

VIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA -ALACIP
(Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015)

Política Externa Brasileira e Inserção Internacional do Estado Autoritário (1974-1985)

Mesa 5: Fluxos de Investimento, Inserção Internacional e Estratégias de Desenvolvimento¹

Carlos Eduardo Santos Pinho – FGV/DAPP-IESP/UERJ-INCT/PPED
E-mail: carlos.pinho@fgv.br

¹ Mesa organizada pelo Grupo de Investigación en Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID/ALACIP)

Política Externa Brasileira e Inserção Internacional do Estado Autoritário (1974-1985)²

Carlos Eduardo Santos Pinho³

² Este trabalho constitui uma parte de minha tese de doutoramento que compara o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985) com o *Novo-Desenvolvimentismo-Democrático* (2003-2015) a partir da tríade: (1) Planejamento Governamental Doméstico; (2) Crises Econômicas e Financeiras, e (3) Política Externa Brasileira e Inserção Internacional. Embora a PEB, no autoritarismo (1974-1985), seja um tema amplamente abordado pela literatura, optou-se por compará-la, no regime democrático contemporâneo, com a inserção externa do Brasil na África, no âmbito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CCS-D), propiciando a eclosão de achados empíricos muito relevantes. A CSS-D, por sua vez, foi desdobrada em dois capítulos. O primeiro questiona o estatuto teórico, conceitual e normativo sobre o qual repousa a modalidade de CCS-D, apresentada discursivamente como uma alternativa mais solidária e horizontal entre países que apresentam desafios similares ao desenvolvimento. Assim, analisa-se empiricamente a *internacionalização do capitalismo brasileiro* na África. A análise desta *variedade de capitalismo*, que é fortemente induzida pelo Estado via BNDES, mostra que o propalado discurso institucional assentado na “solidariedade” e na “reciprocidade” não se coaduna fidedignamente com a prática dos atores políticos e econômicos em virtude da geração de externalidades negativas sobre os cidadãos mais pobres, deturpando os direitos humanos e enfraquecendo as dimensões representativa e participativa da democracia. Já o segundo capítulo focaliza a *internacionalização da expertise em políticas públicas* do Brasil para a África, por meio da *cooperação técnica governamental*, mostrando que esta prática de cooperação é permeada por atores, instituições, burocracias governamentais e interesses econômicos fortemente constituídos, como os do *agrobusiness*. O movimento de *internacionalização das políticas públicas* é concomitante à iniciativa expansionista de *internacionalização do capitalismo brasileiro* pela África via vultosos subsídios do BNDES. Neste sentido, as políticas públicas e a cooperação técnica governamental constituem um mecanismo *compensatório* para legitimar e referendar a expansão capitalista do Brasil pelo vasto território africano. Embora haja graves problemas nesta forma de cooperação como falta de coordenação da ação estatal, entaves burocráticos, carência de recursos financeiros e contradição entre discurso e prática política, o Brasil vem contribuindo gradualmente para a retomada do *poder infraestrutural* (MANN, 2008; 2006; 1984) dos Estados africanos no que tange à provisão de *políticas públicas elementares* como saúde, direitos humanos, formação de capital humano, proteção social, desenvolvimento agrícola, segurança alimentar e combate à fome. Embora sendo fatores diversos, ainda que complementares, costuma-se criar um amálgama entre a cooperação técnica e o investimento dos grandes conglomerados brasileiros (empreiteiras) subsidiados pelo BNDES. Nesse sentido, cabe elucidar que as políticas públicas de cooperação brasileira para o desenvolvimento são a fundo perdido, ou seja, não há cobrança de valores monetários dos países receptores. Trata-se de doações, intercâmbio de conhecimentos e de melhores práticas em políticas públicas, sem a contrapartida de *imposições econômicas* ou *condicionalidades políticas*, singulares da Cooperação Norte-Sul para o Desenvolvimento (CNS-D). Portanto, a despeito das inúmeras tensões e contradições, a PEB no regime político democrático fora mobilizada no sentido de aprofundar o que fora iniciado no autoritarismo, como a promoção do desenvolvimento e a busca por uma inserção internacional assertiva na ordem global assimétrica.

³ É Pesquisador da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP). Ministrou a disciplina “Formação do Estado Brasileiro” para os Cursos de Graduação em Administração Pública, Ciência Política e Direito, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), entre 2013/2 e 2014/1, no âmbito do estágio-docência. Foi professor assistente/substituto do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DCP/IFCS/UFRJ), durante o ano de 2012. Setor: Políticas Públicas. Mestre e Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), antigo IUPERJ. Pesquisador Assistente do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC-IESP/UERJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), sob coordenação do professor e orientador Renato Raul Boschi. E-mail: carlos.pinho@fgv.br

RESUMO: O objetivo pivotal deste capítulo é analisar a Política Externa Brasileira (PEB) do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) - focalizando os governos de Ernesto Geisel (1974-1979), em maior amplitude, e João Baptista Figueiredo (1979-1985) - e a *metamorfose* porque ela passou quando do processo de redemocratização do sistema político. A partir de então, a PEB amplia o seu processo decisório para novos atores e instituições, convertendo-se em objeto de política pública. Primeiramente, no âmbito do “Pragmatismo Responsável” do Presidente Ernesto Geisel, investigar-se-á o modo pelo qual o Estado ditatorial foi marcado pela busca de recursos de poder, do desenvolvimento capitalista e de autonomia no âmbito mundial, entrando, muitas vezes, em contradição com a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), atrelada à política de segurança dos EUA. Durante a gestão Geisel, o apoio ao processo de descolonização dos países africanos e a Cooperação Sul-Sul, a diversificação comercial, o abandono do alinhamento automático aos EUA e o relacionamento mais íntimo com o Terceiro Mundo marcariam a predominância do *globalismo* em oposição ao *americanismo*. Em segundo lugar, analisar-se-á a diplomacia do *Universalismo* de Figueiredo, que manteve os pressupostos do globalismo, todavia em um contexto internacional adverso. Terceiro, ressaltar-se-á a relação entre regime político e política externa, identificando, no contexto do *Estado Desenvolvimentista* (1930-1980), a influência do legado institucional da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (1961-1961) - assentada nos ideais de desenvolvimento, autonomia e independência - sobre o “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel. Finalmente, à luz do fim da Guerra Fria, do processo de transição e redemocratização do sistema político brasileiro, da liberalização econômica e da intensificação do fenômeno da globalização, abordar-se-á a PEB enquanto política pública. Isso resulta da emergência de uma pluralidade de atores e da ampliação do processo decisório, desafiando o tradicional insulamento e o monopólio do Itamaraty na formatação e condução daquela, além de impor novos desafios à agenda pública.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira; Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário; Pragmatismo Responsável; Universalismo; Autonomia; Desenvolvimento; Redemocratização; Política Pública.

1. Introdução:

O objetivo pivotal deste capítulo é analisar a Política Externa Brasileira (PEB) do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), e a *metamorfose* porque ela passou quando do processo de redemocratização do sistema político. A partir de então, a PEB amplia o seu processo decisório para novos atores e instituições, convertendo-se em objeto de política pública. Do ponto de vista metodológico, o período 1964-1974 como um todo, a exceção do governo Castello Branco (1964-1967), não será contemplado neste estudo em virtude da heterogeneidade e da complexidade temática da PEB ao longo dos 20 anos de ditadura militar. A proposta não é exaurir o tema, o que seria cansativo e enfadonho. Optou-se, contudo, por conferir forte ênfase ao governo de Ernesto Geisel (1974-1979) - e, em menor extensão, ao governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) - por conta da *inflexão* operada por Geisel no modelo de desenvolvimento capitalista. Este adquire um caráter assertivo tanto no âmbito doméstico – com os investimentos do II

PND – como na esfera internacional – por meio do resgate dos pressupostos da Política Externa Independente (PEI) - como o ativismo de Terceiro Mundo, a luta por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e a diversificação da pauta comercial. O Brasil, portanto, defendeu a ideia de desenvolvimento não somente para si mesmo, mas também para o mundo subdesenvolvido.

Pode-se afirmar que, do ponto de vista estratégico, a política externa dos governos militares dividiu-se em dois períodos, marcadamente distintos: *um, que começou com Castelo Branco e estendeu-se até o governo Médici; e, outro, que se iniciou com Geisel e só foi encerrado no fim do governo José Sarney, após concluído o ciclo dos governos militares* (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 33). Nesse sentido, este estudo está em consonância com a literatura especializada, segundo a qual a análise das causas múltiplas das relações internacionais do Brasil e a análise de sua política externa permitem-nos isolar variáveis que explicam *a prevalência da continuidade da política externa sobre a mudança de regimes e a mudança da política externa em uma situação de continuidade de regime*. Em outras palavras, *não há uma relação causal necessária entre regime político e política externa* (SOMBRA SARAIVA, 2003ab; BERNAL-MEZA, 2003; CERVO, 2003; HURRELL, 2003).

Este capítulo está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção, investigar-se-á, no âmbito do “Pragmatismo Responsável” do Presidente Ernesto Geisel, o modo pelo qual o Estado ditatorial foi marcado pela busca de recursos de poder, do desenvolvimento capitalista e de autonomia no âmbito mundial, entrando, muitas vezes, em contradição com a DSN. Esta, no contexto do pós-II Guerra Mundial, estava intimamente associada com a política de segurança dos EUA, que tinha sido readaptada de uma estratégia de defesa da América Latina contra as ameaças do “Eixo”, para um projeto de defesa anticomunista maior, reforçado pelo perigo representado pela Revolução Cubana de 1959. Será dada uma ênfase particular à política externa africana do “Pragmatismo Responsável”, que reconheceu a autodeterminação dos países africanos como Angola e Moçambique e fomentou a Cooperação Sul-Sul. A política externa de Geisel promoveu a diversificação comercial, o abandono do alinhamento automático aos EUA e o relacionamento mais íntimo com o Terceiro Mundo, marcando a emergência do *globalismo* em oposição ao *americanismo*⁴. Da mesma forma, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a República Popular da China e intensificou seu relacionamento com outros países do bloco socialista, particularmente a URSS. Superava-se, assim, o princípio de fronteiras ideológicas que, desde a “diplomacia da Revolução” de Castelo Branco, limitava as opções diplomáticas brasileiras. Com Geisel, a política externa finalmente se libertava da camisa de força ideológica que dificultara, quando não impedira, a diversificação das relações do Brasil. Finalmente, retomava-se a busca de autonomia pelo afastamento do centro hegemônico e pela aproximação da Europa

⁴ Enquanto o *americanismo* foi definido como o que concebia os EUA como eixo da política externa, donde a maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim sua capacidade de negociação; o *globalismo* foi pensado como uma alternativa ao anterior, elegendo a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para aumentar seu poder de barganha, sobretudo junto aos EUA. A gênese do globalismo, portanto, deve ser buscada na combinação da crítica nacionalista da matriz americanista da política externa, com a visão cepalina das relações centro-periferia e com a matriz realista das Relações Internacionais (PINHEIRO, 2004).

Ocidental e dos países subdesenvolvidos da Ásia, África e América Latina. Ademais, buscava-se autonomia pela distância de temas polêmicos a fim de resguardar o país de alianças indesejáveis, conforme assevera o diplomata Gelson Fonseca Jr. (LEITE, 2011; MAIOR, 1996; PINHEIRO, 2004; SPEKTOR, 2002). De toda forma, tais iniciativas contrariavam a ala mais conservadora do autoritarismo atrelada aos interesses norte-americanos, bem como os setores da grande imprensa privada.

A terceira seção analisa a diplomacia do *Universalismo* do Presidente João Baptista Figueiredo, que manteve os pressupostos do globalismo, todavia em um contexto internacional adverso.

A quarta seção do capítulo ressalta a relação entre regime político e política externa, identificando, no contexto do *Estado Desenvolvimentista* (1930-1980), a influência do legado institucional da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (1961-1961) - assentada nos ideais de desenvolvimento, autonomia e independência - sobre o “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel.

A quinta seção, à luz do fim da Guerra Fria, da liberalização econômica, da intensificação do fenômeno da globalização e do processo de redemocratização do sistema político brasileiro, contempla às *metamorfoses* do autoritarismo à democracia em matéria de PEB. Isso ocorreu em virtude da emergência de uma pluralidade de atores, instituições e da complexificação do processo decisório, desafiando o tradicional monopólio e insulamento do Itamaraty na condução daquela. É a partir da redemocratização da República que a PEB se converte em objeto de política pública. A sexta e última seção devota-se à feitura das considerações finais do capítulo.

Portanto, as seguintes questões de pesquisa abarcam o presente capítulo: Quais os paradigmas norteadores da política externa brasileira durante o autoritarismo militar, sobretudo nos governos Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo? Quais os seus pontos de inflexão com relação ao “alinhamento especial” aos EUA, instaurado a partir do golpe de 1964? Em que medida o legado institucional da Política Externa Independente (PEI) contribuiu para a afirmação da inserção internacional do Brasil no âmbito do “Pragmatismo Responsável” do Presidente Geisel? Como o fim da Guerra Fria, a redemocratização do sistema político brasileiro e a irrupção de novos atores na arena decisória contribuíram para galvanizar a PEB enquanto política pública?

2. A Política Externa de Ernesto Geisel⁵ e o “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” (1974-1979)

⁵ A experiência política e ideológica de Geisel é geralmente identificada com a Escola Superior de Guerra (ESG), da qual ele era membro desde 1952, e, como um resultado, os princípios gerais da DSN. Além disso, a identificação próxima de Geisel com o primeiro presidente militar, o general Castelo Branco, fez dele um dos vários militares identificados com o chamado grupo “Castelista”. Como aquele Geisel apoiou firmemente os princípios da hierarquia militar e um governo constitucional e, apesar das medidas discricionárias tomadas por seu governo, ele era um ávido adversário dos militares “linha-dura” (PINHEIRO, 2013).

A política externa foi vista por Geisel como instrumental e complementar ao seu projeto de abertura política. Da mesma forma, a negociação da política doméstica foi, assim, fundamental para assegurar o pragmatismo da política externa do seu governo (PINHEIRO, 2013). Paralelamente se estabeleceu e consolidou no Brasil um modelo político e econômico caracterizado pela tentativa de aprofundar um tipo de capitalismo associado, com o respaldo de um sistema político autoritário. Tal modelo, operando nas novas condições internacionais, gerou um projeto de “potência emergente”, que procurou obter melhores condições de desenvolvimento econômico e acréscimo de poder no plano internacional. Isso foi feito, também, a partir de articulação com outros países do Sul. O instrumento político *par excellence* desse projeto foi o “pragmatismo responsável” do Governo Geisel (LIMA e MOURA, 1982). O pragmatismo foi baseado na ideia de que a projeção dos “interesses nacionais” brasileiros deveria ter prioridade sobre as afinidades ideológicas (LIMA, 2013ab; PINHEIRO, 2013; 2000).

Tabela 1 – Comércio com os EUA
(Em milhões de US\$/Preços constantes de 1979)

	1964-1974	1975	1976	1977	1978	1979
Exportação	1570	1802	2371	2605	3229	2940
Importação	1878	4158	3618	2912	3250	3217

Fonte: Banco do Brasil. Cacex. Comércio Exterior, Exportação, 1976, 1978, 1979; Pinheiro, 2013.

O pragmatismo que marcou a política externa estimulou igualmente uma reaproximação do Brasil com seus pares continentais cujas relações estavam, desde o golpe, prioritariamente definidas por questões de segurança. Para tanto, convergiram três fatores: (1) a percepção de um forte isolamento do país em razão de uma paulatina revisão das políticas externas de diversas repúblicas latino-americanas com relação aos EUA; (2) a necessidade de diversificar os mercados para os produtos industrializados brasileiros; e (3) a premência em se buscar novos fornecedores de energia e de produzi-la internamente (por meio do Programa Nacional do Álcool ou Pró-Alcool). Apesar desse impulso, a aproximação efetiva somente se consolidaria no governo Figueiredo. Também havia temores sobre até que ponto tais mudanças trariam consequências ameaçadoras para o perfil ocidental do regime. Em síntese, de acordo com a ala mais conservadora do autoritarismo brasileiro, a diversificação comercial, o abandono do alinhamento automático aos EUA e o relacionamento mais íntimo com o Terceiro Mundo poderiam levar a um excessivo desengajamento ideológico, com efeitos deletérios para a segurança do país. Nesse sentido, um aspecto tem importância central para a compreensão do processo de formulação da política externa brasileira do período e, por conseguinte, seu conteúdo: a relação especial que se estabeleceu entre o presidente Geisel e o Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira (1974-1979). Confirmando a tese de Maria Regina Soares de Lima que, no Brasil, o grau de autonomia da diplomacia depende da autorização presidencial, as ideias de Silveira sobre a política externa brasileira encontravam em Geisel não apenas um simpatizante, mas sobretudo a garantia da sua implementação (LIMA, 2013b; PINHEIRO, 2004).

Tabela 2 – Comércio com a América Latina*
(Em milhões de US\$/Preços constantes de 1979)

	1964-1974	1975	1976	1977	1978	1979
Exportação	675	1685	1651	1890	1967	2579
Importação	683	1023	1576	1925	1752	2242

Fonte: Banco do Brasil. CACEX. Comércio Exterior, Exportação, 1976, 1978, 1979; Pinheiro, 2013.

* Inclui comércio com a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (LAFTA), Mercado Comum Centro Americano (MCCA), Panamá, Haiti e República Dominicana.

Ao prefaciar a tese de doutoramento de Letícia Pinheiro, Maria Regina Soares de Lima aponta que o estudo focaliza a política externa do governo Geisel, que, por sua natureza militar, seria tratado como um ator unitário. Ao contrário, esta não é a abordagem analítica daquela autora segundo a qual um regime político autoritário não pode ser tratado analiticamente como monolítico, e não devemos assumir um consenso nacional sobre as políticas governamentais. Seu argumento é que o consenso, quando existe, é o resultado de um processo interno de persuasão entre os atores domésticos, um processo que cresce em complexidade, quanto maior a distância entre as preferências do agente principal da decisão, neste caso, o Presidente, e a opinião geral dos membros da arena decisória (LIMA, 2013a; PINHEIRO, 2013).

A linha analítica seguida por Letícia Pinheiro em sua tese tem como principal interlocutor teórico o seu orientador, Christopher Hill. Segundo ele, no tocante à interação entre o Estado e seu contexto internacional, a formulação da política externa é um processo complexo de interação entre muitos atores, diferentemente inseridos em uma ampla gama de estruturas diversas. Sua interação é um processo dinâmico, levando a uma evolução constante dos atores e estruturas. A política externa não está imune ao impacto dos valores, ideias, iniciativas e perturbações em muitos aspectos de natureza transnacional, mas muitas vezes também geradas internamente. Daí deriva a importância de se conceber o Estado simultaneamente em suas dimensões *endógena* e *exógena*. Na literatura de Relações Internacionais, o modelo do ator unitário está associado com a *Teoria Realista* de que o Estado é visto como um bloco monolítico, sem divisões internas e respondendo apenas a oportunidades externas. Nesta ontologia do Estado não há sociedade ou política, apenas o interesse nacional, ao qual somente o Estado, ou o seu representante máximo, tem acesso. De fato, o Realismo não aprofundou o processo de tomada de decisão tampouco contemplou outras fontes domésticas do comportamento internacional⁶ (HILL, 2003; PINHEIRO, 2013).

Além de argumentar que o processo de tomada de decisão tem efeitos substanciais sobre as escolhas de política externa, a tese de Letícia Pinheiro também tem o mérito de sublinhar a dimensão da agência na política externa, uma dimensão que é praticamente ausente em todas as explicações e constrangimentos sistêmicos, uma abordagem comumente utilizada por várias análises da política externa dos governos militares. Outra

⁶ Um exemplo de impacto interno sobre a política externa se deu quando os Estados Unidos tiveram que reverter toda a sua política econômica externa, em 1971, como resultado da estagnação doméstica provocada pelos enormes custos da Guerra do Vietnã (HILL, 2003).

condição que também emerge ao longo da narrativa dos casos estudados é a forte sinergia entre o presidente Geisel e o Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira (LIMA, 2013b; PINHEIRO, 2013).

**Tabela 3 – Comércio com a Europa Ocidental
(Em milhões de US\$/Preços constantes de 1979)**

	1964-1974	1975	1976	1977	1978	1979
Exportação	2666	4368	5526	6323	5339	5588
Importação	2227	5234	4162	3599	3614	4067

Fonte: Banco do Brasil. CACEX. Comércio Exterior, Exportação, 1976, 1978, 1979; Pinheiro, 2013.

Deste modo, torna-se crucial explicar o que são os *agentes* e, por conseguinte, os ambientes nos quais eles atuam: as *estruturas*. Os agentes são as entidades capazes de decidir e agir em um dado contexto. Já as *estruturas* são o conjunto de fatores que compõem os múltiplos ambientes nos quais os agentes operam. Elas moldam a natureza das escolhas, definindo limites para o possível, mas também, mais profundamente, ao determinar a natureza dos problemas que lá ocorrem, a partir da moldagem dos nossos próprios mundos de vida. Estruturas existem em todos os níveis, da família ao sistema internacional, e é um erro na política externa supor que a “estrutura” se refere somente ao ambiente externo. As estruturas políticas, sociais e burocráticas que condicionam o processo de formulação da política externa são de importância vital. Estruturas são tanto conceituais como entidades concretas, porque muitas vezes representam processos ou padrões de interação. As estruturas não são dadas, mas sim criada pelos agentes. Nesse sentido, há uma co-constituição entre agentes e estrutura. Ademais, uma vez que as estruturas são consistentemente influenciadas pelos agentes, elas estão sempre em fluxo e não devem ser consideradas como entidades fixas e estáticas, como uma empresa de engenharia com qualidades precisas, limitadas e determinadas (HILL, 2003).

**Tabela 4 – Comércio com a Ásia
(Em milhões de US\$/Preços constantes de 1979)**

	1964-1974*	1975	1976	1977	1978	1979
Exportação	424	1192	1082	1449	1398	1591
Importação	463	1644	1219	1126	1523	1512

Fonte: Banco do Brasil. CACEX. Intercâmbio Comercial - 1953-1976. Vol. 1, DEMAC/DIGRA, agosto 1977; e Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil. Vol. 17, no. 1, Janeiro 1981; Pinheiro, 2013.

* Excluídos República Popular da China e Oceania.

Entre todos os governos militares, a gestão de Geisel é a que recebeu a investigação mais detalhada, especialmente em relação à área da política externa. Há várias razões para isso. A mais significativa é o fato de que este período pode ser visto como um ponto de inflexão na história da política externa brasileira - independentemente do fato de que seja realmente possível identificar as origens de algumas políticas no governo anterior. Outrossim, devido à liberalização política buscada pelo governo, houve

um abrandamento na censura que resultou num aumento na quantidade e qualidade das informações disponíveis. Foi durante o governo de Geisel, que a mudança de ênfase da segurança para a área de desenvolvimento foi finalmente concluída⁷ (PINHEIRO, 2013).

No entanto, apesar de ter mantido uma forte aliança com os preceitos gerais da DSN, na medida em que a oposição entre países orientais e ocidentais - o núcleo da doutrina a respeito de assuntos estrangeiros - estava em foco, Geisel tinha uma visão diferente. Na verdade, para ele, a natureza da política e os conflitos internacionais devem ser pesquisados no conflito Norte-Sul, em vez de na disputa entre capitalismo e comunismo. Assim, havia uma extrema preocupação com a independência do Brasil, a soberania e o afastamento do país em relação aos EUA. Em outras palavras, “o que era bom para os EUA não era necessariamente bom para o Brasil”, para citar um ex-embaixador do Brasil em Washington, Juraci Magalhães (PINHEIRO, 2013, p. 85). Em entrevista concedida a Maria Celina D’Araújo e Celso Castro, Geisel esboça as principais linhas de sua política externa pragmática. Em suas palavras:

“Eu achava que a nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos EUA. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos EUA. Tínhamos que viver e tratar com os EUA, tanto quanto possível, de igual para igual, embora eles fossem muito mais fortes, muito mais poderosos do que nós. Tínhamos que conversar e dizer as coisas como elas são, tínhamos que ser realistas no tratamento de nossos interesses, querendo reciprocidade. Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável. O que fizéssemos tinha que ser feito com convicção e no interesse do Brasil, sem dubiedades (D’ARAÚJO e CASTRO, 1997, p. 336)”.

Na medida em que os aspectos políticos estavam latentes, o governo Geisel tinha três objetivos principais, todos eles muito ligados uns aos outros. Em primeiro lugar, o novo governo manifestou a intenção de preparar o caminho para o retorno à democracia. Isso deveria ser feito, entretanto, dentro de um espírito de “continuidade revolucionária”, e não como uma interrupção ou como uma rejeição dos princípios da ação militar de 1964. Esta proposta levou à adoção de uma estratégia de descompressão política do regime conhecida como “Abertura”. Em segundo lugar, ele objetivou manter o apoio militar ao governo, apesar de tentar reduzir o poder da linha-dura. Finalmente, Geisel pretendia concluir o trabalho de seu antecessor em relação à erradicação da ação “subversiva” - até então quase suprimida - bem como evitar o seu ressurgimento. Na verdade, a tarefa de converter uma política externa ideológica em uma mais pragmática teve que enfrentar os resquícios de um regime muito baseado nos preceitos da Guerra Fria. Na medida em que esses preceitos foram basicamente compartilhados por aqueles que também apoiaram as críticas à proposta de Geisel de liberalização da política doméstica, a batalha para a implantação de uma nova política externa tornou-se também parte do processo de redemocratização, embora de forma menos intensa. O melhor exemplo desta situação é a

⁷ Não obstante, segurança e desenvolvimento permanecem desde antes dos militares, mas vão adquirindo significados diferentes conforme o contexto.

demissão do ministro do Exército, general Sylvio Frota em outubro de 1977 (PINHEIRO, 2013).

Tabela 5 – Comércio com o Oriente Médio⁸
(Em milhões de US\$/Preços constantes de 1979)

	1964-1974*	1975	1976	1977	1978	1979
Exportação	114	601	351	402	402	518
Importação	545	3131	3926	3931	4131	5808

Fonte: Banco do Brasil. CACEX. Intercâmbio Comercial - 1953-1976. Vol. 1, DEMAC/DIGRA, agosto 1977; e Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil. Vol. 17, no. 1, janeiro 1981; Pinheiro, 2013.

O “Pragmatismo Responsável⁹” foi à resposta da política externa ao ambiente de crise internacional¹⁰. Quanto aos seus aspectos multilaterais, cabe elucidar a principal proposta brasileira de contestar o congelamento do poder internacional e suas demandas frequentes por uma *Nova Ordem Econômica Internacional* (NOEI), feita em conjunto com o Grupo dos 77 nas Nações Unidas. A atitude brasileira nas organizações multilaterais estava conectada a uma tentativa de dar mais força à sua presença no sistema internacional. Aliando-se a outros países em desenvolvimento nas instâncias multilaterais, o Brasil poderia garantir apoio às suas principais demandas em relação ao sistema internacional, como o acesso à tecnologia nuclear, a revisão da Carta da ONU, o controle da população, etc. Não obstante a sua postura combativa nas organizações internacionais - mesmo adotando uma perspectiva fortemente Terceiro-Mundista -, a política multilateral brasileira também foi exercida para reforçar a sua posição nas relações bilaterais com os países desenvolvidos. Em outras palavras, a diplomacia multilateral foi muitas vezes utilizada pelo Brasil “como um complemento para os seus esforços bilaterais” (LIMA, 2013b; PINHEIRO, 2013).

Na década de 1970, em que assistiu-se a uma ampliação da agenda de negociações Norte-Sul, a demanda por uma NOEI incluiu as seguintes questões principais: (1) a soberania sobre a atividade econômica e os recursos naturais, (2) o controle sobre as atividades de corporações multinacionais, (3) preços estáveis e mais elevados das

⁸ As exportações brasileiras para o Oriente Médio registraram razoável expansão, passando de US\$ 198 milhões para US\$ 975 milhões, no período 1974-1979. O maior parceiro na região era o Iraque. O país constituía o principal fornecedor de petróleo ao Brasil e o primeiro destino das exportações de bens e serviços brasileiros. Abaixo do Iraque, figuravam o Irã, que se tornou, em 1978, o terceiro supridor do óleo ao Brasil e segundo importador de bens e serviços; Arábia Saudita, segundo maior fornecedor de petróleo; e Líbia, terceiro maior importador. Apesar dos esforços brasileiros, o déficit comercial permaneceu elevado em função das importações de petróleo, cujos valores subiram de US\$ 353 milhões, em 1974, para US\$ 3,7 bilhões, em 1979 (LEITE, 2011).

⁹ Por trás dessa política e, de fato, como uma forma de implementá-la, o novo governo teve que fazer uma mudança significativa de ênfase em dois aspectos da doutrina do regime, o binômio “segurança e desenvolvimento”. A partir de então, como afirmado pelo próprio Geisel, um “máximo de desenvolvimento possível com um mínimo indispensável de segurança” (PINHEIRO, 2013, p. 130-131).

¹⁰ No início da década de 1980, a inflação internacional, o protecionismo dos países avançados e a crise energética limitaram enormemente as opções do governo brasileiro no plano externo. É dentro deste contexto que se pode entender a prioridade que a política do Itamaraty passou a conferir à cooperação Sul-Sul e, particularmente, às relações com a América Latina e a África Meridional, regiões onde, por questões históricas e geográficas, o Brasil teria condições de maximizar suas “vantagens comparativas” (LIMA e MOURA, 1982).

matérias-primas e exportação de *commodities*, (4) acesso a mercados para bens manufaturados, (5) maior acesso à tecnologia existente, (6) o aumento da ajuda pública ao desenvolvimento, (7) a renegociação da crescente dívida externa dos países menos desenvolvidos, (8) e maior poder decisório para os países menos desenvolvidos no comércio e em organizações financeiras internacionais. As principais arenas de negociação da NOEI no período 1974-1977 foram a Assembleia Geral das Nações Unidas e a Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional. A maioria das questões concernentes à NOEI foram discutidas em típicos fóruns Norte-Sul, bem como o acesso ao mercado para as exportações dos países menos desenvolvidos. Todavia, também foram tratadas no GATT, no contexto das Negociações Comerciais Multilaterais (LIMA, 2013b).

2.1. A Política Africana do “Pragmatismo Responsável”

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, quando a temática da descolonização chegou à agenda internacional, a posição do Brasil em relação à questão era muito ambígua, uma vez que constituiu uma mistura de: (1) condenação da exploração econômica das colônias e suas consequências para os países menos desenvolvidos; (2) declarações gerais em favor da autonomia e do autogoverno¹¹; e (3) o apoio real para as potências coloniais, com base na necessidade de restringir a suposta expansão comunista e de endossar a amizade luso-brasileira¹² (LEITE, 2011; PINHEIRO, 2013). Entretanto, contrariando este último fator, o governo Geisel, que representou um claro ponto de inflexão na política internacional, efetuou a aproximação aos países africanos, rompendo com o apoio ao colonialismo português que fora reinstituído pelo regime militar em 1964. Isto, aliás, seria feito a despeito das opções ideológicas dos governos dos novos países, como exemplifica o reconhecimento da independência de Angola sob o governo socialista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) em 1975. Da mesma forma, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a República Popular da China e intensificou seu relacionamento com outros países do bloco socialista, particularmente a URSS. Superava-se, assim, o princípio de fronteiras ideológicas que, desde a “diplomacia da Revolução” de Castelo Branco, limitava as opções diplomáticas brasileiras (LEITE, 2011; MAIOR, 1996; PINHEIRO, 2004; SPEKTOR, 2002).

¹¹ Em 31 de julho de 1963, durante o governo João Goulart (1961-1963), o Brasil não só se recusou a apoiar a fórmula portuguesa de considerar suas colônias ao redor do mundo como “províncias ultramarinas”, mas, além disso, votou a favor da Resolução nº. 5380, considerando as políticas portuguesas na África uma ameaça à paz e à segurança, e solicitou que todos os Estados evitassem dar a Portugal qualquer assistência, armas, ou equipamento militar que poderiam ser usados para travar guerras coloniais. E em 30 de janeiro de 1962, o Brasil votou a favor da Resolução nº. 1742, da ONU, que, entre outros pontos, lamentou a falta de cooperação portuguesa com o sub-comitê para Angola e afirmou os direitos de soberania e independência do povo angolano. Embora o Brasil mantivesse apoio à descolonização e ao desenvolvimento na África, a prioridade dos problemas domésticos, e as ligações restantes com Portugal impediram o aprofundamento e a melhoria do relacionamento afro-brasileiro. Ao tentar manter uma amizade com Portugal, já defendendo a independência da África Portuguesa, a que Lisboa não admitia a probabilidade remota, o Brasil estava correndo o risco de alienar Portugal e a África Negra (PINHEIRO, 2013).

¹² As razões por trás dessa política foram o compromisso com uma política internacional anticomunista vinculada pela relação do Brasil com os EUA, e o forte apego aos valores europeus, em geral, e portugueses, em particular, realizado pelas elites brasileiras (PINHEIRO, 2013).

Quanto ao continente Africano, a necessidade de novos mercados, bem como o desejo de reforçar as relações com os países produtores de petróleo e de busca por apoiadores potenciais para muitas demandas políticas e econômicas no sistema internacional, levaram ao abandono definitivo do apoio total ao colonialismo de Portugal. Em julho de 1974, o Brasil reconheceu o governo de Guiné-Bissau¹³, seguido pela inauguração de missões diplomáticas no Gabão, Serra Leoa, Maurícia e Guiné. O Brasil reconheceu o governo de Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Em termos comerciais, é importante notar que o comércio afro-brasileiro aumentou em 500% entre 1974 e 1978. Simultaneamente, o Brasil procurou reforçar os seus contatos com a Nigéria e Argélia, principalmente em função da necessidade de petróleo (LEITE, 2011; PINHEIRO, 2013). Nestas condições, a cooperação Sul-Sul vinha complementar a Norte-Sul, que nem africanos nem brasileiros desejavam obstruir. Ao final do governo Geisel, o balanço era, todavia, positivo, havendo-se galgado mais um degrau no universalismo da política externa brasileira, que integrara a África Negra à sua estratégia de inserção internacional. Entre 1972 e 1981, as exportações brasileiras para a África passaram de 90,4 milhões a 1,96 bilhão de dólares, e as importações, de 152,9 milhões a 1,98 bilhão (CERVO e BUENO, 2002; LEITE, 2011);

Em 11 de novembro de 1975 - data acordada entre Portugal e os grupos angolanos -, a independência de Angola foi declarada e o Brasil reconheceu o governo instalado em Luanda bem como o governo cubano-soviético apoiado pelo Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA). Apesar das alterações propostas na política externa brasileira pelo presidente Geisel, das quais uma política de aproximação significativa com o continente Africano foi o marco divisório, esta decisão foi um avanço no padrão de relações externas brasileiras. Neste caso, porém, as condições foram muito diferentes. O Brasil reconheceu o governo do MPLA no dia de sua independência; fê-lo antes de todos os países ocidentais e, além disso, apoiou o grupo cubano-soviético, em detrimento dos dois possíveis governantes pró-ocidentais, FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Nesta direção, a aproximação com a República Popular da China¹⁴ e o reconhecimento do governo do MPLA mostrou forte preocupação com *o incremento da solidariedade do Brasil com outras nações em desenvolvimento*, que reforçaria as demandas do país sobre a comunidade internacional como um todo. Na verdade, foi apenas a partir do afastamento do preceito das “fronteiras ideológicas” -, que foi finalmente realizado pela liderança de Geisel, juntamente com um desempenho proeminente de seu Ministro das Relações

¹³ A decisão de reconhecer a independência de Guiné-Bissau abriu uma nova era da política externa brasileira em relação ao colonialismo africano. A despeito dos contínuos esforços de Geisel para libertar o Brasil de sua oposição histórica à descolonização africana, por meio do apoio à luta pela independência e o reconhecimento da autodeterminação guineense antes mesmo que Lisboa tivesse feito, profundas e velhas feridas não poderiam ser curadas por um tratamento que começou tão recentemente (PINHEIRO, 2013).

¹⁴ Portanto, a partir de uma estratégia de ação que conseguiu superar o veto militar, Geisel e Silveira garantiram o estabelecimento de uma visão mais de longo prazo acerca do papel que o Brasil poderia desempenhar na arena internacional. Neste contexto, foi a determinação de Geisel e Silveira em superar o veto dos militares mais conservadores dentro da arena decisória que levou à normalização das relações diplomáticas entre o Brasil e a República Popular da China (PINHEIRO, 2013).

Exteriores -, que uma política externa pragmática poderia ser implementada. Assim, quando Geisel reconheceu não apenas a República Popular da China, mas também Angola e Moçambique, recém-libertas do jugo português, notou-se o exercício do pragmatismo na política externa brasileira, e que, em muitas circunstâncias foi alvo de críticas, sobretudo por identificar-se com posturas terceiro-mundistas (ANTÓNIO, 2013; LEITE, 2011; MAIOR, 1996; MIYAMOTO e GONÇALVES, 2000; PINHEIRO, 2013; VIZENTINI, 2004).

Após o anúncio do reconhecimento, vários jornais explicitaram a sua oposição. Sem dúvida, tal resistência veio dos grupos mais conservadores, especialmente daqueles relacionados direta ou indiretamente com a comunidade portuguesa no Brasil e dos militares dentro e fora da governo. Ainda que as críticas fossem em grande parte dirigidas a Azeredo da Silveira, que foi acusado de ser o principal responsável pela decisão, alguns deles também exigiram explicação direta do próprio Presidente Geisel. Ademais, fortes críticas de Kissinger, Secretário de Estado dos EUA (1968-1976), acerca da política brasileira em relação a Angola, feitas para Azeredo da Silveira, durante a Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (Paris, 16-18 dezembro de 1975), foram refutadas por Silveira, que reafirmou a decisão do Brasil e ressaltou a autonomia da política externa brasileira. Na medida em que a decisão brasileira de reconhecer a independência de Angola já contribuiu para a melhoria das relações entre Brasil e Moçambique - o estabelecimento de relações diplomáticas data de 15 de novembro - e com perspectivas de melhorias significativas nas relações Brasil-África como um todo, estava na hora de enfrentar o seu impacto no ambiente doméstico. Portanto, Geisel e Silveira tiveram que trabalhar fora, sobre como aplacar a oposição interna em prol da estabilidade do governo, sem realmente mudar a direção da política “pragmática” estrangeira (LEITE, 2011; PINHEIRO, 2013). A partir do Senegal, onde se encontrava, Azeredo da Silveira pode dirigir-se, em 1974, a toda África Negra, expondo a nova política brasileira, baseada desde então em três parâmetros: (1) incremento da cooperação, na modalidade Sul-Sul para o desenvolvimento mútuo; (2) respeito aos princípios da soberania e autodeterminação dos Estados e da independência econômica das sociedades; (3) repulsa ao colonialismo e à discriminação racial, com apoio à independência da Namíbia e ao governo de maioria negra do Zimbábue (CERVO e BUENO, 2002).

Embora Geisel tenha deixado claro que a política externa do “Pragmatismo Responsável” deixaria de ser determinada por “alinhamentos automáticos”, ele não quis dizer que a política externa brasileira deveria ser formulada independentemente da associação do Brasil com a aliança Ocidental. Ao fazê-lo, a participação dos países ocidentais e dos Estados Unidos, sobretudo, teria que ser levada em conta, particularmente, devido à forte posição pró-Ocidental defendida pela classe militar brasileira (MAIOR, 1996; PINHEIRO, 2013).

Tabela 6. Cronologia da Política Africana do Brasil

Datas	Evento
30 de janeiro de 1962	O Brasil vota a favor da resolução da ONU n. 1742, afirmando os direitos de autogoverno e independência do povo angolano.
25-29 novembro de 1974	Azeredo da Silveira visita Dakar, quando ele conhece todos os representantes brasileiros na África, a fim de orquestrar a nova política externa para o continente.
Final de novembro de 1974	O Embaixador Zappa vai para a África para iniciar conversas com os líderes dos movimentos de libertação nacional - Agostinho Neto (MPLA), Holden Roberto (FNLA), Wilson Santos (UNITA) e Samora Machel (FRELIMO).
02-04 dezembro de 1974	Azeredo da Silveira visita Lisboa para conversações com seu colega, Ministro das Relações Exteriores Mário Soares. Em resposta a um pedido Português, foi estabelecido que o Brasil enviasse um representante especial para Luanda.
11 de novembro de 1975	O Brasil reconhece o governo instalado em Luanda.
15 de novembro de 1975	O Brasil estabelece relações diplomáticas com Moçambique.
Meados de dezembro de 1975	O governo dos EUA critica o reconhecimento brasileiro do governo do MPLA.
16-18 dezembro de 1975	Durante a Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional (Paris), Henry Kissinger critica a política brasileira em relação a Angola.
31 de dezembro de 1975	Seis novas embaixadas brasileiras na África - Moçambique, Angola, Lesoto, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Alto Volta - são criadas.

Fonte: elaboração própria com base em PINHEIRO (2013).

De forma similar à política adotada em relação aos países latino-americanos, o Governo concedeu linhas de crédito aos Estados africanos para a aquisição de bens manufaturados e de capital brasileiros. Senegal, Costa do Marfim, Gabão, Níger, Mali e Togo receberam, respectivamente, cerca de US\$ 13 milhões, US\$ 12 milhões, US\$ 10 milhões, US\$ 1,8 milhão, US\$ 690 mil e US\$ 690 mil. Instalaram-se escritórios de representação do Banco do Brasil na Nigéria, na Costa do Marfim, no Senegal e no Gabão, e do Banco Real na Costa do Marfim, sendo este o primeiro banco privado a instalar-se no continente africano. O Banco do Brasil adquiriu 40% das ações do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO), com mais de cem agências no continente. É importante apontar que, em 1976, cerca de 110 empresas brasileiras possuíam interesses diretos ou agiam por intermédio de firmas concessionárias no continente africano. Em 1977, cerca de quarenta empresas brasileiras operavam na Nigéria. Consequentemente, medidas as exportações brasileiras para a África independente (excetuando-se os PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) mais que quadruplicaram, elevando-se de cerca de US\$ 190 milhões para US\$ 600 milhões no período 1973-1979. Uma das principais características das exportações brasileiras era a sua diversificação, porquanto o Brasil vendia, além de carne, café, açúcar e soja, quantidades crescentes de manufaturados, como automóveis, tratores, produtos de aço, eletrodomésticos, têxteis, calçados e material de construção, de forma que, em 1977, os manufaturados passaram a

ocupar 51% da pauta exportadora brasileira para a África. Os principais mercados foram Nigéria, Argélia, Egito, Marrocos, África do Sul, Libéria, Tunísia e Zaire. As importações brasileiras da África, por seu turno, concentravam-se em produtos primários, como petróleo bruto (47,8% do total das importações em 1979) e ácido ortofosfórico e fosfato, que representavam 76,9 % do total comprado. As principais origens eram Nigéria, Argélia, Líbia, Gabão, África do Sul, Marrocos, Congo e Zaire (LEITE, 2011).

É pertinente destacar a relevância das relações econômicas com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Angola e Moçambique gozavam de linhas de crédito para a compra de bens de capital e de consumo brasileiros nos valores de US\$ 160 milhões e US\$ 100 milhões. O Brasil participou da Feira Comercial Internacional de Maputo (FACIM), em 1978, com negócios firmados no valor de US\$ 1,5 milhão em produtos como máquinas agrícolas e veículos automotores. Em 1979, Angola e Moçambique listavam-se entre os dez principais mercados para as exportações brasileiras na África. As exportações haviam-se elevado, respectivamente, de US\$ 5 milhões e US\$ 6 milhões, em 1974, para US\$ 89 milhões e US\$ 17 milhões, em 1979. Neste sentido, a cooperação técnica começa a ser esboçada como um dos eixos das relações do Brasil com países africanos lusófonos. Em linhas gerais, ela acompanha o próprio processo de institucionalização da cooperação prestada pelo Brasil aos demais países em desenvolvimento. Deriva, ademais, de demanda crescente dos PALOP por assistência técnica no período. Em 1977, o Brasil recebeu delegações de Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau e procurou partilhar a sua experiência de desenvolvimento em setores como agricultura, telecomunicações e formação profissional, com cursos de treinamento em território brasileiro. Pelos Programas de Estudante-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG), abriram-se vagas em universidades brasileiras para a graduação de nacionais dos PALOP (LEITE, 2011).

Tabela 7 – Comércio com a África
(Em milhões de US\$/Preços constantes de 1979)

	1964-1974	1975	1976	1977	1978	1979
Exportação	159	538	493	650	715	651
Importação	202	672	588	667	545	463

Fonte: Banco do Brasil. CACEX. Intercâmbio Comercial - 1953-1976. Vol. 1, DEMAC/DIGRA, agosto 1977; Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil. Vol. 17, no. 1, janeiro 1981; Pinheiro (2013).

O destaque atribuído à cooperação técnica - como é o caso do *Programa de Cooperação Técnica Brasil-África (1977/1978)* - permitia ao país presença marcante no território africano, sem a necessidade de aporte de recursos financeiros, o que era particularmente conveniente em países como Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que ofereciam limitadas perspectivas econômicas para o Brasil. Acresce que projetava a imagem de uma relação calcada na “interdependência horizontal¹⁵”, defendida

¹⁵ Tal “horizontalidade”, apesar de estar no discurso oficial dos burocratas formuladores da política externa do regime, não é muito verdadeira. A relação entre Brasil e Moçambique é Sul-Sul, o que abre a possibilidade de se criar uma relação centro-periferia entre os países do Sul.

por Azeredo da Silveira, já que se tratava de transferência de conhecimento do Brasil, nação do Sul que havia alcançado um grau razoável de desenvolvimento tecnológico, para outro país em desenvolvimento. Contudo, os mecanismos institucionais brasileiros não consistiam em sistema eficaz de formulação e execução da prestação de cooperação. O sistema interministerial de cooperação internacional apresentava limitações, uma vez que a atividade era pulverizada entre diferentes instituições governamentais. Como consequência, a sistematização de informações referentes às iniciativas realizadas era falha, bem como as ações não pareciam denotar planejamento prévio, em prol de um programa geral a ser cumprido. Faltavam ainda meios (LEITE, 2011). Portanto, esses fatores evidenciam as limitações da Cooperação Sul-Sul em virtude do baixo grau de institucionalização.

Em suma, no tocante aos governos militares como um todo, o objetivo perseguido foi rigorosamente o mesmo: *fazer do Brasil uma grande potência mundial*¹⁶. As mudanças internas e aquelas porque passou o sistema internacional, porém, determinaram que o governo Geisel rompesse com a estratégia aplicada desde o governo Castelo Branco. Com efeito, pode-se afirmar que, do ponto de vista estratégico, a política externa dos governos militares dividiu-se em dois períodos, marcadamente distintos: *um, que começou com Castelo Branco e estendeu-se até o governo Médici; e, outro, que se iniciou com Geisel e só foi encerrado no fim do governo José Sarney, após concluído o ciclo dos governos militares* (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 33). O núcleo da estratégia do primeiro período foi formado pela ideologia das fronteiras ideológicas. Na percepção dos elaboradores nacionais, o eixo do sistema internacional estava constituído pelo conflito Leste-Oeste. A visão de que se devia fortalecer o poder nacional mediante uma atuação político-diplomática independente do bloco ocidental (não-alinhada) era entendida como idealista. O único caminho possível à projeção internacional do Brasil era aquele alicerçado numa leitura realista do sistema internacional. E, de acordo com esse realismo, qualquer orientação que incluísse um agravamento das tensões com os Estados Unidos estaria destinada ao fracasso. Para ter êxito o Brasil devia se subordinar à incontornável liderança hegemônica norte-americana no hemisfério e, por meio dessa subordinação, explorar todas as possibilidades que se oferecessem à consecução do objetivo final. O segundo período, todavia, caracterizou-se pelo rompimento com a ideologia das fronteiras ideológicas. Para essa ruptura concorreram dois fatores: a transformação do Brasil em potência média e o deslocamento do eixo do sistema internacional de Leste-Oeste para Norte-Sul (LEITE, 2011; GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

¹⁶ Oliveiros da Silva Ferreira costumava lembrar que antes de 1964 (recorrendo a Góes Monteiro), as Forças Armadas eram um instrumento da política exterior, enquanto no pós-1964 a relação se inverteu. Ou seja, com a ascensão do estamento militar ao comando do aparato estatal, as Forças Armadas passaram a empregar a política externa como instrumento para conseguir viabilizar uma grande ideia: o de fortalecimento do poder nacional, visando projetar o país internacionalmente (MIYAMOTO e GONÇALVES, 2000).

3. A Política Externa de João Baptista Figueiredo e a “Diplomacia do Universalismo” (1979-1985)

Quando comparado ao “Pragmatismo Responsável” da gestão Geisel, o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) preservou a linha de atuação do Brasil, com apenas alguns ajustes e permanecendo fiel aos pressupostos centrais do *globalismo*. Segundo o chanceler Saraiva Guerreiro, a linha básica da política externa sob seu comando seria o *universalismo*, complementado pela dignidade e pela boa convivência. Por universalismo entendia-se a adaptação da política externa brasileira à irrefreável tendência à mundialização do sistema internacional. Tal adaptação era vista como necessária e premente, em virtude do singular perfil do Estado brasileiro, em que a ambivalência constitui o traço mais destacável. Ou seja, *enquanto de um lado integra o Terceiro Mundo, de outro insere-se no Ocidente desenvolvido*. Assim sendo, manteve-se a política de estímulo à diversificação de parcerias - sem prejudicar os relacionamentos tradicionais - que visava enfrentar os problemas oriundos do aprofundamento do protecionismo das economias dos países avançados, da segunda crise do petróleo de 1979 e do aumento do serviço da dívida externa. A contração do crédito internacional e a crise da dívida externa do Terceiro Mundo provocaram uma certa paralisia na área de política externa em razão da necessidade de administrar a crise financeira. Cabe ressaltar que, durante o governo Figueiredo houve, de fato, um aprimoramento na opção de priorizar o relacionamento com os países do Sul, uma das razões para que se adotasse como rótulo da política externa a qualificação de *universalista* em oposição ao *pragmatismo* da gestão anterior, em que pese o fato de Cuba permanecer excluída desse âmbito. Distintamente do Presidente Geisel, Figueiredo não coordenava de forma tão criteriosa os assuntos de natureza internacional, não assumia a função de árbitro de disputas burocráticas, tampouco compunha com seu chanceler uma parceria especial (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993; PINHEIRO, 2004).

Em face das crescentes dificuldades em relação à cooperação com os países desenvolvidos, a política exterior brasileira intensificou crescentemente seus vínculos com a América Latina, dando um conteúdo sólido a uma prioridade recorrente mas nunca antes materializada, e que conhecerá um amadurecimento no governo seguinte. A *redemocratização*, por seu turno, dará prosseguimento a esta diplomacia, todavia em condições ainda mais adversas. Diante disso, a política externa do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro autodenominou-se de *Universalismo*, e esforçou-se por manter a autonomia do Brasil num cenário crescentemente desfavorável, conservando fortes traços de continuidade com o “Pragmatismo Responsável”. Definindo o país como parte do Terceiro Mundo, a diplomacia brasileira continuou a atuar nos fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado (embora não integrando-o), denunciando as estruturas políticas e econômicas internacionais (VIZENTINI, 2004).

O governo Figueiredo não propôs uma mudança no curso da política externa brasileira, mas somente uma adaptação aos novos ambientes externo e interno, como a crise da dívida e a Nova Guerra Fria e o processo de abertura e crise político econômica do regime. Conforme ressaltado, as mudanças do sistema internacional levaram a política exterior do Brasil ao universalismo como alternativa. Porém, Argentina e América Latina,

consideradas como um todo, tornaram-se prioridade da política externa universalista. Figueiredo substituiu o *Pragmatismo Responsável e Ecumênico* pelo *Universalismo*. A nova política externa continua a anterior, mas não a repete. Pela primeira vez, a América Latina, enquanto prioridade da política externa brasileira, ultrapassava a posição retórica e as iniciativas de alcance limitado. Todos os generais presidentes - sobretudo Castelo Branco - colocavam a América Latina como prioridade. Entretanto, até Figueiredo, isso permaneceu somente na retórica discursiva (VIZENTINI, 2004).

Uma inflexão teórica importante do Universalismo era a presença do Brasil no Terceiro Mundo. A categoria de Terceiro Mundo, em que pese sua diversidade, agregava países importadores líquidos de capital e de tecnologia e que não haviam atingido um nível de desenvolvimento auto-sustentável. Neste sentido, o que havia de similar a todo Terceiro Mundo era o seu subdesenvolvimento econômico. Assim, Guerreiro refutava as críticas ao chamado “terceiro-mundismo” da política externa brasileira, as quais consideravam-na “uma intenção de manter o país no Terceiro Mundo” (VIZENTINI, 2004).

Em discurso à Federação Brasileira dos Bancos, Saraiva Guerreiro, em julho de 1980, argumentou que a *cooperação Sul-Sul* não seria uma alternativa ao diálogo Norte-Sul, que obedecia à outra dinâmica e incorporava expectativas diversas. *A cooperação Sul-Sul, além de seu valor intrínseco, poderia vir a reforçar o poder de barganha brasileiro em negociações econômicas globais*, sobretudo se esta passasse de uma solidariedade de dimensão retórica, para outra de dimensão concreta e econômica. O crescente e lucrativo relacionamento comercial com o Oriente Médio e com a Ásia, constituíam elementos desta disputa, ainda que com relação à África Subsariana os resultados fossem modestos. A isto pode-se agregar a intensificação das relações com a América Latina (particularmente com a Argentina) e com o Campo Soviético (VIZENTINI, 2004).

As divergências anteriores, com relação ao relacionamento Brasil-EUA, eram relativamente neutralizadas pelas próprias mudanças que estavam ocorrendo internamente no Brasil. Por um lado, o processo de *abertura política e redemocratização*, não obstante seus limites, alterara substancialmente a situação dos direitos humanos. *A abertura também ampliava o número de atores domésticos capaz de influir na formulação da política externa*¹⁷. O relacionamento político-diplomático do Brasil com os EUA, durante o regime militar, mostra que, apesar dos problemas conjunturais não resolvidos e dos limites estruturais na área econômico-financeira externa, o Brasil teve autonomia suficiente para adotar orientações que colidiam com os objetivos estratégicos da política externa norte-americana (VIZENTINI, 2004).

A política africana do governo Figueiredo não só deu continuidade à do governo Geisel, como também a aprofundou, uma vez que, em 1974, o Brasil tinha somente 12 embaixadas residentes na África, dez anos depois, contava com 21, cobrindo 45 países. Acrescente-se ainda a viagem do presidente ao continente africano, a primeira do gênero feita por um estadista sul-americano. Na ocasião o presidente visitou a Nigéria, Senegal,

¹⁷ Este tema será mais aprofundado na próxima seção deste capítulo.

Guiné-Bissau, Cabo-Verde e Argélia, complementando as visitas realizadas pelo chanceler Saraiva Guerreiro em 1980, quando este esteve em Moçambique, Angola, Tanzânia e Zimbábue. O efeito político desse estreitamento de relações diplomáticas com a África foi um maior envolvimento do Brasil com os problemas do continente. Essa atenção concentrou-se principalmente na parte austral, onde a África do Sul constantemente fustigava o território angolano com intervenções militares e com ajuda à UNITA, que do sul do território esforçava-se por desestabilizar o governo do MPLA. A identificação brasileira com os interesses angolanos revelou-se tão acentuada que, em 1981, por ocasião de mais uma dessas incursões sul-africanas, o chanceler brasileiro aventou a hipótese de deslocar tropas brasileiras para defender a soberania angolana. Consoante esta política, reconheceu-se também a SWAPO (Organização do Povo do Sudoeste Africano) como legítima representante do povo da Namíbia (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

4. As Relações entre Política Externa e Regime Político: Desenvolvimento, Autonomia e Independência

Esta seção tem como propósito ressaltar as relações entre política externa e regime político no cerne do Estado Desenvolvimentista (1930-1980), bem como privilegiar o legado institucional da Política Externa Independente (PEI) - vinculada, por sua vez, aos ideais de desenvolvimento, autonomia e independência - sobre a Política Externa Brasileira (PEB). Para tanto, num primeiro momento, retomar-se-á a importância da vinculação entre as estratégias endógenas de desenvolvimento ao modo de inserção internacional, como fora o caso da Era Vargas (1930-1945). Num segundo momento, o objetivo da seção é salientar a vinculação entre a PEI e o “Pragmatismo Responsável” do governo Geisel num contexto de busca pelo desenvolvimento.

De acordo com a bibliografia especializada sobre a relação entre regimes políticos (autoritarismo e/ou democracia) e política externa, esta parte do capítulo converge com o argumento de que *não há um nexó causal entre políticas externas e tipo de regime*. Todavia, isto não significa que não há conexões entre os dois conceitos. A existência de um regime democrático não necessariamente implica uma política externa ética e cooperativa, ao passo que um regime autoritário não está naturalmente orientado para uma guerra externa (SOMBRA SARAIVA, 2003ab; BERNAL-MEZA, 2003; CERVO, 2003; HURRELL, 2003; PINHEIRO, 2004).

Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), o desenvolvimento tornou-se o *vetor* da política externa. Após assegurar a soberania territorial e a delimitação das suas fronteiras, o desenvolvimento do território tornou-se a terceira função histórica sucessiva da diplomacia brasileira. O desenvolvimento como uma meta tornou-se um elemento da identidade nacional. Neste contexto, o nascimento do paradigma do *Estado Desenvolvimentista* ocorreu na América Latina entre 1930 e 1945 sob o impulso das transformações sociais que exigiram um novo padrão de condução pelo Estado¹⁸. No

¹⁸ Torna-se tarefa do Estado colocar a nação na rota do desenvolvimento capitalista. Este processo foi iniciado pelas elites políticas brasileiras em 1930 e mantido durante as décadas seguintes em três estágios

Brasil, a razão do *Estado Desenvolvimentista* prevaleceu sobre governos e regimes políticos durante 60 anos, entre 1930 e 1989. Contudo, como ele ocorreu com o viés liberal-conservador, o novo paradigma das relações internacionais do Brasil também sofreu inflexões (CERVO, 2003).

Em sua gênese, o *Estado Desenvolvimentista* acrescentou à política externa brasileira, especificamente, três parâmetros: (1) a percepção de que a política externa deve realizar interesses distintos daqueles pertencentes à fase anterior; (2) *a percepção de que a política externa deve suplementar os esforços internos de desenvolvimento*, exibindo uma nova funcionalidade histórica; (3) a percepção de que a eficiência da diplomacia em alcançar os resultados relacionados ao desenvolvimento depende da autonomia do processo decisório, do caráter cooperativo e não conflitivo das relações externas, de uma política de comércio exterior pragmática e flexível, da prevalência de objetivos econômicos sobre a aliança geopolítica, da segurança, da parceria política e estratégica internacional e, por último, do equilíbrio nas negociações com as grandes potências e os países vizinhos (CERVO, 2003);

O paradigma do *Estado Desenvolvimentista* foi inventado pelos estadistas. Neste sentido, desde os anos 1950, economistas da CEPAL não somente adotaram o novo viés, mas fortaleceram-no em sua dimensão econômica, melhorando os conceitos de planejamento econômico, centro-periferia, industrialização, mercado interno, emprego, renda nacional, declínio dos termos de comércio etc. Dois elementos foram importantes do paradigma do *Estado Desenvolvimentista* na consolidação da política externa brasileira: *a definição conceitual elaborada nos anos 1960 e a viabilidade operacional demonstrada nos anos 1970* (CERVO, 2003, p. 352-353). Houve um acordo entre os estadistas, intelectuais, diplomatas, militares, políticos e líderes de movimentos sociais sobre um ponto: *a política externa deve apoiar o projeto de desenvolvimento nacional*. Contudo, o pensamento político brasileiro foi dividido acerca do modelo de desenvolvimento a ser importado. Esta divisão aprofundou-se em 1960, quando as diferentes tendências da opinião pública brasileira se radicalizaram. O movimento provocou, finalmente, uma definição clara do conceito paradigmático de *Estado Desenvolvimentista*. De um lado, houve os defensores do desenvolvimento dependente-associado¹⁹ com as forças do capitalismo internacional (CARDOSO e FALETTO, 1970); de outro lado, os protagonistas de um desenvolvimento nacional independente, a partir da formulação da *Política Externa Independente* (1961-1964). Embora as duas linhas de pensamento coincidissem em uma vasta zona de convergência, elas foram

distintos. O primeiro foi entre 1930 e 1950, voltado para a criação de um moderno parque industrial. O segundo, de 1960 a 1970 visou dotar a economia com elementos básicos que garantiriam sua maior autonomia possível. O terceiro, de 1970 em diante, foi dedicado à aquisição e dominação de tecnologia avançada (CERVO, 2003).

¹⁹ O grupo militar de Castelo Branco, que tomou o poder em 1964, foi um dos representantes desta corrente (CERVO, 2003).

suficientemente distintas e coerentes para sugerir duas estratégias de inserção internacional (CERVO, 2003).

O governo militar (1964-1985), todavia, deu uma forte demonstração de mudança dentro do regime, quando recuperou, entre 1967 e 1985, as tendências nacional desenvolvimentistas dos primeiros presidentes Getúlio Vargas (1930-1945), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961-1961) e João Goulart (1961-1964). Portanto, as duas fases do regime militar brasileiro, 1964-1967 e 1967-1985 não coincidiram em suas formulações de política externa. A primeira fase, curta e efêmera, tendeu a seguir as intenções da redemocratização de 1945. A segunda recuperou o projeto nacional operacionalmente engendrado pela inteligência política de 1930 e conceitualmente definido pelos democratas nos anos 1960²⁰ (CERVO, 2003).

Como um todo, durante sessenta anos de política de desenvolvimento, isto é, entre 1930 e 1989, a *continuidade do paradigma desenvolvimentista não foi ameaçada pelas rupturas institucionais do regime político* (CERVO, 2003, p. 355). Esta continuidade é responsável pela manutenção da autonomia decisória na esfera política bem como pela criação de um forte núcleo econômico nacional em contraposição ao que defendia o paradigma liberal-conservador, aferrado à vocação agrária do país (HURRELL, 2003; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

A estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI) foi muito importante em moldar as políticas externas dos Estados latino-americanos. Mas ela não estava estreita ou necessariamente conectada a um tipo de regime político particular. De fato, ela floresceu em tipos distintos de regime político. Este conjunto de ideias está estreitamente relacionado ao foco da política externa na *autonomia* e no *desenvolvimento*, que foi mais visível e influente nos anos 1970 no Brasil. À época, os seus protagonistas desejavam um desenvolvimento sustentado por forças internas, isto é, um desenvolvimento que seria menos dependente do capital, empresas e tecnologia internacionais (CERVO, 2003; HURRELL, 2003; JAFFRELOT, 2009; PINHEIRO, 2004; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

A redemocratização do Brasil em 1945 e o golpe militar de 1964 tiveram impactos sobre a direção da política externa. Em ambos os casos, as intenções dos líderes coincidiram. Na esfera econômica, ambos os regimes defenderam o aprofundamento da associação com as forças do capitalismo internacional e, na esfera político-ideológica, o alinhamento com os valores liberais do Ocidente, princípios e padrões de comportamento propostos pelos EUA. Ademais, os dois processos de redemocratização de 1945 e 1985 não coincidiram em sua influência sobre a política externa. No primeiro caso, a política externa aceitou a influência do Ocidente, quebrando com o paradigma do primeiro governo Vargas. No segundo caso, a redemocratização deu continuidade ao nacionalismo presente no paradigma seguido durante a segunda fase do regime militar, entre 1967-1985 (CERVO, 2003: 360).

²⁰ Trata-se de uma abordagem bastante controversa, pois sugere que o período 1967-1985 não foi ancorado no desenvolvimento dependente-associado, exatamente o contrário do que defendem CARDOSO e FALETTO (1970) em suas formulações da teoria da dependência. Uma leitura acurada desta obra clássica aponta que o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) não é o oposto de desenvolvimento dependente-associado, mas são a mesma coisa.

Após a operacionalização desta articulação entre regime político e política externa à luz de uma interlocução com a literatura especializada, passa-se agora a uma análise mais acurada acerca do legado da *Política Externa Independente* (PEI), levada a cabo entre 1961 e 1963, e o modo como esta influenciou os governos autoritários, particularmente a gestão de Ernesto Geisel. Nesta linha argumentativa, no início dos anos 1960, o ativismo de Terceiro Mundo do Brasil estava em seu ponto mais alto. O país tinha sido um dos defensores mais francos das demandas dos países menos desenvolvidos por mudanças na ordem econômica internacional e tomou parte ativa na elaboração da agenda para a primeira UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em 1964. Nas reuniões preparatórias regionais, o Brasil se esforçou para a unidade e coesão do bloco latino-americano em apoio às resoluções decisivas na conferência. A solidariedade com o Terceiro Mundo constituiu um importante princípio da “Política Externa Independente” daqueles anos que, questionando a orientação tradicional de alinhamento estrito com os Estados Unidos, procurou globalizar as relações internacionais do Brasil. O golpe militar no Brasil ocorreu, enquanto a conferência estava em andamento em Genebra. Com o regime militar, houve uma retomada imediata da retórica de Guerra Fria e o “alinhamento incondicional” com os EUA foi selecionado como o princípio mais importante para orientar a política externa brasileira a partir de então (LIMA, 2013b).

Em 1974, quando ascende Geisel, as atitudes novas são evidentes. Com a noção de “Pragmatismo Responsável”, esboça-se um afastamento em relação à proposta doutrinária vigente e faz-se a crítica implícita do “ideologismo”, que teria orientado os movimentos imediatamente anteriores da formulação diplomática. Um segundo elemento das práticas inovadoras é o de que, vistas num primeiro exame, as opções de política externa, em 1960 e 1974, convergem, ao procurar fazer com que o comportamento diplomático do país se internacionalize. Por esta razão, passou a ser comum afirmar-se que o pragmatismo continua e resgata a PEI. Na década de 1960, por diversas razões, o país não estava suficientemente maduro para a inovação que o projeto internacional, iniciado por Jânio, recomendava. Haveria um hiato entre a teoria e a prática, que só seria fechado quinze anos depois. Era outro Brasil, mais industrializado, com ligações internacionais mais diversificadas, o que poderia praticar independência em política externa (FONSECA JR., 1996).

Um fator importante da PEI é o “desengajamento da Guerra Fria” e, assim, a fuga ao alinhamento com os EUA e a conseqüente aproximação com os países da África e da Ásia. Cabe elucidar que a inclinação que a PEI revela é natural, no entanto as características do sistema internacional, sobretudo as da hegemonia americana, tornam difícil materializar o caminho do universalismo. Em outras palavras: no sistema internacional bipolar, o Brasil vive no campo de hegemonia de uma das superpotências, e tal circunstância define, estruturalmente, os limites de suas opções diplomáticas. A crítica à política externa da Revolução de 1964 se faz justamente a partir da perspectiva da PEI. Não obstante, a perspectiva de uma retomada de conceitos próximos aos da PEI, no marco do Estado autoritário, parecia descartada ou, pelo menos, remota. Afinal a PEI se identificava com um momento populista da democracia, que, para os militares, incorporava inclinações esquerdistas. No entanto, passados poucos anos, a história da

política externa brasileira mostrará, com o “Pragmatismo Responsável”, que não existem simetrias perfeitas entre o que ocorre no âmbito interno e no internacional. A dissintonia teria nascido da própria lógica de evolução diplomática. A lealdade ao Ocidente não exclui problemas com os países ocidentais, sobretudo com os EUA, que obrigam à revisão das condutas de alinhamento que marcaram, sobretudo, o período 1964-1967. Assim, ao final dos anos 1960, abre-se espaço para opções inesperadas da política externa com Geisel, para uma retomada de uma perspectiva autonomista (CERVO e BUENO, 2002; FONSECA JR., 1996).

Se a PEI nasce de um projeto político, de uma concepção intelectual, o pragmatismo será a tentativa de superar uma história que começa em 1964 e que resulta, de um lado, em algum isolamento diplomático (sobretudo no campo multilateral) e, de outro lado, em uma teia de contradições reais com a potência hegemônica em áreas variadas. Ademais, uma das premissas da política externa brasileira, tanto na PEI como no “Pragmatismo Responsável”, é a de que o Brasil deveria buscar desempenhar um papel global. A dimensão do país pedia naturalmente participação nos grandes temas internacionais (FONSECA JR., 1996).

Torna-se crucial esboçar as distinções básicas entre a PEI e o “pragmatismo”: este reflete e vive uma história de contradições reais, de negociações e pressões com os EUA, que obriga a um cuidadoso realismo. São conflitos localizados de interesse, com um país que já não é mais moldável, em suas inclinações essenciais, por pressões externas. Nos anos 1960, as contradições eram de outra índole, mais ideológicas, em torno do próprio modelo de organização social. Para a história do pragmatismo, tão importante quanto à natureza da relação Norte-Sul, são as ligações Sul-Sul. Uma das marcas do “Pragmatismo Responsável²¹” é justamente uma profunda mudança nas relações do Brasil com o mundo em desenvolvimento. As inovações diferenciadoras são a aproximação com os africanos, num diapasão novo, aberto pelo reconhecimento do governo angolano, o reatamento com a República Popular da China²² e a intensificação da relação com os árabes. Tanto a China como o Brasil, em que pesem as diferentes situações político-econômicas vivenciadas, possuíam semelhanças quanto a seus projetos de inserção no sistema internacional: as políticas externas de Brasil e da China Popular tinham como um dos traços principais o estreitamento de relações com os países do Terceiro Mundo e a diversificação de interesses e dependências com relação ao Primeiro Mundo. Havia, portanto, linhas de

²¹ Cabe ressaltar o engajamento da diplomacia de Geisel no Oriente Médio, que se dá mediante o reconhecimento da necessidade de criação de um Estado Palestino bem como da retirada de Israel dos territórios ocupados (FONSECA JR., 1996; LEITE, 2011; VIZENTINI, 2004).

²² O empresariado fazia grande pressão a favor do restabelecimento de relações com a RPC, e o Itamaraty fomentou e orientou essa tendência, esclarecendo e persuadindo os círculos mais conservadores, explicando – por meio de palestras na ESG e de artigos na Revista do Clube Militar - a nova posição da RPC no cenário internacional. Em maio de 1974, Geisel levou a proposta do restabelecimento de relações com a RPC ao CSN. Por fim, a implementação da decisão concretizou-se em 15/08/1974, quando Chen Chieh, vice-ministro do Comércio Exterior da China, veio ao Brasil. O impacto do restabelecimento de relações diplomáticas com aquele país foi comparável com o resultado produzido pelo reconhecimento do MPLA como legítimo governo de Angola. O saldo da balança comercial brasileira no comércio com a China subiu de 5 milhões e 875 mil dólares no período janeiro/outubro de 1976 para 146 milhões de dólares no mesmo período em 1977 (VIZENTINI, 2004).

coincidência entre a política externa de Brasília e Pequim. Brasil e a República Popular da China também aproximavam-se na defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional, de cunho terceiro-mundista. (ANTÓNIO, 2013; FONSECA JR., 1996; LEITE, 2011; VIZENTINI, 2004).

Com relação à temática Norte-Sul, há pontos claros de convergência entre a PEI e o pragmatismo: (1) a consciência de que o mundo da economia é integrado e interdependente - patente nos dois discursos e que constitui uma base de fato a partir da qual as reivindicações “sulinas” podem ser articuladas; (2) o desconforto com a divisão internacional do trabalho, que opera de forma iníqua (a especialização não é neutra e, na linha cepalina, existem umas melhores do que as outras, o que leva alguns países a assegurar acumulação permanente de vantagens; nesse contexto, o objetivo é fazer com que os países ascendam às “boas vantagens”); (3) a existência de um fundamento ético ou jurídico (direito ao desenvolvimento), que sustenta as reivindicações do Sul, e que corre paralelo ao argumento do auto interesse (se os industrializados atendessem ao que pede o Sul, seriam também beneficiados); (4) o delineamento, em ambos os discursos, da hipótese segundo a qual o “futuro será pior do que o presente”, a crise que se agrava; (5) a proposta de criação de mecanismos multilaterais que encaminhariam o processo de atenuação das diferenças. No caso do pragmatismo, a trave de sustentação é o sucesso do “controle econômico” no âmbito nacional (FONSECA JR., 1996; NERY, 2011).

No que tange ao discurso do pragmatismo²³, a perspectiva de autonomia tem duas dimensões conceituais básicas: a não opção entre blocos na Guerra Fria²⁴ e a busca pela reforma da ordem internacional no plano Norte-Sul. Deste modo, não é difícil comprovar a hipótese de que as formulações da PEI e do pragmatismo são muito próximas. Por mais que diversos, os mundos para os quais se elabora a política externa brasileira, em 1960 e 1974, guardam características estruturais próximas: as variações da disputa Leste-Oeste dominam o sistema e, de outro lado, as diferenças entre Norte e Sul organizam, de várias formas, a vida dos organismos multilaterais. A PEI investe mais em temas políticos ao passo que o Pragmatismo investe predominantemente em temas econômicos. Ademais, a PEI pressupunha um programa de *reforma social*, com *redistribuição de renda*²⁵ (e, portanto, a construção de um *mercado interno ampliado*), à proporção que no pragmatismo, o crescimento econômico prescindia de alterações estruturais na sociedade (FONSECA JR., 1996; VIZENTINI, 2004).

²³ O pragmatismo tem inúmeros exemplos de coerência. No entanto, para sublinhar apenas dois, cabe mencionar a liberdade com que se agiu no caso do rompimento do Acordo Militar com os EUA, quando se interpreta que a atitude do governo norte americano atenta contra interesses nacionais e tem feição intervencionista. O outro seria o Acordo Nuclear com a Alemanha, que também pode ser interpretado no diapasão da autonomia e da universalização. A história das pressões norte-americanas para coibir e restringir o acordo são bem conhecidas e estão apresentadas de forma pormenorizada na tese de doutoramento de Maria Regina Soares de Lima (FONSECA JR., 1996; LIMA, 2013b; LIMA e MOURA, 1982).

²⁴ Há uma opção clara de pertencimento ao bloco da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), embora ele não seja incondicional nem limite todas as decisões.

²⁵ Isso é passível de questionamento, uma vez que a PEI, encabeçada pelo governo Jânio Quadros (1961-1961) - que governou 7 meses e renunciou - foi acompanhada de conservadorismo no plano doméstico.

5. A Política Externa Brasileira como Política Pública²⁶ no Contexto do Fim da Guerra Fria e da Redemocratização do Sistema Político Brasileiro

No cenário da redemocratização do processo político, após a vigência de 21 anos de autoritarismo, esta seção final do capítulo aborda os mecanismos conducentes à caracterização da política externa brasileira como política pública. Sendo assim, ainda que condicionada ao pragmatismo e dirigida primordialmente ao público externo, a incorporação do discurso democrático pela diplomacia brasileira pode ter um efeito salutar na política externa, ao reforçar os setores que lutam pela participação no processo decisório e pelo estabelecimento de uma ordem efetivamente democrática. Uma vez alcançado tal objetivo, poderá estabelecer-se a correspondência desejada entre a representatividade interna da política externa e seus compromissos explícitos de apoio às experiências democráticas no plano internacional (LIMA e MOURA, 1982; LIMA e SANTOS, 2001; MIYAMOTO e GONÇALVES, 2000).

Avançando nesta temática, o trabalho de SANCHEZ et al. (2006), a partir da análise das Constituições de 1967 e 1988, desmistifica a visão da política externa²⁷ como questão “externa” aos Estados e diversa de toda e qualquer política doméstica. Para o enfrentamento desses impasses, as autoras levam em consideração dois pressupostos: (1) as políticas interna, externa e internacional constituem um *continuum* de processo decisório e (2) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas. Observa-se que, tanto na Constituição de 1967 quanto na de 1988, o poder Executivo, em comparação com os demais poderes, tem um papel eminentemente concentrado nas fases de formulação e decisão da política externa. Conclui-se, portanto, que as competências do poder Executivo em ambas as Constituições não foram modificadas na sua essência, exceto quanto à avaliação de questões relativas à guerra. Por seu turno, o poder Legislativo assume um papel preponderante de “co-decisor”, em ambas as Constituições, como responsável pela aprovação das decisões do poder Executivo sobre celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz.

As reverberações do fim da Guerra Fria, da liberalização econômica, da intensificação do fenômeno da globalização e da redemocratização do regime político brasileiro sobre a formulação e conteúdo da política externa do país têm sido constantemente apontadas como elementos que ajudam a explicar a quebra do monopólio e do insulamento do Itamaraty²⁸. Trata-se de uma herança do autoritarismo (1964-1985)

²⁶ Trata-se da necessidade de se considerar o Estado e o governo em ação no plano internacional. Nesta direção, já está distante dos dias atuais a ideia de que as políticas públicas se originam ou mesmo se dirigem apenas ao plano interno. Da mesma forma, nada mais superado do que a ideia realista clássica de que a política externa nasce onde termina a política interna (MILANI e PINHEIRO, 2013; PINHEIRO e MILANI, 2011).

²⁷ A expressão “política externa” é empregada pelas autoras instrumentalmente para designar aqueles momentos de decisão tradicionalmente circunscritos à tipologia de política externa, ainda que elas defendam a concepção de política externa como política pública e a ideia de *continuum* entre as políticas (interna, externa e internacional) (SANCHEZ et al., 2006).

²⁸ Esta visão está alicerçada no mito fundador do Itamaraty como defensor da integridade territorial e política da nação, insulado da política partidária e responsável por uma percepção que foi por muito tempo dominante entre a elite brasileira. Trata-se da posição peculiar da agência diplomática dentro da estrutura do aparelho de Estado, e até mesmo a sua legitimidade na condução da política externa brasileira - um

que vem sendo substancialmente modificada. Diante desse fato, a política externa necessita de parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política como influência, participação, cooperação, resistência e conflito (MILANI e PINHEIRO, 2013).

Os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX foram fundamentais para que houvesse um misto de resgate e renovação das teses de Análise de Política Externa (APE) na área de Relações Internacionais, bem como uma nova configuração da arena decisória da Política Externa Brasileira (PEB). A simultaneidade de fatores - tais como o fim da competição bipolar, a diversificação das coalizões, a liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área de informação e a ação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais - produziu uma inflexão nas concepções contemporâneas sobre o papel do Estado e em suas práticas no campo da política externa. Surgiram novas possibilidades de ação internacional dos Estados, mas também novos constrangimentos. Tal diagnóstico complexo e paradoxal decorre da constatação de que as relações internacionais, na atualidade, não apenas englobam um campo mais vasto de questões (meio ambiente, direitos humanos, migrações, pobreza, internacionalização da educação, da saúde e da cultura, cooperação para o desenvolvimento etc.) que demandam conhecimentos e *expertises* particulares, como também implicam, de forma cada vez mais densa e institucionalizada, uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. Empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, por exemplo, passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas. Disso tudo resulta o reconhecimento da inegável *conexão* entre *problemas internacionais* e *temas domésticos* (MILANI e PINHEIRO, 2013; PINHEIRO e MILANI, 2011; HILL, 2003).

Tal pluralidade envolve, além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam o alegado monopólio do Itamaraty (ministérios e agências federais, entidades subnacionais etc.), inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura...), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira

reconhecimento certificado pela estabilidade do preceito constitucional do predomínio do Executivo sobre as relações exteriores. Até recentemente, era comum referir-se à PEB como política de Estado relativamente imune a mudanças e ingerências das agendas governamentais, e isso em grande parte devido ao profissionalismo, às capacidades de negociação do Itamaraty e à sua relativa autonomia na definição das agendas da PEB. No entanto, a partir da transição entre os anos 1980 e 1990, inúmeros acontecimentos ilustraram a perda dessa alegada e, por que não dizer, cultuada autonomia do Itamaraty: o papel da Fazenda na negociação financeira internacional, a ação internacional organizada de vários ministérios, bem como de algumas entidades subnacionais. Tais fatos trouxeram para a academia a necessidade de renovar suas agendas de investigação, mas também colocaram em xeque seus marcos interpretativos acerca de como e por quem são tomadas decisões em matéria de política externa (CHEIBUB, 1985; LIMA, 2002; MILANI e PINHEIRO, 2013; PINHEIRO e MILANI, 2011).

(associações, movimentos sociais, empresas...). Essa pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e das diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto - e de modo nem sempre previsível - vários espaços para a ação política. Da pluralidade de atores e agendas da PEB emerge, de fato, uma complexidade crescente do próprio processo decisório. E desta complexidade emerge igualmente uma nova visão sobre a política externa, sua prática e seu estudo. É preciso sublinhar que a crescente e relevante presença de atores não estatais nos fóruns de formulação e debate das posições internacionais do país não os tornou, automaticamente, tomadores de decisão em última instância da PEB. Outrossim, isso não lhes retira a competência e efetiva contribuição para a definição das escolhas políticas do país nos debates internacionais. Entretanto, é no âmbito do Estado que as decisões são finalmente tomadas. O que mudou é que, se antes era possível falar de uma concentração desses assuntos na agenda do Itamaraty, hoje os temas de política externa, por serem mais diversificados, povoam as atividades de outros ministérios e agências de governo, em um novo arranjo institucional (CHEIBUB, 1985; MILANI e PINHEIRO, 2013; PINHEIRO e MILANI, 2011).

Nesse sentido, os diversos temas que hoje chegam à agenda de política externa o fazem não apenas por intermédio do Itamaraty, mas também por meio de outras pastas e órgãos do governo (saúde, educação, cultura, meio ambiente, agricultura, desenvolvimento social e combate à fome etc.) ou ainda por intermédio das unidades subnacionais. Não menos relevantes são as demandas de movimentos sociais e redes de ativismo político no sentido de se abrirem os debates sobre a PEB, a exemplo da defesa de criação de um conselho nacional de política externa e da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip). A política externa é uma política pública, haja vista que atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva; falta-lhe, porém, arcabouço institucional que reflita politicamente essa nova configuração. Por conseguinte, não são poucas as variáveis a explicarem a reconfiguração da PEB. As pesquisas já realizadas sobre o tema demonstram que os fatores explicativos dessa multiplicação de atores e dessa descentralização do poder de agência variam de acordo com os contextos, tanto no plano sistêmico quanto no âmbito doméstico. Tal variabilidade decorre dos processos históricos de institucionalização e do grau de relevância sistêmica e nacional dos diferentes problemas de política externa (saúde e comércio internacional, direitos humanos, regulação internacional em matéria de educação e cultura, ação internacional dos estados federados e municípios na cooperação para o desenvolvimento etc.). É preciso esclarecer que, politização significa a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também e por conta de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas (MILANI e PINHEIRO, 2013; PINHEIRO e MILANI, 2011).

A adoção do termo *politização* pretende reforçar o fim da crença de que o campo da política externa, por sua natureza supostamente particular, mereceria um tratamento que o retirasse da arena do embate político. Assim, os distintos atores trazem para o campo da política externa uma política plural, constituída de linguagem, ideais, valores, símbolos e demandas materiais diferenciadas. A intensificação da politização das agendas de política externa é decorrência da maior pluralidade dos atores e de suas visões, das

ideias e princípios que, assim, alcançam o espaço público - ainda que sua discussão não envolva todo o espectro da comunidade política, seja esta a cidade, o Estado ou a nação. O fato é que, nessa nova configuração, à medida que os ministérios domésticos expandem sua área de interesse para assuntos de natureza externa, mais se politiza a política externa. Em vista do fato de que temas da vida pública chegam à agenda de política externa por outros caminhos, a politização da política externa se realiza em grande parte pela via do alargamento da participação ministerial. Nesse sentido, mesmo que ainda fosse possível falar de um relativo insulamento da agência diplomática, certamente não se pode falar de um insulamento da política externa. Se por um lado a maior participação de atores no processo de definição das escolhas do país no plano internacional desloca o Itamaraty do centro exclusivo das decisões com efeitos deletérios sobre sua capacidade de coordenação, por outro, essa pluralidade renova as credenciais de inserção internacional do país ao qualificar a política externa como representativa dos interesses mais amplos da nação (MILANI e PINHEIRO, 2013).

Torna-se imperativo repensar o lugar do Itamaraty na administração pública brasileira e nas suas relações com a sociedade civil. Levando-se em consideração a profissionalização da máquina pública, o quadro atual revela que o Itamaraty não pode mais ser considerado a única ilha de profissionalismo e competência, nem ignorar que existe muita expertise a ser mobilizada fora dos muros institucionais. Em linha com essa nova realidade, a presença de uma agenda internacional nas diferentes burocracias (novidade em alguns casos e fortalecimento em outros) não pode ser dissociada de uma realidade contemporânea em que a cooperação internacional para o desenvolvimento, em particular a cooperação técnica, científica e tecnológica, ganhou enorme visibilidade e importância, neste sentido politizando, como entendido acima, as relações de troca entre os países, assim como a própria concepção sobre valores e interesses públicos, na ótica de atores institucionais e não estatais. Ademais, a investigação sobre essa temática não deve se restringir nem ao período que nos é contemporâneo (embora ele certamente seja particularmente rico), nem ao plano exclusivo da realidade brasileira. Ao fim e ao cabo, a investigação sobre experiências pretéritas quando não havia os vetores da globalização e suas consequências sobre a dicotomia doméstico/internacional, tampouco distinções claras entre as políticas públicas e seus responsáveis, poderá nos ajudar a compreender melhor os caminhos traçados pela política externa do país (MILANI e PINHEIRO, 2013).

De fato, esta foi a pretensão deste capítulo, sobretudo por meio da mobilização de um arcabouço teórico e conceitual consistente, a fim de pesquisar dois momentos (pretéritos) singulares da política externa brasileira do *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985), consubstanciados nos governos Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985). Para tanto, procurou-se também realizar uma interface com o legado institucional da Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1963), ancorados nos ideais de autonomia e desenvolvimento.

6. Considerações finais:

O objetivo deste capítulo foi mostrar (empiricamente) como os ideais de *autonomia, desenvolvimento e independência* influenciaram significativamente a política externa do *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário*, particularmente os governos Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985). Ademais, ressaltou-se o papel do legado institucional da Política Externa Independente (PEI) sobre a inserção internacional do governo Geisel. Um elemento importante a ser apontado quanto ao período analisado é que *a permanência do viés desenvolvimentista não foi obnubilada pelas rupturas institucionais do regime político, não havendo uma relação causal necessária entre regime político e política externa.*

Certamente, em contraposição ao alinhamento automático aos EUA, instaurado em 1964, no governo do general Castello Branco, os dados mostram que houve a demanda por uma *Nova Ordem Econômica Internacional* e a decisão de dar primazia à temática Norte-Sul. Cabe elucidar a diversificação das relações diplomáticas, o apoio aos movimentos de libertação nacional na África (Angola e Moçambique), a ênfase na Cooperação Sul-Sul e os acordos de transferência tecnologia com países africanos, convergindo para uma aproximação sistemática do Brasil com os países do Terceiro Mundo. O Brasil defendeu a ideia de desenvolvimento não somente para si mesmo, mas para o mundo subdesenvolvido, como são os casos de sua atuação nos âmbitos do PNUD e do G-77. Isso levou a um aumento expressivo do comércio internacional no governo Geisel, quando comparado ao período 1964-1974. A projeção econômica e política ocorreram de forma amalgamada. Não obstante os avanços, o Brasil acumulou déficits na balança comercial por conta da necessidade de importação de petróleo para levar a cabo os projetos desenvolvimentistas desencadeados no âmbito doméstico, cujo notório exemplo é o II PND.

O ímpeto desenvolvimentista da política externa brasileira suscitou severa oposição das elites políticas, econômicas e da grande imprensa privada (conservadora) atreladas aos interesses do capitalismo norte-americano. O paradoxo do autoritarismo foi levar a cabo uma política externa vigorosa e progressista em um contexto doméstico marcado pela *concentração social da renda* e pelo agravamento das desigualdades. Bem assim, a despeito das iniciativas de descompressão do regime, o arbítrio institucional se concretizou pela inviabilidade da soberania popular manifestar as suas aspirações via aquiescência às instituições da democracia representativa e parlamentar.

Um elemento inovador da política externa deste contexto foi contestar a premissa realista clássica de que o Estado é um ator unitário no sistema internacional e que age racionalmente em nome do interesse nacional. Na concepção realista das Relações Internacionais, o Estado relega às instituições domésticas um papel secundário na formulação das estratégias de inserção internacional. Trata-se de uma marca do governo Castelo Branco, segundo o qual o eixo do sistema internacional estava constituído pelo conflito Leste-Oeste e, portanto, o Brasil devia estar subordinado à liderança hegemônica dos EUA no hemisfério. Por outro lado, o processo decisório doméstico foi crucial para

o perfil exitoso da política externa do “Pragmatismo Responsável” levada a cabo no governo Geisel.

Portanto, o final da Guerra Fria, a liberalização econômica, a redemocratização política, o processo de globalização e a conseqüente mudança da natureza dos Estados nacionais em virtude da supressão das fronteiras espaciais e temporais, impuseram grandes desafios à política externa e à sua caracterização como política pública. Tais transformações somente reforçam a necessidade de maior articulação entre as dimensões *endógena* e *exógena* dos Estados, em particular do Estado brasileiro, para a efetiva democratização da política externa.

Referências Bibliográficas

- ANTÓNIO, Nelson Domingos. (2013), *Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BERNAL-MEZA, Raúl. (2003), “Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil: perspectiva comparada”. In. SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, pp. 237-276.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. (1970), *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CERVO, Amado Luiz. (2003), “Political Regimes and Brazil’s Foreign Policy”. In. SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, pp.341-361.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CHEIBUB, Zairo B. (1985), “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 1, p. 113-131.
- D’ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (Org.). (1997), *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FONSECA JR., Gelson. (1996), “Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e o pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP: São Paulo, vol. 1.
- GONÇALVES, Williams da S. e MIYAMOTO, Shiguenoli. (1993), “Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, p. 211-246.
- HILL, Christopher. (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave MacMillan.
- HURRELL, Andrew. (2003), “Political Regimes and Foreign Policies: an introduction”. In. SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, pp. 29-60.
- JAFFRELOT, Christophe (2009). *Emerging States: The Wellspring of a New World Order*. New York: Columbia University Press.
- LEITE, Patrícia Soares. (2011), *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf. Acesso em: 15/12/2014.

- LIMA, Maria Regina Soares de. (2013a), “Preface”, In: PINHEIRO, Letícia. *Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government: the President, the military and the foreign ministry*. London School of Economics and Political Science. Brasília: FUNAG. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1054-FOREIGN_POLICY_DECISION.pdf. Acesso em: 19/12/2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de. (2013b), *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1037Political_Economy_of_Brazilian_Foreign_Policy_The.pdf. Acesso em: 15/12/2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2002). “Foreign Policy and Democracy: A Preliminary Analysis of the Brazilian Case”. *Paper prepared for presentation at the 43^o Annual Meeting International Studies Association (ISA)*, Nova Orleans, March 24-27.
- LIMA, Maria Regina S. de e MOURA, Gerson. (1982), “A Trajetória do Pragmatismo – Uma Análise da Política Externa Brasileira”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 3, p. 349-363.
- LIMA, Maria Regina S.; SANTOS, Fabiano. (2001), “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”. *Lua Nova*, n. 52, p. 121-149. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452001000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 16/12/2014.
- MAIOR, Luiz Augusto P. Souto. (1996), “O ‘Pragmatismo Responsável’”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP: São Paulo, vol. 1.
- MANN, Michael (2008). Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, 355–365.
- MANN, Michael (2006). A crise do Estado-nação latino-americano. In: DOMINGUES, José M. e MANEIRO, Maria (Org.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MANN, Michael (1984). “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. *European Journal of Sociology*, vol. 25, Issue 02, November, pp 185-213.
- MILANI, Carlos e PINHEIRO, Letícia. (2013), “Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública”. *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 1, janeiro/junho, p. 11-41. Disponível em: http://carlosmilani.files.wordpress.com/2014/01/milani_pinheiro_contexto2013.pdf. Acesso em: 16/12/2014.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. e GONÇALVES, Williams da S. (2000), “Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-1964”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, vol. 4
- NERY, Tiago. (2011), *A Economia do Desenvolvimento na América Latina: o pensamento da Cepal nos anos 1950-1990*. 1.ed. São Paulo: Caros Amigos.
- PINHEIRO, Letícia. (2013), *Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government: the President, the military and the foreign ministry*. London School of Economics and Political Science. Brasília: FUNAG. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1054-FOREIGN_POLICY_DECISION.pdf. Acesso em: 15/12/2014.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (2011), *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- PINHEIRO, Letícia. (2004), *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

PINHEIRO, Letícia. (2000), “Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, vol. 4

RICUPERO, Rubens. (1996), “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. Cultura Editores Associados, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP: São Paulo, vol. 1.

SANCHEZ, Michelle Raton; SILVA, Elaini C.G da; CARDOSO, Evorah L. e SPÉCIE, Priscila. (2006), “Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 125-143. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/09.pdf>. Acesso em: 16/12/2014.

SILVA, Goubery do C. e. (1981), *Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (2003a), “Introduction”. In. SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, pp. 07-10.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. (2003b), “Is it Possible to Establish a Causal Nexus Between Foreign Policy and Political Regime?” In. SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, pp. 13-27.

SPECTOR, Matias. (2002), “O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n. 1, p. 117-145. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a05v45n1>. Acesso em: 16/12/2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2011), *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. (2004), *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.