

REGIME MILITAR NO BRASIL: OS GRUPOS DE INTERESSES E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Military regime in Brazil: interest groups and foreign
policy formulation

Júlio César Buere¹

Introdução

Os estudos sobre a política externa brasileira, nas últimas décadas, tem se afastado progressivamente das análises centradas na figura do Estado como ator central na formulação e execução da política externa. Assim, ampliou-se o escopo de análise, ao considerara interação de fatores como a dimensão externa e a estrutura doméstica e, no interior desta, os interesses dos participantes e as estratégias utilizadas no processo de formulação e decisão em política externa. Parte-se do pressuposto que a formulação da política externa não é algo exclusivo do poder executivo e o Estado não é impermeável às pressões domésticas.

Nos regimes autoritários, em geral, e no regime militar do Brasil (1964-1985), em particular, o processo de formulação em política externa se fez em círculos que restringiam a participação ampla de setores da sociedade civil, do Legislativo, entre outros. No entanto, outros segmentos, como setores empresariais nacionais e internacionais, por exemplo, tiveram um relacionamento intenso com a burocracia estatal. Utilizando os canais de comunicação informais, ocupando postos estratégicos nos conselhos e agência estatais, estes setores interferiram e influenciaram no processo

¹ Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. buere@pucminas.br

de formulação e decisão em torno de questões específicas na área econômica, na área de segurança, bem como no tipo de inserção internacional a ser implementado.

Podendo-se afirmar que, nos anos 1960 e 1970, repetiu-se o padrão de articulação e intermediação de interesses entre setores da burocracia do Estado e setores empresariais nacionais e internacionais, construído a partir dos anos 1930 com o Estado getulista.

Este artigo tem como objetivo trazer à baila uma reflexão, ainda que inicial, sobre a política externa brasileira do regime militar. Ao relembrar os cinquenta anos do Golpe Militar a academia e a mídia têm produzido uma farta e profícua análise abarcando uma variedade imensa de olhares, depoimentos e documentos sobre as áreas política, econômica, social, cultural e militar. Assim, esta seria mais uma das tentativas de contribuir para o esforço de resgate de um aspecto de nossa história política recente ocultada pelos vinte e um anos de repressão e censura.

O objetivo, não é o de realizar uma análise completa de todos os governos militares do período, mas sim de concentrar o esforço em um aspecto, qual seja identificar a participação de diversos grupos de interesses domésticos na formulação e decisão da política externa do regime militar no brasileiro e mostrar as diferentes orientações de política externa seguidas por cada um dos governos do período.

Para tanto, o artigo se divide em duas partes, sem considerar a introdução e a conclusão. Na primeira parte, descreve, de forma sintética, a evolução da análise de política externa no Brasil e como se aplica ao período de 1930 aos nossos dias. A segunda parte do artigo realiza a análise do processo de formulação e tomada de decisão em política externa do regime militar brasileiro.

Algumas análises sobre a política externa brasileira

As análises sobre política externa, que cobrem o período entre as décadas de 1930 a 1990, revelam certa convergência analítica no que diz respeito à identificação de traços de continuidade na formulação e definição do relacionamento externo brasileiro. Esta continuidade é explicada pelos analistas como sendo o produto de alguns fatores: de um lado, um forte componente institucional na formação da política externa e a

existência de um poder burocrático, relativamente autônomo, como é o caso do Itamaraty (LIMA, 2000) e, de outro lado, o argumento que sustenta o tradicional alheamento da sociedade civil em relação aos assuntos externos e o princípio constitucional que outorga ao presidente da república a monopolização das decisões em política externa.

No tocante ao Itamaraty, as análises concluem que, nos anos 1960 e 1970, ao dispor de recursos de poder imensos – orientação institucional própria, homogeneidade e identidade de seus membros e monopólio dos diplomatas sobre a maioria dos postos do Ministério – a instituição articulou doutrinariamente os temas e a agenda da política externa e os identificou como se fossem a expressão do interesse nacional. O Itamaraty se colocou então, como o ator central no processo de formulação da política externa e de seus quadros conceituais (ARBILLA, 2000)

Assim colocada, as análises acabam por reforçar o modelo que elege o Estado como ator unitário e autônomo na formulação e execução da Política Externa. Modelo que, tomando o Estado como sinônimo de governo será sempre o intérprete do interesse nacional, independente do tipo de governo que esteja no poder. Ademais, ressalte-se que a premissa do ator unitário pressupõe um consenso interno no aparelho de Estado acerca dos objetivos e um alto grau de autonomia do decisor governante em relação às forças políticas e sociais.

O modelo adotado apresenta então uma

afinidade eletiva entre o modelo do decisor unitário e a diplomacia enquanto instituição tipo ideal do sistema de Estados(...) sugere não apenas o tratamento de um Estado sem conflitos ou divisões internas, como assume uma política externa coerente e congruente com o interesse nacional. Interesse nacional e interesse do Estado são sinônimos e o diplomata representa esse interesse no plano externo, buscando maximizá-lo vis-à-vis os interesses dos demais Estados.” (Lima, 2000 p.270).

A partir do final da década de 1960, surgiram críticas ao modelo representação do ator unitário² que passam a ser aplicadas às análises de política externa. Regra geral, estas críticas partem da constatação da não diferenciação entre o ambiente externo e o

² Ver ALISSON (1971), KRASNER (1978), PUTNAM (1988), entre outros

interno e que, portanto, na análise da política externa de um Estado convém levar em conta as duas dimensões distintas, porém complementares e que a escolha da política externa é o resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno (MILNER, 1997).

Política externa, nesse sentido, passa a ser entendida como sendo

el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral. (RUSSEL, 1990. p. 255).

Torna-se necessário, no entanto, identificar o relacionamento entre os dois níveis e os diversos atores na estrutura e no processo de decisão.

A estrutura de decisão esta integrada por um ou vários atores governamentais domésticos que possuem a capacidade de comprometer recursos de uma sociedade na consecução do objetivo. O processo de decisão, por sua vez, envolve atores governamentais e não governamentais do país e do exterior, que se inicia a partir de estímulos externos e internos que requerem uma decisão. Esta, por sua vez, envolve três elementos essenciais: a) os estímulos e condicionamentos externos e internos; b) o contexto macro político interno e c) o contexto específico da decisão (nível micro). (RUSSEL, 1990. p.256)

Nesta mesma linha, há que se considerar a importância das instituições e das estruturas políticas domésticas nos processos decisórios

Segundo Rissèn-Kaplen

o conceito de estruturas domésticas abrange três dimensões: as instituições políticas do Estado e o seu relacionamento; as estruturas de formação de demandas da sociedade e o grau em que elas são mais ou menos centralizadas; e as redes políticas envolvendo o Estado e a sociedade. As relações entre o executivo e o Legislativo, os conflitos entre as agências da burocracia governamental, bem como o grau em que o poder decisório é mais ou menos concentrado nas mãos do Executivo são focalizadas na primeira dimensão. A segunda dimensão, por sua vez, compreende a estrutura de formação de demanda da sociedade civil e o grau em que ela é mais ou menos centralizada. Os sistemas de representação de interesses e as normas

regulando o processo de formação de coalizões integram a terceira dimensão.
(apud Carvalho, 2003. p. 367/368)

Assim, a definição das escolhas políticas e daquilo que se resolve chamar de interesse nacional não estaria restrito ao Estado, mas produto do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno, principalmente quando a política externa resulta na distribuição desigual dos custos e benefícios para a sociedade (MILNER, 1997).

Na próxima seção procura-se demonstrar como se dá esse processo em alguns governos militares.

A política externa dos governos militares no Brasil

Grande parte da literatura sobre política externa do regime militar não identifica rupturas, inflexões e nem mudanças significativas no período de 1964 a 1974. Regra geral observa mudanças significativas somente a partir de 1974 com a instalação do governo Geisel (1974/1979).³

Parte-se aqui de outros pressupostos que contrariam essas análises porque considera e identifica diferenças importantes entre os governos militares do período.

A instalação do regime militar em 1964 representou, de imediato, uma alteração em relação às linhas básicas de sustentação do estado brasileiro de maneira geral e, conseqüentemente, em relação aos temas centrais da política externa delineados nas décadas de 1950 e início dos anos 1960. Isto está certamente relacionado com os grupos que se instalaram no aparelho de Estado e o tipo de regime que se estruturou a partir daquela data.

De acordo com Dreifuss (1981) dois blocos de poder se formam ao longo dos anos 1950 e 1960. João Goulart, ao tornar-se presidente, com a renúncia de Jânio Quadros, liderou um bloco nacional-reformista que, em certa medida, bloqueava os interesses do capital multinacional associado. Construído pelas classes dominantes, procurava integrar e articular diferentes classes sociais sob a liderança de um bloco de poder oligárquico-industrial. O populismo procurava encobrir a supremacia de classe

³Ver especialmente CERVO (2002); LESSA (1997); FONSECA JUNIOR (1998); PINHEIRO (2000)

desse bloco no poder através da criação de um espaço político de manifestação das classes trabalhadoras e adoção de políticas de caráter nacional-reformista.

Assim, João Goulart adota como diretrizes principais do seu governo: a industrialização nacionalista apoiada pelo Estado; a reforma agrária; a nacionalização dos recursos naturais e, uma política externa neutralista alinhada ao Terceiro Mundo e um forte controle sobre as corporações multinacionais.

Por outro lado, formou-se ao longo dos anos 1950 e início dos anos 60, um bloco denominado de modernizante-conservador, formado por empresários e tecnopresarios, intelectuais e militares, representantes dos interesses financeiros multinacionais e associados. Este bloco estava organizado pelo IPES (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais) que expressava a ideologia subjacente aos interesses financeiro-industriais multinacionais associados.

Este bloco procurou, até a posse de Goulart, se acomodar ao bloco de poder nacional-reformista. Tentou reformar o aparelho de Estado, assegurando a participação multinacional e associada na legislação e administração, procurava enfim, conseguir uma igualdade jurídico-política com os grupos nacional-populistas instalados no poder. Quando viram que os canais se fecharam e os interesses do bloco foram ameaçados, colocaram em movimento uma campanha para conseguir um novo arranjo político que pudesse expressar seus interesses. Assim, segundo Dreifuss (1981), a ação político militar do bloco foi vital para o desenrolar da crise do bloco populista e fundamental para a instituição de um novo bloco de poder no Estado. Além disso, setores da burguesia nacional-reformista começam a migrar para o campo modernizante-conservador.

Depois do golpe, as posições de poder foram ocupadas, além dos militares, por lideranças e representantes dos interesses financeiro-industriais multinacionais e associados. Os interesses multinacionais e associados ocuparam o aparelho de Estado e transformaram a máquina estatal de acordo com as necessidades do capital monopolista.

Ainda de acordo com Dreifuss

O poder de classe dos interesses multinacionais e associados foi expressado, depois de abril de 1964, através da hegemonia por eles estabelecida dentro do aparelho do Estado, do controle direto das agências de formulação de diretrizes políticas e de tomada de decisão e da presença pessoal dos representantes desses interesses econômicos na administração geral (...) poder estatal direto transformou-se na mais alta expressão do poder econômico da burguesia financeiro-industrial multinacional e associada” (Dreifuss,1981. p.419)

Uma vez no poder, este bloco impôs uma nova relação entre o Estado, as classes dominantes e o próprio bloco. Para isto, vai rejeitar a ordem política anterior e estabelecer um regime tecno-empresarial, protegido e apoiado pelos militares. Por fim, excluem do processo de formulação de diretrizes os grupos econômicos que não pertenciam ao bloco financeiro-industrial multinacional e associado.

Mesmo que se leve em conta o fato de que o processo de formulação e decisão apresenta características distintas de acordo com o regime político se ele se mostra fechado ou aberto aos interesses, isto não vai significar, no entanto, que o Estado se torne impermeável á penetração dos interesses de alguns setores da sociedade civil. Nos regimes fechados, há uma tendência a negociações informais entre a elite governamental e os grupos de interesses que possuem acesso privilegiado aos órgãos estatais. Nos regimes abertos, apesar de apresentar também negociações informais e acessos privilegiados nos aparelhos de Estado há uma tendência a descentralização e fragmentação do processo decisório (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1992)

De qualquer forma a participação de segmentos da sociedade civil, em particular, dos setores empresariais, se mostrou bastante intensa no período.

Podendo-se afirmar que, nos anos 60 e 70, repetiu-se o padrão de articulação de interesses entre setores da burocracia e setores empresariais, mantendo intacto o sistema de intermediação de interesses construído a partir dos anos 30. Ainda que os canais de comunicação fossem informais, não há porque desconsiderar, a influência e interferência desses setores no processo de formulação e decisão em torno de questões específicas na área econômica e de segurança, como também no tipo de inserção internacional a ser praticado.

Nesses momentos, o processo de tomada de decisões se complexifica. O aumento da participação de setores domésticos gera pressões sobre quase todo o aparelho do Estado e, conseqüentemente, em relação aos negócios externos, ainda que, em alguns momentos, não participem diretamente do processo de formulação, acabam por influenciar as decisões e adoção das políticas a serem implementadas.

Carlos Estevam Martins, utilizando o conceito de “anéis burocráticos” formulado por Fernando Henrique Cardoso, afirma que

tais anéis se situariam no interior mesmo do aparelho estatal e reuniriam um conjunto de interessados numa determinada policy. São formas de cooptação de parcelas do setor privado que permitem aos cooptados acesso a decisões relevantes sobre questões específicas, econômicas ou políticas (...). Os ‘anéis’ abrangem funcionários do Estado e empresários e, através deles, certos e específicos interesses privados podem estar presentes no processo decisório. Se, enquanto classe o empresariado não participa das decisões públicas e tem baixa capacidade de articular interesses; por outro lado, seus setores mais poderosos, grupos restritos e específicos, têm condição de se fazerem ouvir e influir fortemente junto à burocracia do Estado. (Martins, 1977, p. 201)

Martins menciona as pressões exercidas pela FIESP, e outras entidades do empresariado, no debate que envolvia a questão do estatismo. Estas entidades sugeriam que a iniciativa privada tivesse participação ampla nos diversos conselhos, tais como o Conselho de Desenvolvimento Industrial, o Conselho Monetário Nacional, entre outros.

De qualquer forma, mesmo o Estado tendo suas funções política e econômicas ampliadas a opção burocrático-autoritária se adaptará à lógica dos interesses do grande capital nacional e associado.

Depois de abril de 1964, o IPES - que exerceu um papel importante na articulação de setores militares, de políticos conservadores, do capital nacional e internacional e alguns setores da sociedade civil - tornou-se “um eficaz órgão intermediário para a elaboração de diretrizes políticas” do regime militar. Atuava como um fórum de reunião e discussão de empresários, ministros e a alta burocracia do Estado levantando problemas e propostas. Estas eram encaminhadas para os ativistas que participavam da formulação e decisão no aparelho de Estado (DREIFUSS, 1981).

Além disso, banqueiros e industriais membros do IPES, ocuparam postos-chaves no alto escalão do aparelho de Estado, abrindo as áreas institucionais à exclusiva representação de certos interesses privados.

Assim, a partir de 1964, o novo bloco de poder readequou o regime e o sistema de intermediação de interesses, reformulando a economia a serviço dos objetivos dos setores financeiro-industrial multinacional associado.

As mudanças provocadas no aparelho de Estado pelo novo bloco no poder atingiram também o Itamaraty. Esta agência foi colocada sob o controle ideológico de membros do IPES que foram encarregados de promover a “limpeza” do Ministério.

No entanto, mesmo dispondo de recursos imensos de poder, insulamento institucional, homogeneidade, identidade de seus membros e monopólio dos diplomatas sobre a maioria dos postos do Ministério, isto não vai significar que o Itamaraty tenha exercido, de maneira monopolística, a formulação e a tomada de decisão da política externa.

No âmbito do aparelho estatal manifestaram-se relações estreitas entre o Itamaraty e alguns ministérios. E, ao mesmo tempo, permaneceram as disputas intraburocráticas, no interior do próprio Ministério das Relações Exteriores. Assim, ao contrário do que afirmam algumas análises, o Itamaraty teve que se submeter, por um lado, ao presidente que, sob o regime presidencialista, tem a prerrogativa da formulação e decisão em Política Externa e, por outro lado, compartilhar com outros ministérios e agências do Estado a formulação e execução das políticas a serem implementadas.

O que se pode afirmar é que o Ministério das Relações Exteriores, no primeiro governo militar (Castelo Branco), sofreu mudanças em suas diretrizes, deixando suas políticas neutralistas e favoráveis ao Terceiro Mundo por um alinhamento prioritário aos Estados Unidos.

No dizer do Ministro Vasco Leitão da Cunha, o Brasil deveria realizar um alinhamento prioritário com o Ocidente e defender a segurança do continente contra a subversão e opressão externas e internas. Para isto, deveria consolidar os laços de todos os tipos com os Estados Unidos. Juracy Magalhães, quando era embaixador em Washington pronunciou a famosa frase que expressaria esta dependência aos Estados

Unidos diria ele que “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” (VIZENTINI, 1998, p.39). Juracy Magalhães seria o Ministro das Relações Exteriores no governo Castelo, sucedendo Vasco Leitão da Cunha.

O elevado grau de internacionalização da economia levou setores empresariais e governamentais a apostar em vínculos dependentes. Mesmo diante da crise dos anos 1970, vários setores empresariais tentaram manter seus vínculos de dependência, se acomodando à hegemonia dos EUA. (VIZENTINI, 1998).

A inserção internacional do país, sob o governo de Castelo Branco (1964-1967), poderia ser resumida pela idéia de círculos concêntricos. Os interesses do Brasil coincidiriam com os interesses da América Latina, do continente americano e da comunidade ocidental. Além disso, na visão do governo Castelo Branco, guiado pelos princípios da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, elaborada pela Escola Superior de Guerra, nos anos 50, tornava-se necessário colocar em primeiro plano a questão da segurança e, em segundo plano, atrelado a ela o objetivo do desenvolvimento nacional. Assim, a segurança era a condição necessária para se alcançar o desenvolvimento. A segurança, por sua vez, estava assentada na teoria das fronteiras ideológicas e não mais limitada à ideia de limites nacionais. (SILVA, 2004)

Ao mesmo tempo, ao optar pelo desenvolvimento associado ao capital internacional, e assegurando a estabilidade política e a liberdade para a iniciativa privada, estariam assegurados o ingresso de capital internacional e, portanto, o financiamento do crescimento nacional.

O presidente Castello Branco em discurso, em agosto de 1964, no Itamaraty vai expressar esta nova linha

A política externa brasileira tem, frequentemente, mostrado indecisão como resultado da natureza duvidosa de certos dilemas: nacionalismo versus interdependência, negociações unilaterais versus multilaterais, socialismo versus livre empresa...Mais recentemente, o nacionalismo foi distorcido ao ponto de parecer favorável aos sistemas socialistas.O Brasil procura seguir uma política de livre empresa e de recebimento regular do capital estrangeiro⁴

⁴O Estado de São Paulo, 01/08/1964 (apud DREIFUSS, op. cit. p.441)

O alinhamento automático aos Estados Unidos serviria, segundo os ideólogos do governo, para o aumento dos empréstimos e investimentos. Mas, isto efetivamente não ocorreu. Ao contrário, pode-se observar no período um decréscimo da entrada de recursos.

No governo de Costa e Silva (1967-1969), houve uma correção de rumos, diante do fracasso do desenvolvimento associado do governo anterior. Ascende ao núcleo de decisão o grupo de linha dura nacionalista apoiada pelo empresariado nacional e por boa parte da tecnocracia estatal. A base socioeconômica de sustentação do regime permanecia a mesma constituída pela empresa estatal, o capital estrangeiro e a burguesia nacional. No entanto, surgiram algumas mudanças do ponto de vista do relacionamento externo e do próprio núcleo de decisão do Estado. No plano externo, passou de uma posição de subordinação para uma posição mais ativa de negociação. No plano interno ao Estado, revitalizou órgãos técnicos que passaram a ter um papel político de decisão estratégica. (PEREIRA, 2010)

Assim, apesar de ainda conceber a idéia do desenvolvimento ligada à segurança, nos termos ainda da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, acreditava-se, ao contrário de Castelo, na inversão das prioridades como melhor estratégia, ou seja, a segurança estaria atrelada ao desenvolvimento.

A esta política deu-se o nome de “Diplomacia da Prosperidade”. As novas orientações estavam expressas no discurso de Costa e Silva no Itamaraty:

Estamos convencidos de que a solução do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A história nos ensina que um povo não poderá viver em um clima de Segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo Futuro. Não há tampouco lugar para a segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos. (apud GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993).

Ao mesmo tempo, significou o abandono da doutrina da interdependência e das fronteiras ideológicas como foi elaborada no governo anterior. Houve uma acentuada atuação nos fóruns multilaterais, principalmente nos fóruns integrados por países em desenvolvimento (Grupo dos 77, por exemplo). Intensificou relação com países

desenvolvidos como alternativa aos Estados Unidos. Desenvolveu uma ativa política no hemisfério com uma agenda majoritariamente econômica. Neste contexto, abriu divergências com os EUA: no Tratado de Não Proliferação Nuclear, desacordos em relação ao café solúvel, açúcar e cacau e contingenciamento dos têxteis.

No governo Médici (1969-1974) o projeto de Brasil como grande potência aparece de forma mais explícita e acabada.

Na análise de Lessa

O período é caracterizado por uma distinção clara entre a segurança externa, entendida como consequência do crescimento econômico, e segurança interna, vista como resultante do desenvolvimento econômico e social e das medidas de repressão adotadas pelo aparelho estatal. (LESSA, 1997).

Neste governo, houve uma intensa luta interna pelo controle do processo decisório. O Ato Institucional nº5 (AI-5) acabou por produzir profundas consequências nas diretrizes da política interna e externa do país. O enfraquecimento dos partidos políticos e a repressão aos setores de oposição foram acompanhados por um fortalecimento da burocracia que passa a administrar o setor público sob a égide de um regime autoritário. Ao mesmo tempo, a Comunidade de Informações e Segurança transformou-se em um núcleo poderoso no aparato estatal. Assim, houve um efetivo esvaziamento do poder do Itamaraty pela existência de um Ministério da Fazenda excessivamente forte e uma área de segurança hipertrofiada e militarizada. (VIZENTINI, 1998).

No âmbito externo, objetivou-se alcançar um bom desempenho financeiro-comercial e diplomático como forma de garantir a estabilidade política e o conservadorismo social no plano interno, via crescimento econômico. Este era o projeto de Brasil potência do governo Médici. (VIZENTINI, 1998)

A tese da interdependência, central no governo de Castello, vai ser atacada pelo embaixador Araújo Castro:

As grandes potências favorecem um conceito de interdependência que implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional(...) Sustentamos que a interdependência pressupõe a independência,

a emancipação econômica e a igualdade soberana dos Estados. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos interdependentes. (apud MARTINS, 1975)

Reconhecendo que a década de 1960 havia sido uma década de fracasso por não ter conseguido reunir os recursos necessários para a realização do desenvolvimento, o Chanceler Gibson Barbosa constata que, na denominada década do crescimento, os países ricos enriqueceram e os países pobres se tornaram ainda mais pobres. Como alternativa de superação daquilo que o Chanceler denominava de três falácias do desenvolvimento- a falácia autogênita, a paternalista e a gradualista- propunha a implementação de uma “diplomacia do interesse nacional”. (MARTINS, 1975)

Neste governo, consolida-se o tripé econômico com uma divisão de trabalho entre as empresas: as estatais ficariam encarregadas da infra-estrutura, energia e indústrias de bens de capital; as transnacionais com os bens de consumo duráveis e as empresas privadas nacionais com insumos e bens de consumo populares.

As diretrizes básicas do projeto Brasil Potência foi apresentado em 1970 no programa intitulado Metas e Bases para a Ação do Governo:

A política interna e externa deveria ser formulada sem recurso a soluções extremadas, nem preconceito contra a colaboração procedente do exterior; simultaneamente, entretanto, caberia aumentar a capacidade de manobra que terá o Brasil para estabelecer(...) o volume, a forma e a oportunidade daquela colaboração, de modo a tornar exequível o propósito de consolidar autêntica soberania, em relação à colaboração externa, no campo da cooperação econômica e técnica e de transferência de tecnologia com o objetivo do ingresso do Brasil no mundo desenvolvido. (Apud MARTINS, 1975. p. 83/84)

Além disso, a solidariedade terceiro-mundista foi abandonada; trocou-se a estratégia multilateral pela bilateral e várias das áreas de atrito com os EUA foram solucionadas de forma satisfatória.

O ministro Gibson Barbosa chegou a afirmar que a idéia de um Terceiro Mundo fazia parte de uma concepção ilusória e era uma tentativa de perpetuar uma divisão estranha e inaceitável, portanto, dizia que o Brasil não pertencia a este grupo. Nesse sentido, alinha-se com a visão de Delfim Neto que entendia que o “milagre econômico”

pela sua dinâmica e lógica interna e externa deveria implicar em uma parceria privilegiada. Reafirma-se, portanto, o projeto de Brasil potência, com o objetivo claro de fazer parte do Primeiro Mundo.

Com Geisel (1974-1979) a política externa sofrera uma correção geral de rumos. A crise econômica mundial aberta com o choque do petróleo de 1973 e a crise do “Milagre Econômico” demonstraram a fragilidade do projeto de “Brasil Potência” desenhado em governos anteriores. As condições financeiras internacionais amplamente favoráveis no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 permitiram que o país conduzisse a economia com base no capitalismo monopolista de Estado e na abertura da economia aos investimentos estrangeiros. No entanto, a abundância de recursos encobriram o endividamento progressivo e a dependência de importação de insumos básicos e bens de capital.

A orientação da política externa não era consensual para alguns segmentos militares e civis que participavam do processo decisório e sustentavam politicamente o regime. “Toda política que parecesse a esses setores não alinhados ou antiocidental era logo assimilada como simpática às teses comunistas.” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

O discurso em política externa servia aos propósitos políticos internos. Ao implementar o processo de abertura política, Geisel entravam em confronto direto com grupos da denominada “linha dura” e de extrema direita. Esses grupos começavam a perder o poder de decisão no governo Geisel. O Conselho de Segurança Nacional, outrora poderoso no processo de formulação e decisão, viu sua atuação empalidecida no núcleo decisório do governo. O Itamaraty retoma sua importância na formulação da política externa.

A formulação da política externa ficou a cargo, principalmente, de Geisel e Azeredo da Silveira, sendo que o presidente centralizava as decisões. Geisel, ao contrário de Médici, quase não delegava poderes. Destaca-se também o papel do Conselho de Segurança Nacional e do Serviço Nacional de Informações. Os conflitos interburocráticos principais ocorriam entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda. No entanto, Geisel não permitia que isto se tornasse público e,

ao mesmo tempo, não dava autonomia de decisão para nenhum dos ministros. (ver VIZENTINI, 1998 e PINHEIRO, 2013)

Para enfrentar a vulnerabilidade do país decorrente da crise econômica, do crescente endividamento externo e pela demanda de petróleo e de equipamentos, o governo Geisel adota uma política externa denominada de pragmática, ecumênica e responsável, que buscava vantagens no cenário internacional, independentemente do regime e ideologia do parceiro.

De acordo com Lessa,

Os vértices da política externa geiseliana podem ser assim sintetizados: a) utilização da diplomacia como instrumento do desenvolvimento econômico; b) recurso à cooperação com países de estágio similar de desenvolvimento; c) redefinição das relações com os EUA; d) maximização da autonomia decisória do Estado em relação ao sistema internacional, com a utilização da ação exterior como meio de promoção dos interesses nacionais ligados ao desenvolvimento. (LESSA, 1997, p. 80)

O pragmatismo não se limitou ao aspecto econômico, envolveu orientações políticas distintas daquelas adotadas em governos anteriores. Orientou-se, por uma inserção internacional autonomista. Expressão dessa política foi a adoção de uma posição de não alinhamento especial aos EUA; de reaproximação com antigos parceiros, estreitando ainda mais laços com Europa e Japão como alternativa aos EUA. Aprofundou relações com potências médias. Destaca-se o estreitamento de relações com vários países árabes tais como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita para a prospecção de petróleo e desenvolvimento tecnológico-militar. Por fim, intensificou a aproximação com países da África; houve um incremento comercial com países socialistas e o restabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com a China, em 1974.

O modelo burocrático-autoritário dava sinais de esgotamento. O governo de Figueiredo (1979-1985) procurará pautar por uma política externa de continuidade em relação ao Pragmatismo Responsável de Geisel. No entanto, a crise econômica; as demandas da sociedade civil (empresários e setores populares) por democratização do regime e, no plano externo, a rebipolarização do mundo com a reativação dos confronto

da Guerra Fria, tornaram inviáveis grande parte dos projetos da Política Externa desenhadas no período anterior.

Considerações finais

A reflexão inicial deste trabalho parte de uma discordância em relação a uma parte significativa da literatura sobre Política Externa Brasileira dos anos 1930 aos anos 1970. De maneira geral, a maioria dos estudos reforça a idéia sempre presente da continuidade e permanência temática da Política Externa Brasileira mesmo quando ocorrem mudanças de governo e de regime político.

No entanto, mesmo os estudos que adotam perspectivas analíticas inovadoras acabam por não identificar os atores que se acham presentes dentro e fora do aparelho de Estado e que participam do processo de formulação e decisão em política externa.

Assim, para além deste artigo, que tem objetivos modestos, pretende-se desenvolver trabalhos de maior fôlego procurando aprofundar as questões que aqui são colocadas de forma ainda incipientes. Espera-se com isso contribuir, não somente para ampliar perspectivas de análise, como também, aprofundar o debate em torno de uma questão primordial para a sociedade em geral e, para a Política Externa Brasileira, em particular, principalmente no momento em que se tenta fazer uma análise ampla do regime militar no Brasil.

Referências

ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston, Little, Brown and Company, 1971.

ARBILLA, Jose Maria. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994). **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, IRI, vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000. pp.337-385

CARVALHO, Maria Izabel V. de “**Estruturas Domésticas e Grupos de Interesses: A Formação da Posição Brasileira para Seattle**. **Contexto Internacional** . Rio de Janeiro, IRI, vol.25, no.2, julho/dezembro, 2003. pp. 363-401

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UNB, 2002

DREIFUSS, René Armand. 1964: A conquista do Estado. **Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis: Vozes, 1981

FONSECA JUNIOR, Gelson. A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. **Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998

GONÇALVES, Williams e MYAMOTO, Shiguenoli. “Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984.” **Estudos Históricos**, Rio Janeiro ,Ed. Fundação Getulio Vargas/CPDOC, vol. 6, no.12, 1993p.211-246

KLASNER, Stephen D. Defending the National Interest. **Princeton University Press**, 1978.

LESSA, Antonio Carlos Moraes. Instabilidade e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979) in. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.34 n.133 jan/mar. 1997.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, IRI, vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000. pp.265-303

LIMA, Maria Regina Soares Aspiração Internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.82, ano XIX, p.4-19, 2005. p. 5

MARTINS, Carlos Estevam. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977

MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política Externa Brasileira na década de 64/74. **Estudos CEBRAP**, v.12, p. 54-98, abr/jun. 1975

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 1985.

MILNER, HELEN. Interests, Institutions, and Information. Princeton, **Princeton University Press**. 1997.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo. Editora Saraiva, 2005

PEREIRA, Analucia Danilevicz. Relações Exteriores do Brasil III(1964-1990). Do Regime Militar à “Nova Republica”. **Petrópolis: Vozes**,2010.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, J.A. (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**(1930-1990). v. 4. São Paulo: Anablume/Nupri/USP, 2000.

PINHEIRO, Letícia. Traídos Pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, IRI, vol. 22, n.2, julho/dezembro, 2000. pp. 305-335

PINHEIRO, Letícia. **Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry**. Brasília: FUNAG, 2013.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, vol. 42, n.3, 1988.

RUSSEL, Roberto. Política Exterior Y Toma de Decisiones em América Latina: Aspectos Comparativos Y Consideraciones Teóricas. In: RUSSEL, Roberto (org.) **Política Exterior Y Toma de Decisiones em América Latina**. Buenos Ayres. Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

SILVA, André Luiz Reis da. **A Diplomacia Brasileira entre a Segurança e o Desenvolvimento**. Porto Alegre: Editor UFRGS, 2004.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. Empresariado e Estado na Transição Brasileira. **Um Estudo sobre a Economia Política do Autoritarismo (1974-1977)**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 1998.

Resumo

Este artigo tem como objeto de análise o processo de formulação e decisão da política externa do regime militar brasileiro. O objetivo é identificar a participação de diversos grupos de interesses domésticos nesse processo e, ao mesmo tempo, mostrar as diferentes orientações de política externa adotadas por cada um dos governos do período.

Palavras-chave

Regime Militar Brasileiro; Política Externa; Processo Decisório.

Abstract

This article has as object of analysis the process of foreign policy formulation and decision-making during the Brazilian military regime. The objective is to identify the participation of various domestic interests groups in the process and to show the different foreign policy orientations adopted by each military government within this period.

Keywords

Brazilian military regime; Foreign Policy; Decision-making.

*Artigo recebido em 02 de maio de 2014.
Aprovado em 07 de outubro de 2014.*