

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 137

janeiro/março – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# ***A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979)***

ANTÔNIO CARLOS LESSA

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. A natureza conflitiva das relações Brasil-EUA. 3. Relações econômicas. 4. Relações políticas. 4.1. A mediação das divergências (1974-1977). 4.2. Os difíceis anos Carter (1977-1979). 4.3. A distensão necessária (1977-1979). 5. Conclusão.*

## 1. Introdução

A redefinição das relações Brasil-EUA a partir de 1974 constitui o primeiro e mais decisivo passo da política exterior brasileira, iniciada com o governo Geisel<sup>1</sup>.

Essa transformação pode ser expressa não somente com os esforços brasileiros, para estabelecer relações bilaterais em bases mais igualitárias com a potência hegemônica do hemisfério, mas principalmente na determinação de prosseguir na defesa intransigente do que seriam os interesses do país no mundo, em rápido crescimento, ainda que estivessem em choque com os interesses norte-americanos. Pode-se também afirmar que essa redefinição esteve diretamente relacionada com um novo perfil de dependência externa do país e foi caracterizada por uma tendência declinante da participação dos EUA nas atividades econômicas globais do Brasil<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este artigo é extensivamente baseado em um dos capítulos do meu trabalho *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional-desenvolvimentismo* : estratégias de diversificação de parcerias. Brasília, 1994. 118 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 1994.

<sup>2</sup> HIRST, Mônica (org.). *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985. p. 15.

A crescente diferenciação de interesses e percepções entre Brasil e EUA, a respeito de suas respectivas posições no sistema internacional, produziu políticas divergentes e frequentemente conflitivas no plano das relações bilaterais<sup>3</sup>. Em grande medida esse padrão de divergência é decorrente de transformações ocorridas no sistema político brasileiro, a partir da ascensão de Geisel à Presidência da República. O que está estabelecido é um padrão de transição do poder, marcado pela idéia da necessidade de manutenção do projeto político militar, para assegurar sobrevivência à leitura de desenvolvimento nacional implantada nos moldes de uma potência emergente. No período em questão, mas notadamente a partir da administração Médici, observa-se o reordenamento das posições relativas ocupadas pelos três eixos em torno dos quais se articula o processo produtivo brasileiro, quais sejam, a grande empresa internacional, o setor público da economia e o capital nacional não-associado. Será a conjugação dessas três forças que permitirá, no momento seguinte, a gradativa diversificação das relações econômicas externas do Brasil, constituindo a base material da política exterior iniciada com Geisel<sup>4</sup>.

A ação externa de Geisel passou pela re-composição da correlação de forças na estrutura doméstica de poder. Procuravam-se vias tranquilas para o trânsito para a liberalização das instituições, num processo conduzido de forma centralizada pelo próprio Presidente da República, cujas características pessoais lhe permitiam exercer com eficiência o controle do processo decisório, inaugurando o chamado "centralismo burocrático", fórmula que indicava uma capacidade de decisão mais concentrada e com poder de articulação entre as burocracias mais consistentes<sup>5</sup>. Para Geisel, a política exterior, além de elemento indutor do desenvolvimento, acabou por se configurar como elemento legitimador do regime, apoiando-se na proposta de abertura institucional no plano doméstico e sobretudo nas afirmações de independência com relação aos desígnios da política externa dos EUA no plano internacional.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> HIRST. Transição democrática e política externa : a experiência brasileira. *Dados*, v. 27, n. 3, p. 378-380, 1984.

<sup>5</sup> CAMARGO, Sônia de. Caminhos que se juntam e se separam : Brasil e Argentina, uma visão comparativa. *Política e Estratégia*, v. 4, n. 2, p. 390, 1986.

O modelo de inserção internacional perseguido por Médici, configurado pelo paradigma de potência emergente, elaborado em condições internacionais extremamente favoráveis, e sua retomada por Geisel em uma conjuntura externa negativa, conferiu às variáveis econômicas caráter absolutamente prioritário. Com efeito, a partir de 1974, a política externa brasileira busca respostas ao brusco encarecimento dos preços internacionais do petróleo e à crise financeira dos países industrializados, procurando fontes alternativas de abastecimento energético e de mercados para os produtos brasileiros<sup>6</sup>. As necessidades de mudanças no campo econômico criaram as bases materiais para as principais redefinições da política exterior do período, centrando-se nas expressões-chave *diversificação*, tanto dos fluxos de comércio, quanto das origens dos investimentos estrangeiros e da captação de recursos financeiros no exterior, e *redefinição*, sobretudo das relações com os EUA (com a conseqüente tomada de consciência dos aspectos negativos do relacionamento) e das relações com os países do Terceiro Mundo (aí entendidos sobretudo a América Latina e África)<sup>7</sup>.

O presente artigo tem por objetivo examinar a redefinição das relações com os EUA, situando-o como o vértice principal da ação externa geiseliana, evidenciando o fato de que processo representa o corte da articulação já tradicional entre o interno e o externo na história mais recente do país, sendo o ponto alto do processo de gradual distanciamento entre os dois países que se observa em linhas gerais desde os anos 1950<sup>8</sup>.

## 2. A natureza conflitiva das relações Brasil-EUA

Fundamental que se diga que a tendência de "esfriamento" das relações com a potência hegemônica não se inaugura com a administração Geisel. Bem ao contrário, encontra raízes na administração Jânio Quadros, com origens remotas em Vargas, aprofundadas em JK,

<sup>6</sup> Ibidem, p. 393.

<sup>7</sup> HIRST (org.), op. cit., p. 381.

<sup>8</sup> Essa é a idéia básica de boa parte dos trabalhos de Moniz Bandeira que tratam das relações com os Estados Unidos. Ver, notadamente, BANDEIRA, L. A. Moniz. *Brasil-Estados Unidos : a rivalidade emergente, 1950-1988*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1989.

amadurecendo nas administrações Costa e Silva e Médici, para assumir seu apogeu a partir de 1974<sup>9</sup>.

A *Diplomacia da Prosperidade* de Costa e Silva retoma timidamente, e certamente em outros termos e em novas condições históricas, a *política externa independente* que traduzia, então, profundas divergências com os EUA, cujos interesses econômicos e políticos se contrapunham aos esforços de desenvolvimento do Brasil, ou tratavam de acoplá-los e dirigi-los, numa redivisão internacional do trabalho. Pautava-se, pois, pela reivindicação, à medida que aspirava definir sua própria identidade nacional como “potência emergente” capitalista em expansão, da revisão das bases do relacionamento entre EUA e a América Latina<sup>10</sup>.

Costa e Silva procede ao afastamento das pautas ideológicas que orientaram a política externa sob Castelo Branco, reassumindo uma atitude de relativa confrontação com os países industrializados e de ativa solidariedade com as reivindicações do Terceiro Mundo. A *Diplomacia da Prosperidade* busca a ampliação da área de negócios do setor externo, voltando a servir como instrumento de expansão econômica, com o mínimo de vinculação política e ideológica, segundo a perspectiva de que um contexto multipolar se configurava, com o conseqüente debilitamento da hegemonia norte-americana no sistema capitalista mundial. As relações com os EUA passam a conhecer numerosos pontos de tensão, tendência que se mantém inalterada e se agrava na administração Médici<sup>11</sup>.

Os atos do nacional-desenvolvimentismo geiseliano não apresentam o perfil de ruptura no relacionamento bilateral. Bem ao contrário, enquadram-se na seqüência de um processo histórico que compelia o Brasil a distanciar-se e contrapor-se aos EUA. Enquadram-se numa lógica que perpassa todo o período militar pós-Castelo Branco, colocando-se antes como o coroamento ou o ápice do processo de desloca-

<sup>9</sup> Idem. Continuidade e mudança na política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 29, n. 115/116, p. 91-92, 1986.

<sup>10</sup> Examinei a evolução da política externa brasileira entre 1964 e 1990 no ensaio Apogeu e declínio do nacional-desenvolvimentismo na política exterior do Brasil. *Em Tempo de Histórias, Cadernos da pós-graduação em História da Universidade de Brasília*, v. 1, n. 1, 2. sem. de 1995.

<sup>11</sup> BANDEIRA. Continuidade..., p. 94.

mento de um dos vetores mais importantes da política exterior brasileira, qual seja a dependência estrutural relativamente aos centros capitalistas de poder, nesta quadra, representados pelos EUA.

Tendo em vista esses elementos, pode-se afirmar que as relações brasileiro-norte-americanas, como se apresentam na abertura do quinquênio Geisel, formam a vertente fundamental da estratégia de diversificação de parcerias. Surgindo no cômputo dos fatores de formulação da política exterior como elemento de reação, exerce a função de elemento inicial de uma dialética que se estabelece no contexto da ação brasileira, que, ao desdobrar-se, motiva e informa o processo de expansão dos vínculos políticos e econômicos com novas parcerias a serem buscadas. Configura-se, pois, como a “vertente perturbadora” do nacional-desenvolvimentismo, forçando, entretanto, reações positivas<sup>12</sup>.

Fruto do mais claro labor intelectual já demonstrado pelos formuladores da política exterior brasileira, com uma conseqüente “tomada de consciência”, a redefinição das relações com os EUA e a concomitante definição de novas “vertentes” nas relações internacionais do Brasil, são, assim, as respostas para a questão central que norteia a ação externa de Geisel, qual seja, como conquistar um nível razoável de diversificação das parcerias externas<sup>13</sup>.

Com efeito, a década de 70 foi um período de importantes transformações para o Brasil. O País aprofundou sua estratégia de industrialização, diversificando ao mesmo tempo a estrutura de suas relações econômicas. O Brasil desenvolveu uma inserção mais sofisticada na economia internacional, convertendo-se em um dos países mais ativos na busca de um novo espaço dentro da divisão internacional do trabalho. O nacional-desenvolvimentismo geiseliano é a operacionalização da busca de respostas aos problemas financeiros, comerciais, energéticos e tecnológicos que estrangulavam

<sup>12</sup> LESSA, Antônio Carlos M. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo, 1974-1979. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, p. 24-39, 1995.

<sup>13</sup> Essa tomada de consciência é demonstrada pelos inúmeros pronunciamentos de autoridades governamentais, notadamente do chanceler Azeredo da Silveira, mostrando-se uma constante no período em tela. Ver *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 1/20, 1974 a 1979.

a economia, inserindo como questões de interesse, destacados os objetivos comerciais do Brasil, a garantia de suprimento de matéria-prima e produtos essenciais e o acesso a tecnologias avançadas e a fontes energéticas.

A redefinição das relações brasileiro-norte-americanas constituem a pedra angular da política externa no período, tanto no plano econômico quanto no político-militar. A natureza conflitiva do relacionamento encontra suas raízes na falta de conexão entre o que, a longo prazo, o Brasil pretende demandar e o que os EUA pretendem oferecer, ou seja, tecnologias e capitais desvinculados de uma estratégia que não encontre ressonância nos interesses nacionais. Desde os anos 60, o Brasil cresceu o suficiente, procurando diversificar sua dependência do exterior para aceitar os arranjos simples e lineares que organizaram, no passado, suas relações com os norte-americanos. Procura-se, então, a diversificação de fontes de aquisição de suprimentos sensíveis, como material militar, créditos, matérias primas essenciais, tecnologias e equipamentos, relativizando a dependência de fatores de produção de origem norte-americana<sup>14</sup>.

A despeito da dependência relativa que se observa no início dos anos 70, estão mais diversificadas as fontes externas desses suprimentos, o que permite operacionalizar a estratégia de continuar perseguindo os desígnios do desenvolvimento nacional. O Brasil busca concretizar uma situação de *autonomia heterodoxa* em que, mesmo conservando certos traços de dependência (com relação ao sistema financeiro internacional, por exemplo), encontra espaços para uma atuação própria que lhe permite redefinir a amplitude de seus laços com os EUA<sup>15</sup>.

A especificidade das relações brasileiro-norte-americanas reside no fato de que o desenvolvimento do Brasil o está levando a ocupar espaços já ocupados pelos EUA, em diferentes aspectos, tanto políticos quanto econômicos, com uma atuação mais destacada em determinados cenários regionais, como América Latina e África. A diferença de interesses já aludida circunscreve-se a alguns tópicos da agenda bilateral, justamente aqueles que temperam as estruturas do relacionamento, mes-

<sup>14</sup> GÓES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, p. 164. LIMA, Maria Regina Soares de, MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo : uma análise da política externa brasileira. *Dados*, v. 25, n. 3, p. 350, 1982.

<sup>15</sup> CAMARGO, op. cit., p. 394.

mo porque o Brasil se encontra irreversivelmente inscrito na órbita dos valores ocidentais, capitaneados desde o fim da Segunda Guerra Mundial pelos EUA.

Para o nacional-desenvolvimentismo de Geisel, a redefinição das relações com os EUA deve ser identificada com a busca de uma maior autonomia no interior do sistema ocidental e não com o seu rompimento. Nos valores fundamentais há, grosso modo, uma convergência de visão dos dois países, que leva ambos a compartilharem a mesma visão de mundo, o que inscreve os numerosos problemas do relacionamento bilateral na esfera operacional, e não-ideológica<sup>16</sup>.

### 3. Relações econômicas

No que diz respeito às relações econômicas entre Brasil e EUA, duas tendências se manifestaram de forma destacada no período que se estende de 1974 a 1979:

1) Operou-se a conclusão do processo de progressiva desvinculação do Brasil com relação ao mercado norte-americano, que se havia iniciado ainda nos anos 60. Ainda assim, as importações originárias dos EUA (basicamente produtos agropecuários, sobretudo trigo, produtos de tecnologia avançada e serviços) mantiveram seu dinamismo relativo no período, fazendo com que a balança comercial bilateral registrasse contínuos déficits contra o Brasil<sup>16</sup>. Não que o mercado norte-americano tenha deixado de ser importante, bem ao contrário, continua a sê-lo, mas sua importância é relativizada pelo crescimento dos fluxos de comércio com outros parceiros. As participações relativas da Europa Ocidental, América Latina, Japão, África, Oriente Médio e Europa Oriental modificam-se, as pautas de comércio crescem e ganham dinamismo, mas isso não ocorre às custas das relações comerciais com os EUA, sendo a qualidade das pautas de exportação, numa perspectiva comparada, bem distinta. Para os mercados dos novos parceiros, o Brasil destina além dos produtos tradicionais de exportação (como os produtos agropecuários), os frutos recentes de sua modernização industrial (bens de capital, material bélico e manufaturados)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Seminários do IPRI 1987 a 1989. *Cadernos do IPRI*, Brasília, n. 1. p. 13-20, 1989.

<sup>17</sup> De fato, os mercados da CEE e da América Latina ganharam maior ponderação relativa na estrutura de comércio, cada qual equiparando-se em

2) A decrescente complementaridade existente entre as economias dos dois países, por outro lado, como resultado do incremento da presença de manufaturados na pauta brasileira de exportações, somada às pressões internas derivadas do ajuste estrutural em curso na economia norte-americana, em um contexto de lento crescimento, conduziu à incidência crescente de conflitos comerciais. Com efeito, pode-se observar a transformação estrutural que se operou nas pautas de exportações brasileiras, que em 1965 apresentavam 82,1% de participação de produtos primários, 9,7% de semi-manufaturados e apenas 8,2% de manufaturados, contra uma participação em 1978 de 42,7%, 11,8% e 51,5%, respectivamente<sup>18</sup>. Neste ano, as pautas brasileiras são compostas basicamente por produtos tropicais (café, açúcar e cacau), agroindustriais dependentes de insumos baratos (suco concentrado e congelado de laranja, por exemplo), industriais de aplicação intensiva de mão-de-obra (calçados e têxteis), processados por indústrias que se utilizam de técnicas já amadurecidas (produtos siderúrgicos) e alguns bens de tecnologia avançada (material de transporte).

O nível decrescente de complementaridade existente entre as economias brasileira e norte-americana encontra raízes na necessidade do Brasil de intensificar as exportações para cobrir o aumento explosivo das importações, e ao subsidiar seus produtos para torná-los mais competitivos, encontra no crescente protecionismo do mercado dos EUA uma barreira cada vez mais difícil de transpor. Em decorrência, a expansão comercial brasileira passou a se orientar para outros mercados, buscando, inclusive, outros fornecedores para arrefecer a tendência deficitária na balança comercial com os EUA<sup>19</sup>.

As práticas comerciais norte-americanas, contraditórias com a tradicional fé liberal professada, dão origem a um regime de comércio administrado, ainda que não baseado em sistemas tradicionais de controle do fluxo de bens e serviços. Desde a promulgação da atual Lei de Comércio americana em 1974, os problemas no relacionamento comercial Brasil-EUA avo-

importância ao mercado norte-americano como destinatário das exportações brasileiras. Ver HIRST (org.), op. cit., p. 18.

<sup>18</sup> Banco do Brasil. CACEX. *Comércio exterior, exportação*, 1982.

<sup>19</sup> HIRST (org.), op. cit., p. 18.

lumaram-se rapidamente, chegando a compor uma alentada agenda, envolvendo múltiplos conflitos notadamente nas áreas de produtos primários e manufaturados. A fim de evitar as importações, sobretudo de produtos de mão-de-obra intensiva provenientes de países onde o salário era mais baixo, surgiram fortes pressões de setores da indústria prejudicados com a relativa perda de competitividade das pautas para exportação com a valorização do dólar, no sentido da adoção mais vigorosa, das proteções previstas na nova lei, notadamente o estabelecimento de restrições voluntárias e a imposição de direitos compensatórios e cotas.

As diferentes percepções e reações dos respectivos governos ao processo de diversificação de vínculos resultaram em divergências sistêmicas e no acúmulo de conflitos específicos ao longo do período. Há entre Brasil e EUA um número crescente de elementos que encerra certas contradições de interesses, o que deriva essencialmente da ocorrência de dois fatores básicos:

1) O Brasil surge no período como “novo personagem” no mercado internacional, apresentando um perfil de exportações muito mais diversificado em termos de pauta e do destino de seus produtos e, por isso, já entra em condições de atrito com certos supridores tradicionalmente estabelecidos nos mercados internacionais. Ao buscar novos mercados para o escoamento de sua produção, o Brasil depara-se, por um lado, com a força de setores tão tradicionais quanto decadentes da economia norte-americana, o siderúrgico por exemplo, e, por outro, desenvolve uma estratégia comercial heterodoxa ao oferecer produtos dotados de tecnologias e preços adaptáveis às necessidades dos clientes, sem restrições políticas ou ideologias que usualmente acompanhavam as linhas de fornecimento norte-americanas. Aliás, o contínuo êxito obtido nas exportações brasileiras de produtos industrializados pode ser explicado, conjuntamente, por medidas até singelas, mas que constituem a ponta de lança das políticas comercial e industrial do governo brasileiro:

a) utilização do sistema de assistência creditícia à produção de manufaturados para exportação;

b) manutenção da competitividade dos produtos na exportação, mercê do regime de câmbio flexível;

c) melhoria substantiva da qualidade e apre-

sentação dos produtos manufaturados para exportação;

d) posição favorável do Brasil como supridor de produtos industrializados ao mercado internacional, em volume que ainda não suscita maiores entraves às suas vendas<sup>20</sup>.

2) Vê-se, portanto, que há um elemento de competição e de choque entre o Brasil, como novo personagem no mercado internacional, e os EUA, que, embora tivessem presença predominante nesse cenário, vêm no desempenho de seu setor externo um elemento ainda mais importante para os destinos de sua própria economia, que tentava se adaptar a uma ativa política de reorientação estrutural e de racionalização dos setores produtivos. O problema da simultaneidade da nova presença brasileira, de um lado, e dos EUA, do outro, no plano econômico internacional, acontece no momento em que se verifica um aperto de espaços<sup>21</sup>.

As dificuldades no comércio internacional que afetam as economias do Brasil e dos EUA constituem a face conjuntural de uma questão mais importante, qual seja, a crise da divisão internacional do trabalho, com a definição ainda tímida de um novo paradigma industrial, que, se por um lado lança em crise setores inteiros das economias dos países centrais, visando abrir espaço para novos setores produtivos mais dinâmicos e introdutores de novas tecnologias, por outro, abre janelas de oportunidades para países intermediários como o Brasil, de economias razoavelmente infra-estruturadas ocuparem os espaços relegados pelo rearranjo dos setores tradicionais das economias do núcleo capitalista<sup>22</sup>.

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

Os financiamentos provenientes dos EUA

<sup>20</sup> *Boletim do Banco Central*, 1979.

<sup>21</sup> HIRST (org.), op. cit., p. 28-30.

<sup>22</sup> CRUZ, Manuel A.C.M.L. *A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais*: uma análise comparada das experiências do Brasil e do Peru, 1974-1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, 1989. Dissertação (Mestrado).

para projetos nacionais em geral eram vinculados à compra de equipamentos e excluía a transferência de tecnologias, forçando o desempenho do papel que o chanceler Azeredo da Silveira definiu como de “comprador passivo”. A restrição à transferência de tecnologias por parte dos EUA e a crescente participação do Estado brasileiro na economia, tanto como agente regulador quanto como empresário, traziam dificuldades para se estruturar uma agenda mais geral de cooperação e investimentos entre ambos.

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

Exemplificadamente, o êxito da estratégia de diversificação de parceiros comerciais pode ser medido pela participação dos EUA na estrutura de comércio brasileira: entre 1964 e 1974, respondiam por 25,2% das exportações e 28,8% das importações brasileiras, números que caem para 22,7% e 17,9% em 1978, respectivamente<sup>23</sup>.

Na mesma tendência, a participação percentual dos norte-americanos no conjunto de investimentos diretos e reinvestimentos no Brasil, que correspondia a 42,2% em 1970 e 33,6% em 1974, cai para 27,8% em 1978<sup>24</sup>.

#### 4. Relações políticas

A estratégia de inserção internacional implementada por Geisel construiu-se a partir do duplo movimento de diversificação das relações exteriores do Brasil e de crescente integração à economia mundial. Essa orientação buscava assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que

<sup>23</sup> Banco do Brasil. CACEX. *Comércio exterior, exportação*, 1976, 1979.

<sup>24</sup> *Boletim do Banco Central*, 1979.

pudessem afetá-lo e, sobretudo, fazer face à situação de vulnerabilidade gerada pela crescente dependência dos insumos externos.

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

As áreas de diferenciação e até mesmo de atrito constituem o elemento mais característico das relações políticas bilaterais no período, potencializadas pelas maneiras como Brasília e Washington definiram e implementaram suas políticas. O contencioso incidiu sobre questões de natureza diversa (notadamente sobre assuntos militares, de transferência de tecnologias sensíveis e direitos humanos), sendo, por vezes, entendido por cada uma das partes como elementos necessários de um espetáculo de pirotecnia política que reverteriam-se em ganhos inestimáveis nos jogos de forças que se desenrolavam nos cenários domésticos.

Conforme já lembrado, a legitimidade de Geisel não se apoiava na repressão dos setores internos mais radicalizados, que já haviam sido neutralizados, nem na superada função externa de defensor da segurança continental. Tirando subsídios de uma rápida e feliz leitura do cenário internacional pós-1973 (primeiro choque do petróleo), encontrou, na evolução natural da política exterior implementada por governos anteriores, o elemento constrangedor de um desenvolvimento nacional mais autônomo, qual seja, a excessiva vinculação política e econômica aos centros capitalistas. Sua “legitimidade” teria que se apoiar em dois movimentos de liberalização: no plano interno, na sinalização de um processo de distensão, e no plano externo, na adoção de uma postura pragmática, com uma ação externa mais pluralista, flexível, diversificada e sobretudo independente<sup>25</sup>.

Do ponto de vista norte-americano, as relações com o Brasil no período são tipificadoras de um padrão a ser desenvolvido com uma nova “categoria” de países, que ainda não plenamente desenvolvidos, possuem influência regional considerável e anseiam por uma expansão dos limites políticos e econômicos impostos pelos esquemas rígidos do bipolarismo, surgindo como potências intermediárias no novo arran-

jo multipolar do poder mundial<sup>26</sup>. Esse padrão deve, pois, incorporar-se à estratégia global dos EUA, fornecendo subsídios para a adoção de uma política exterior centrada na revitalização da posição de porta-voz e guardião dos ideais do mundo ocidental, seriamente abalada após a crise de confiança que se abateu entre os norte-americanos depois da humilhação no Vietnã e do escândalo de *Watergate*.

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

No plano multilateral, as principais divergências diziam respeito, grosso modo, à ordenação do poder mundial e às regras do comércio internacional. Lutava-se para modificá-las, propondo-se a adoção do princípio da incondicionalidade para o tratamento preferencial para produtos oriundos de todos os países do Terceiro Mundo, numa reação ao princípio da graduação que privilegiava ex-colônias em detrimento de países com níveis intermediários de desenvolvimento<sup>27</sup>.

Surgindo como conseqüências das inflexões da política exterior no período e das modificações conceituais sobre a África Negra e o Oriente Médio, pode-se observar algumas alterações de posições tradicionais nos foros multilaterais, em oposição às orientações adotadas pelos EUA. O Brasil revê posições no que se refere às colônias portuguesas em África, ao Oriente Médio, à questão palestina, ao colonialismo residual e aos problemas raciais da África do Sul, ingressando, assim, num período de maior colaboração com os países africanos, árabes e asiáticos<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Nessa categoria estariam incluídos países como Brasil, México, Índia, Indonésia e China. GÖES, op. cit., p. 175.

<sup>27</sup> Wayne Selcher considera que os esforços internos e as relações bilaterais compõem a tônica principal da política externa Brasileira, numa análise de longo prazo, relativizando o papel das relações multilaterais. No período em tela (1974-1979) essa tendência manteve-se, servindo a diplomacia multilateral como elemento de apoio, notadamente nas áreas do comércio e do acesso a mercados, preços de produtos primários, transferência de tecnologias e finanças. Ver SELCHER, Wayne. *Brazil's multilateral relations*. Boulder : Westview, 1978.

<sup>28</sup> BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado L. (org.). *O Desafio*

<sup>25</sup> CAMARGO, op. cit., p. 396.

As posições brasileiras para o Oriente Médio e para a África Negra estavam em aberta oposição à postura norte-americana. O choque do petróleo de 1973 força o país a rever urgentemente suas linhas de conduta para a questão palestina, objetivando nova acomodação de interesses com os países árabes com o abandono das posições tradicionais para o Oriente Médio e o apoio a Israel.

No que toca às ex-colônias portuguesas em África, urgia adaptar-se às novas condições regionais, em tempo de lançar as bases de um relacionamento de longo prazo com os países da região. Ainda que em confronto com as orientações norte-americanas, era necessário abandonar as hesitações de períodos anteriores para ganhar mercados e garantir a reserva de um espaço estratégico importante<sup>29</sup>.

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

O restabelecimento de relações com a China segue a própria política de reaproximação dos EUA com este país, mas inscreve-se no rol dos atos que sinalizavam para a busca de novas oportunidades, o que implicaria assumir as opções e os realinhamentos que se fizessem necessários, pavimentando o caminho aberto por alguns setores empresariais brasileiros alguns anos antes<sup>30</sup>. Foi, acima de tudo, uma quebra no ritmo das opiniões no plano doméstico (notadamente nos meios militares), indi-

---

*internacional* : a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1994, p. 59-144.

<sup>29</sup> A longo prazo, os prementes interesses brasileiros em África se tornaram o principal obstáculo para a definição de uma política de colaboração com os Estados Unidos na área de segurança do Atlântico Sul. Em especial, ver SARAIVA, José F. S. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO (org.), op. cit., p. 263-331.

<sup>30</sup> BARBOSA, Antônio José. Outros espaços. In: CERVO (org.), op. cit., p. 336-337.

cando que o Brasil estava rompendo definitivamente com as amarras da Guerra Fria, como o afastamento da China, entre outros (inclusive de Cuba, cuja posição no quadro das relações internacionais do Brasil não pôde ser revista em virtude de um condicionamento ainda muito estreito de alguns setores de linha dura do regime), estava associado e desejava se atrelar à realidade internacional dos anos de 1970<sup>31</sup>.

O fortalecimento das posições brasileiras na América Latina-América do Sul coincide com o que é geralmente entendido como sendo o declínio político-econômico do poder dos EUA na região, incrementando o distanciamento entre os dois países, na medida em que expressam com exatidão a política de expansão das fronteiras comerciais e o sepultamento da política de alinhamento automático, traduzido pela delimitação de um espaço de atuação política e estratégica próprio<sup>32</sup>.

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

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

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

#### 4.1. A medição das divergências (1974-1977)

Durante o período da administração Ford (até o final de 1976), alguns atos de rebeldia

---

<sup>31</sup> Sobre a disposição de se revisar estas posições mais tradicionais, convém lembrar a abstenção brasileira na OEA quando da votação da suspensão das sanções econômicas a Cuba em 1974.

<sup>32</sup> Ver COSTA, Gino. *The foreign policy of Brazil towards her south american neighbours during the Geisel and Figueiredo administrations*. Cambridge : Queen's College, 1987. Dissertação (Doutorado) – University of Cambridge, 1987.

por parte do Brasil já se manifestavam, como o reconhecimento dos movimentos de independência das colônias portuguesas em África (Guiné Bissau em 18/07/1974, Angola em 11/11/1975 e Moçambique em 15/11/1975) e a aproximação com os países árabes, por meio do voto anti-sionista na ONU em 1975<sup>33</sup>.

Esses atos são exemplificativos de um dos mais importantes vetores da ação externa do governo Geisel, a busca de novas fontes supridoras de energia. Em essência, pode-se afirmar que o governo Geisel era primariamente motivado pela busca de suprimentos diversificados de energia, visando diminuir a dependência de uma única fonte ou fornecedor<sup>34</sup>. Essa busca se concretizou em numerosos acordos de fornecimento e de instalação de *joint ventures* para exploração conjunta e na intensificação da busca de fontes domésticas de energia<sup>35</sup>. Neste quadro, intensificam-se o programa do álcool, o fortalecimento da capacidade técnica de pesquisa e lavra da Petrobrás e a aquisição da energia nuclear<sup>36</sup>.

A tentativa de aquisição da energia nuclear pelo Brasil, ao arrepio das disposições dos EUA, converteu-se cedo no pomo da discórdia do relacionamento entre os dois países e passou a se projetar para o plano interno brasileiro como a ponta de lança da política de diversificação de parcerias e de busca de maiores margens de autonomia<sup>37</sup>. Procurou-se operacionalizá-la

<sup>33</sup> O Brasil foi uma das poucas nações latino-americanas a votar a favor da resolução anti-sionista na ONU. Mesmo sendo criticada no plano doméstico, o voto assinalou a total adesão brasileira ao ponto de vista árabe, marcando o início do afastamento de Israel e das orientações norte-americanas para a região.

<sup>34</sup> Essa é a tese que permeia os estudos de COSTA e NAZÁRIO sobre distintos aspectos da política externa brasileira do período. COSTA, op. cit., e NAZÁRIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: The Geisel Years*. Coral Gables: Press, 1983. Dissertação (Doutorado) – University of Miami, 1983.

<sup>35</sup> Fornecimento de carvão pela Colômbia, Polônia e China; de gás natural pela Bolívia; de petróleo pelo Peru, Equador, Venezuela, México, Angola, Gabão, Nigéria, China, União Soviética, em adição aos fornecedores tradicionais do Oriente Médio; de energia hidrelétrica pela exploração do complexo de Itaipu com o Paraguai.

<sup>36</sup> NAZÁRIO, op. cit., p. 28.

<sup>37</sup> Especialmente sobre a política nuclear brasileira e suas repercussões sobre o relacionamento com

pelo estabelecimento de linha de cooperação com uma potência atômica visando a efetiva transferência do ciclo completo de enriquecimento do urânio. A escolha recaiu sobre a República Federal da Alemanha, o que se justifica por sua disposição de oferecer as etapas do ciclo do combustível e da construção de grandes unidades de potência, dando-se a efetivação do programa com a assinatura do Acordo de cooperação para utilização Pacífica de Energia Nuclear, em 27 de junho de 1975<sup>38</sup>.

Para o Brasil, a nuclearização significava a possibilidade de combinadamente desenvolver a capacidade econômica e a capacidade militar de modo autônomo, assumindo nesse contexto o significado de sublevação ao juízo soviético-americano de que os países menos desenvolvidos são inidôneos e irresponsáveis<sup>39</sup>.

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

Durante a campanha eleitoral do então candidato Jimmy Carter, as bandeiras do Congresso

os Estados Unidos, ver os trabalhos de Paulo Wrobel. WROBEL, Paulo Sérgio. *A questão nuclear nas relações Brasil - Estados Unidos*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1986. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de pesquisas do Rio de Janeiro, 1986; *Brazil, the non-proliferation treaty and Latin America as a nuclear weapon-free zone*. London: King's College University, 1991. Dissertação (Doutorado).

<sup>38</sup> Ver BIEBER, León E. Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia. In: CERVO (org.), op. cit., p. 209-261 e ARCELA, Nina Maria. *O acordo nuclear Teuto-Brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório*. Brasília, 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 1992.

<sup>39</sup> GÓES, op. cit., p. 164.

dos EUA de não-proliferação nuclear e de defesa dos direitos humanos foram encampadas e as críticas contundentes ao Acordo Brasil-Alemanha e à situação política interna do Brasil avolumaram-se. As posições dos EUA sobre o Acordo tornaram-se mais aguerridas, cedendo às pressões do Congresso e às reações desfavoráveis da imprensa, que repercutiam no sentido da liberalidade da administração republicana em face de um governo brasileiro pouco confiável<sup>40</sup>.

Com o mesmo objetivo de transferir e de desenvolver tecnologia que levou o governo brasileiro a firmar as bases da política nuclear do país, Geisel reestruturou, em 1976, a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, que, ao receber poderes para formular a política nacional de informática, recomendou o estabelecimento da reserva de mercado para o grupo dos minicomputadores. Essa linha de conduta provocou a reação das grandes empresas do setor, de origem americana, e forneceu o elemento que transportará o caráter conflitivo das relações bilaterais para a década de 80<sup>41</sup>.

Frente à diminuição relativa da hegemonia norte-americana, a estratégia do governo Ford, de consolidar as relações com aliados tradicionais, levou-o a tentar relevar as áreas contenciosas, evitando politizar a questão do Acordo Nuclear. Em fevereiro de 1976, em visita ao Brasil, o Secretário de Estado Henry Kissinger tentou redefinir as relações – já em franco processo de deterioração – com a assinatura de um Memorando de Entendimento, que conferisse uma maior maturidade e respeito aos interesses próprios das partes, tão reivindicada pelo Brasil. Dispondo sobre consultas semestrais sobre diversas questões, o Memorando pretendia constituir-se num instrumento para a solução negociada de divergências tanto políticas quanto econômicas.

O Memorando que, sob o prisma norte-americano, pretende-se tipificador das relações bilaterais, oferecendo um marco de distensão ao fim da administração republicana, assume sob o ponto de vista brasileiro ares inócuos, perdendo-se entre outros instrumentos seme-

<sup>40</sup> Sobre as reações ao Acordo Nuclear no Congresso e na imprensa norte-americana, bem como o início das prestes sobre o Brasil e a RFA, ver ARCELA, op. cit., p. 37-39.

<sup>41</sup> BANDEIRA, O Brasil e o Continente. In: CERVO (org.), op. cit., p. 171.

lhantes acordados com as novas parcerias europeias. Fonte de irritação nas relações norte-americanas com os demais países da América Latina e de constrangimento entre estes e o Brasil, ao contrário das pretensões dos EUA, o Memorando não marca o início de uma nova fase de diálogo entre parceiros tradicionais, mas, sim, simboliza o fim das “relações especiais” engendradas durante décadas.

#### 4.2. Os difíceis anos Carter (1977-1979)

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

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

Quando Carter assumiu a Presidência dos EUA, na passagem para 1977, buscou implementar imediatamente uma nova estratégia para a América Latina, que traria mais problemas para as relações bilaterais. A visão da nova administração sobre o Brasil de Geisel tinha como ponto de partida a perspectiva de que os regimes autoritários da América Latina não seriam apropriados para sustentar um desenvolvimento econômico que interessasse aos países capitalistas por favorecerem a concentração de renda, em detrimento da formação de um mercado interno mais amplo, e por orientarem o desenvolvimento no sentido das exportações de produtos manufaturados e da substituição de importações. Adotava-se, pois, aprioristicamente, a condenação categórica dos regimes militares que proliferavam na América Latina, numa tentativa de inocular algum conteúdo ético à política externa americana, que perdia o respeito tanto interna quanto externamente, à medida que, sob o pretexto de defender a democracia, sustentava regimes que a suprimiam e não propiciavam *sequer* justiça social aos seus povos<sup>42</sup>.

Nesse quadro, as divergências que permea-

<sup>42</sup> Ibidem, p. 172.

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

Geisel, entretanto, não aceitava o exame de questões internas por órgãos de governos estrangeiros e considerou aquelas condições para a concessão de assistência militar como uma inaceitável intromissão nos assuntos internos do país. Poucos dias depois, denunciou o Acordo Militar com os EUA, firmado em 1952, extinguindo posteriormente a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico. A áspera atitude do governo brasileiro refletiu o recrudescimento do antiamericanismo dentro das Forças Armadas, nas quais alguns oficiais teriam chegado a sugerir a ruptura das relações com os EUA<sup>43</sup>.

As relações militares entre o Brasil e os EUA não constituíram, no âmbito do contencioso, matéria fundamental. Iniciadas num contexto de guerra fria, em substituição às relações com a França, eram interessantes para o Brasil enquanto os acordos oferecessem condições para a transferência de tecnologias. A partir da década de 60, entretanto, as Forças Armadas brasileiras começaram a investir pesadamente num programa de modernização de seus equipamentos, visando reduzir a dependência dos insumos americanos e a substituição de um número crescente de itens, com o objetivo de estimular a indústria bélica nacional.

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

<sup>43</sup> Ibidem, p. 172-173.

nacionais permanentes<sup>44</sup>.

O rápido crescimento da indústria bélica nacional, aliás, acabou por constituir-se em interessante ferramenta da política de expansão comercial brasileira, penetrando com facilidade em mercados anteriormente cativos dos EUA e de alguns países europeus. A estratégia comercial brasileira saiu-se vencedora neste novo ramo ao oferecer armas e acessórios com preços e serviços de assistência técnica que tornaram esta linha rapidamente competitiva. Mas ao lado da adaptabilidade, simplicidade e preços vantajosos, talvez a maior atração destes equipamentos tenha sido a falta de restrições políticas ou conotações ideológicas associadas<sup>45</sup>.

Embora os acordos já estivessem obsoletos e até mesmo obstaculizassem uma modernização mais efetiva das Forças Armadas, na medida em que não proporcionavam transferência de tecnologias modernas para o Brasil, a sua denúncia, com o que se chamou na época “a crise de março”, foi um ato simbólico, com custos insignificantes e dividendos políticos bastante expressivos. No plano doméstico, a decisão arrematou apoio interno em face das pressões dos EUA sobre o Acordo Teuto-Brasileiro e cerraria fileiras quanto ao acerto das orientações gerais da política exterior em implementação, enquanto no plano externo assegurava aos demais parceiros a posição de independência do Brasil com relação aos EUA, propiciando, por um lado, uma ampliação do campo para a ação política brasileira particularmente na América Latina, onde prevalecia a visão do Brasil como “aliado preferencial” dos EUA<sup>46</sup>, e, por outro, o entendimento de que a política de segurança do Brasil estava definitivamente livre do controle dos norte-americanos.

#### 4.3. A distensão necessária (1977-1979)

Nesta fase o nacional-desenvolvimentismo procede à consolidação das suas conquistas, tendo em vista a política de confrontação entabulada nas relações com os EUA e conhece os

<sup>44</sup> KRAMER, Paulo R. da Costa. As relações militares Brasil-Estados Unidos. *Política e Estratégia*, v. 4, n. 1, p. 47, 1986; e BANDEIRA. *A rivalidade emergente*. p. 217-248.

<sup>45</sup> Especificamente sobre a indústria bélica brasileira no período, ver PUNGS, Reiner. *A indústria de armamentos e a política externa brasileira*. Brasília, 1989. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 1989.

<sup>46</sup> LIMA, MOURA, op. cit., p. 353-354.

seus limites, representados pelo apogeu e decadência da política de dar vazão às vertentes da política externa.

Gradualmente o Acordo Nuclear deixa de constituir o cerne do conflito com os EUA, provavelmente devido a uma nova avaliação norte-americana sobre as possibilidades concretas de um programa de efetiva capacitação tecnológica do Brasil na área nuclear. Atento às dificuldades de implementação inerentes ao Acordo, o governo dos EUA chegou à conclusão de que conviria, politicamente, deixar que se diluísse pela sua própria impraticabilidade técnica e comercial<sup>47</sup>.

Com efeito, a partir de meados de 1977, as pressões diretas dos EUA contra o Acordo Nuclear, assim como o clima de confronto das relações, cederam espaço para uma convivência menos conturbada. Tinha-se, de lado a lado, bem clara a magnitude dos interesses econômicos mútuos, que tornava transcendental o entendimento político. As divergências nas questões nuclear e de direitos humanos se restringiram no nível das relações governamentais, sem grandes repercussões nas relações econômicas. Nesse sentido, e apesar da distensão política, persistiam e se avolumavam as divergências relativas ao protecionismo norte-americano às normas de comércio internacional e as limitações impostas pelos EUA à transferência de tecnologias avançadas.

Assim, até o fim da administração Geisel as relações se normalizaram, deixando de lado o confronto político e passando a orbitar em torno dos interesses e conflitos das relações econômicas. A visita do presidente Jimmy Carter ao Brasil, em março de 1977, dá o novo tom das relações, com temas como direitos humanos e Acordo Nuclear sendo tratados com pouco alarde e centrando-se a agenda da visita nas questões econômicas, tanto bilaterais quanto multilaterais.

Ao mesmo tempo, procedendo-se a uma análise dos resultados da nova estratégia comercial brasileira, conclui-se que o período de busca de novos espaços comerciais em que o Brasil colocou-se em posições de confronto com alguns setores da economia norte-americana, encerra-se com um balanço positivo para o país. O comércio bilateral apresenta-se mais equilibrado, e, ainda que não se reverta a tendência deficitária contra o Brasil, o decréscimo acen-

tuado da participação relativa dos EUA na balança comercial brasileira se faz compensar favoravelmente com o incremento das relações comerciais com as novas vertentes do nacional-desenvolvimentismo.

Os limites colocados pelo confronto marcam ganhos permanentes consideráveis em diversos cenários regionais, como na África Negra e na América Latina, mas especialmente na América do Sul. Como no Oriente Médio e África, na América do Sul a ação brasileira esteve motivada pelo desejo de explorar novas oportunidades econômicas, diversificar seus laços políticos e expandir sua presença e influência e aumentar sua margem de manobra internacional. Nessa fase de distensão, consolidada a presença econômica e diplomática perseguida no primeiro período, em que procurou-se agir para ocupar os espaços políticos e econômicos deixados vazios pelos EUA, parte-se de uma base de liderança já consolidada no cenário platino para a criação de novos espaços diplomáticos de atuação exclusiva, o que vai se tornar possível com a definição de um espaço de cooperação na Bacia Amazônica<sup>48</sup>.

## 5. Conclusão

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

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

<sup>47</sup> ARCELA, op. cit., p. 41.

<sup>48</sup> COSTA, op. cit. p. 224.

sil até então, consubstanciado na dependência excessiva dos desígnios políticos, estratégicos e econômicos dos EUA. A partir de então, nada será como antes: uma vez explicitada a natureza conflitiva das relações entre os dois países, ela passa a se manifestar nos mais diversos itens

da agenda bilateral, sendo transferida intocada para a década seguinte para acabar por constituir-se num novo vetor: o da negação intransigente dos laços de dependência e da afirmação categórica da necessidade constante de relativizá-los com novas parcerias.