RELAÇÕES BRASIL - AMÉRICA LATINA DURANTE O GOVERNO GEISEL: DISCUSSÃO SOBRE O PROJETO HEGEMÔNICO BRASILEIRO (1974-1979)

Antônio Carlos Lessa

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar, em linhas gerais, o nascimento da nova liderança brasileira na América Latina, que tem seus traços principais desenhados no governo de Ernesto Geisel (1974-1979). Impõe-se, em decorrência, a discussão sobre a hegemonia norte-americana na região e as formas de entrelaçamento político que propiciaram ao Brasil definir e exercer um projeto de hegemonia, sobretudo econômica.

Assim sendo, num primeiro momento apresentar-se-ão os condicionantes históricos da política exterior implementada na administração Geisel, herdados, em alguma medida, de períodos anteriores. Desta forma, proceder-se-á a uma breve exposição da nova estratégia de desenvolvimento nacional definida pela leitura particular do nacional-desenvolvimentismo a que Geisel procedeu, que tonifica e dá novas formas à prática diplomática brasileira.¹

Em seguida, pretende-se expor os novos condicionantes colocados para a política externa, especificamente no período que inicia-se em 1973, com o primeiro grande choque do petróleo. Logo depois, pretende-se expor a padronagem da nova presença brasileira na América Latina, região que se coloca como fronteira natural para a exploração de novas oportunidades econômicas. Apresenta-se, pois, a estratégia política brasileira na região, o padrão de relacionamento comercial com os países vizinhos e a questão da dependência energética, a impulsionar soluções no campo das relações bilaterais. Esta nova investida política e econômica coloca-se também como componente da geoestratégia brasileira,

Antônio Carlos Lessa é Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Mestre (1994) e doutorando em História das Relações Internacionais pela mesma Universidade.

no sentido de isolar rivalidades tradicionais e coroar o Brasil como líder natural da região.

Em seguida, pretende-se breves considerações sobre a prática diplomática brasileira no sentido de desfazer os estereótipos correntes de que o País pretende-se como nova potência hegemônica na região.

Finalmente, proceder-se-á a uma breve discussão sobre a hegemonia norte-americana na América Latina e suas interfaces com o projeto político brasileiro para a região.

CONDICIONANTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA EXTERNA GEISELIANA

A erosão da ordem mundial do pós-guerra

Desde o fim dos anos 60, assiste-se ao aprofundamento das modificações no cenário mundial em direção à desestruturação da ordem internacional que emergiu do segundo pós-guerra, construída sobre a bipolaridade ideológica e estratégica entre EUA e URSS, com a conseqüente formação de blocos político-militares antagônicos. Em termos políticos, esta desestruturação é conseqüência da perda de coerência do sistema de alianças e da redefinição de hegemonias nas antigas áreas de influência das superpotências. No interior dos blocos políticos, começam a ganhar força as iniciativas de resistência aos desígnios das potências hegemônicas, ditadas pelo peso mais preponderante dos elementos nacionais, o que diminuiu a capacidade das superpotências de controlar suas respectivas áreas de influência. O bloco socialista dá os primeiros sinais de desagregação com o conflito sino-soviético. No bloco ocidental, verificou-se o fortalecimento da Europa Comunitária e do Japão, as primeiras experiências de países periféricos na busca de maior autonomia no cenário internacional e a tendência ao esfacelamento de alianças militares construídas no pós-guerra, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO). O fortalecimento econômico da Europa Ocidental e Japão, que passaram a ter escalas de produção semelhantes às dos EUA, chegando por vezes a disputar mercados com os norte-americanos, faz com que possam adquirir uma crescente importância no processo de criação e transferência de capitais e a reivindicar uma maior margem de autonomia política.²

Concomitantemente, estabelece-se uma multiplicidade de processos que indica o desgaste da fórmula de arranjo do poder mundial. Assiste-se, deste modo, à progressiva liquidação dos antigos impérios co-

loniais, à emergência de potências intermediárias de caráter regional e ao recrudescimento de conflitos localizados.³ A ascensão econômica de alguns países periféricos e as seqüelas do movimento de descolonização contribuíram para que aumentassem sua capacidade de pressão sobre os EUA através de uma atuação mais ativa por parte de alguns países isoladamente, ou de grupos de pressão articulados, como o Movimento dos Países Não-Alinhados e o Grupo dos 77.

Ao ter início a década de 1970 já era evidente a decadência do ordenamento mundial instituído no pós-guerra. Observa-se um crescente processo de multipolaridade entre os centros de poder, estimulado pela distensão entre as superpotências, assim como pela progressiva dispersão do poder econômico no interior do núcleo capitalista e pela crescente diversificação de opções políticas que se verifica na esfera socialista. Assiste-se ao fim do processo de rápida expansão econômica, que viveu o mundo industrializado a partir do pós-guerra e do início de um período caracterizado por uma aguda instabilidade e por tendências inflacionárias e recessivas crônicas, e ao declínio das taxas de crescimento das economias planificadas.⁴

Na órbita dos grandes acontecimentos políticos e econômicos, o controle da oferta de petróleo pelos países produtores (1973) provocou uma nova redistribuição do poder mundial em detrimento dos demais países subdesenvolvidos e dos países industrializados.⁵

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

As transformações no cenário internacional permitiram mudanças nas orientações externas dos principais países periféricos e do Brasil em particular. A nova conjuntura abriu espaço para que o núcleo decisório da

Política Externa desenvolvesse uma nova percepção do sistema internacional e do papel que o Brasil nele ocupava ou poderia vir a ocupar.

Ao fim da década de 1960, tornaram-se patentes as possibilidades de se auferir maiores margens de autonomia para a ação externa do País, capitalizando a perda relativa da hegemonia das superpotências, com o desgaste norte-americano proporcionado pela Guerra do Vietnã e a perda do poder de convocação do comunismo soviético, profundamente desgastado, mesmo entre os Partidos Comunistas ocidentais, pela brutal repressão das tendências reformistas na Europa Oriental. Concomitantemente, a progressiva distensão Leste-Oeste prenuncia o início do largo processo de *détente* que tem início nos anos 70.

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

A crise econômica internacional, por sua vez, trouxe altos custos para a economia brasileira, forçando mudanças na estratégia econômica interna e nas orientações da ação externa. Por outro lado, a crise desnudou as assimetrias existentes na ordem internacional, favorecendo o deslocamento do eixo central do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul.

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

Ajustes na herança: as linhas gerais da política externa desde 1964

A ascensão do regime militar no Brasil, em 1964, representou uma ruptura em relação às linhas de orientação que vinham sendo implementadas pela *Política Externa Independente*, que se pode sintetizar nos se-

guintes pontos: o esgotamento do populismo de Jânio Quadros e João Goulart levou à substituição do conteúdo nacionalista da política exterior em implementação por uma volta ao alinhamento, com o princípio da independência sendo substituído pelo da interdependência;⁶ a predominância de uma visão bipolar do cenário internacional levou o governo Castelo Branco a emprestar maior ênfase às questões de segurança diante da problemática do desenvolvimento; acreditava-se que, asseguradas as condições de estabilidade política e de liberdade para a iniciativa privada, o capital ingressaria naturalmente no País e, juntamente com a poupança interna, financiaria o crescimento nacional.⁷

A Política Exterior deste período pautou-se pelo alinhamento com os EUA, agindo o governo brasileiro na expectativa de que o volume de investimentos e empréstimos externos de origem norte-americana tivessem acréscimo, o que efetivamente não se concretizou. Ao contrário, observou-se no período um decréscimo relativo no fluxo de recursos financeiros em relação aos anos anteriores.⁸

A passagem para Costa e Silva (1967-1969) mantém algumas das linhas da orientação externa do período anterior, sobretudo no que toca à segurança hemisférica, em função da polarização política que se observa no cenário doméstico. Entretanto, a consciência de que a sustentação de uma visão bipolar do cenário internacional tornara-se inadequada, aliada ao fracasso do modelo de desenvolvimento associado, conduziu o governo a imprimir uma nova orientação à diplomacia brasileira. No plano interno, o regime se radicaliza, editando o Ato Institucional número 5 (AI-5), e a ação diplomática vê-se dificultada em virtude das críticas que recebe de vários pontos da comunidade internacional.⁹ Contudo, o governo não esteve alheio às modificações que ocorriam no sistema internacional, começando a enfatizar a importância do contencioso Norte-Sul, bem como as implicações negativas para o desenvolvimento do Brasil do “congelamento” do poder mundial, consubstanciado, por exemplo, no Tratado de Não-Proliferação Nuclear e no veto que este pretendia impor ao acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia nuclear.¹⁰

Não obstante o desenvolvimento e a segurança continuassem a ser compreendidos como conceitos intimamente ligados, esta voltou a ser entendida na dependência direta do desenvolvimento. Restabeleceu-se, assim, a ordem dos princípios conforme empregada por Vargas, Kubitschek, Quadros e Goulart¹¹. Em coerência com o projeto de desenvolvimento adotado, a ação externa passou a ser dirigida ao atendimento das necessidades internas de expansão econômica.

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

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

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

Surge, assim, como objetivo do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Médici, assegurar a viabilidade política, econômica e social do Brasil como uma “grande potência” até o final do século 20. Para tanto, formula-se a “diplomacia do interesse nacional”, incorporando posições já estabelecidas no período anterior, como a recusa a aderir ao Tratado de Não-Proliferação patrocinado pelos EUA e pela URSS e a vigorosa crítica ao “congelamento do poder mundial”.

Inaugurando-se os anos 70, o regime autoritário experimentou sob Médici mudanças que não se limitavam apenas à esfera político-institucional, mas se processavam sobretudo no campo econômico e na política externa propriamente dita. A consecução do projeto de “Brasil Potência” pressupõe a diversificação das fontes de investimento e de comércio, o que beneficiou o incremento do relacionamento do Brasil com o Japão e com a Europa Ocidental e acentuou o processo de relativização da participação norte-americana na economia e na agenda política brasileiras.¹²

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

vultosos investimentos a países como a Colômbia – para a exploração de suas jazidas de carvão – e a Bolívia – para a construção de um gasoduto e um pólo siderúrgico na fronteira entre os dois países.

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

Pode-se considerar a Política Externa desenvolvida pelo governo Geisel como o coroamento da prática político-diplomática que, em linhas gerais, vinha sendo implementada desde Costa e Silva. Com efeito, a partir de 1967 o regime militar toma para si a tarefa de reorganizar as bases da inserção internacional do País.

Neste período, o regime cuida de aprofundar a estratégia nacional de industrialização, diversificando ao mesmo tempo a estrutura de suas relações econômicas externas. A economia brasileira desenvolve modos de inserção mais sofisticados no mercado internacional, convertendo-se em um dos países mais ativos na busca de um novo espaço dentro da divisão internacional do trabalho.¹³

A partir de 1974, pode-se observar rápidas e marcantes transformações na estrutura produtiva brasileira, passando o Estado brasileiro a patrocinar um coerente programa de adensamento do perfil industrial, com concentração nas áreas energética, de insumos básicos, siderurgia, petroquímica, metais não-ferrosos, celulose, fertilizantes e bens de capital.¹⁴

Novos condicionantes da Política Externa

A acelerada diversificação dos setores produtivos confere à atuação internacional do Brasil uma nova dinâmica. O Brasil passa a ser um “novo personagem” no mercado internacional, apresentando um perfil de exportações muito mais diversificado em termos da pauta e do destino da produção, entrando por isso em conflito com supridores tradicionalmente estabelecidos nos mercados internacionais.¹⁵

Além disso, o primeiro choque do petróleo (1973) força a diplomacia brasileira a rever posições sobre a problemática palestina, procurando uma nova acomodação de interesses com os países árabes e forçando a uma revisão da política para Israel. Concomitantemente, a vitória das forças de libertação nacional nas ex-colônias portuguesas na África leva ao imediato reconhecimento dos novos regimes tanto em Angola quanto em Moçambique, pretendendo-se resguardar os potenciais interesses brasileiros na região.

Assim sendo, o Brasil abre-se ao mundo com um projeto bem definido de inserção internacional, isento de balizas ideológicas, e por isso

muito mais flexível e ágil, num esforço de aproveitamento das oportunidades externas que se colocam. Os planos para a diversificação das relações políticas e comerciais expressam o desejo brasileiro de desempenhar um papel mais ativo no cenário internacional, aumentando desta forma seu campo de atuação externa, tirando-se proveito das possibilidades oferecidas pelo sistema internacional.¹⁶

RELAÇÕES BRASIL - EUA: CONDICIONAMENTOS DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO GEISELIANO

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.

Esta transformação pode ser expressa não somente com os esforços brasileiros para estabelecer relações bilaterais em bases mais igualitárias com a potência hegemônica do hemisfério, mas, principalmente, na determinação de prosseguir na defesa intransigente do que seriam os interesses do País no mundo, em rápido crescimento, ainda que estivessem em choque com os interesses norte-americanos. Pode-se também afirmar que esta redefinição esteve diretamente relacionada com um novo perfil de dependência externa do País e caracterizada por uma tendência declinante da participação dos EUA nas atividades econômicas globais do Brasil.¹⁷

A crescente diferenciação de interesses e percepções entre Brasil e EUA, a respeito de suas respectivas posições no sistema internacional, produziu políticas divergentes e freqüentemente conflitivas no plano das relações bilaterais.¹⁸ Em grande medida, este padrão de divergência é decorrente de transformações ocorridas no sistema político brasileiro a partir da ascensão de Geisel à Presidência da República. O que está estabelecido é um padrão de transição do poder, marcado pela idéia da necessidade de manutenção do projeto político militar, para assegurar sobrevida à leitura de desenvolvimento nacional implantada nos moldes de uma potência emergente. No período em questão, mas notadamente a partir da administração 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.¹⁹

A ação externa de Geisel passou pela recomposição da correlação de forças na estrutura doméstica de poder. Procuravam-se vias tranqüilas para o trânsito à liberalização das instituições, num processo conduzido de forma centralizada pelo próprio Presidente da República, cujas características pessoais lhe permitiam exercer com eficiência o controle do processo decisório, inaugurando o chamado "centralismo burocrático", fórmula que indicava uma capacidade de decisão mais concentrada e poder de articulação entre as burocracias mais consistentes.²⁰ Para Geisel, a Política Exterior, além de elemento indutor do desenvolvimento, acabou configurando-se 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.

O modelo de inserção internacional perseguido por Médici, configurado pelo paradigma de potência emergente, elaborado em condições internacionais extremamente favoráveis, e retomado por Geisel em uma conjuntura externa negativa, conferiu às variáveis econômicas caráter absolutamente prioritário. Com efeito, a partir de 1974, a Política Externa brasileira busca respostas ao brusco encarecimento dos preços internacionais do petróleo e à crise financeira dos países industrializados através da procura de fontes alternativas de abastecimento energético e de mercados para os produtos brasileiros.²¹ 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*,²² 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, da América Latina e África).²³

A redefinição das relações com os EUA coloca-se como vértice principal da ação externa geiseliana, com a definição de um novo posicionamento brasileiro para as relações bilaterais, sendo este o passo mais fundamental para a inserção internacional do País a partir de então. Constitui, de fato, o corte da articulação já tradicional entre o interno e o externo na história mais recente do País, sendo o ponto alto do processo de gradual distanciamento entre os dois países que se observa em linhas gerais desde os anos 50. Ao longo do presente século, a presença dos EUA no Brasil tornara-se dominante em termos econômicos, militares, políticos e ideo-

lógicos, manifestando-se por vezes como harmoniosa amizade, ora como elemento de tensão que atuava como fator de desestabilização interna.²⁴

A NOVA PRESENÇA BRASILEIRA NA AMÉRICA LATINA

A política brasileira para a América Latina foi tradicionalmente vista sob óticas extremas: no Império, o Brasil era um corpo político estranho entre repúblicas ainda inseguras; nos primeiros anos da República, não deixava de ser confundido como um agente ou executor da política norte-americana para a região; durante o regime militar, fonte constante de apreensões, nascidas a partir de uma leitura apressada do projeto de grande potência. Na base destes entendimentos, perpassando-os e alinhando-os, está o estereótipo que por vezes identifica o Brasil como uma nova potência hegemônica.

No período em tela, assiste-se a uma intensificação da atividade diplomática brasileira para a América Latina, que era motivada pelo desejo de explorar novas oportunidades econômicas, diversificar laços políticos, expandindo a presença e influência internacionais do País. A estratégia política brasileira é marcada por uma intensa ação em três níveis básicos: a) nos órgãos multilaterais; b) pelo incremento da diplomacia pessoal; c) na esfera bilateral.²⁵

Como preocupação constante, observa-se a necessidade de desfazer a imagem de implementação de um projeto hegemônico, reiterando-se em foros multilaterais a repulsa brasileira por hegemonias de qualquer tipo, “que não tolerava nem pretendia exercer”.²⁶ Apesar de coincidir com a queda relativa da influência econômica e política dos EUA na região, esta nova ofensiva diplomática brasileira *não* estava voltada, pelo menos no início, para a redução da presença norte-americana ou para atacar os interesses daquele país na América Latina.

O que existia, sem dúvida, era o interesse de iniciar um novo padrão de relacionamento comercial com os países latino-americanos. Destes, o Brasil poderia importar uma grande variedade de matérias-primas, sobretudo recursos energéticos, e eles poderiam importar do Brasil produtos agrícolas e manufaturados. O acelerado processo de industrialização exigia um crescimento constante e rápido da base energética nacional, o que, entretanto, não podia ocorrer devido à excessiva dependência do petróleo importado (sobretudo dos países árabes), configurando, assim, uma séria ameaça ao desenvolvimento econômico e à própria independência política do Brasil.²⁷

As orientações do Brasil para a América Latina no período Geisel estiveram igualmente motivadas pelo desejo de explorar novas oportunidades econômicas, diversificar laços políticos, expandir sua presença e influência e aumentar sua margem de manobra internacional. Neste sentido, persegue alguns objetivos fundamentais, tidos como essenciais para a sua segurança e desenvolvimento econômico: assegurar fontes de energia; expandir o comércio e desenvolvimento de programas de cooperação econômica que poderiam facilitar o acesso do País a recursos na região através da contratação de acordos de longo prazo; levar em conta considerações geopolíticas, incluindo objetivos sobre segurança, enquanto se estendia a influência brasileira na região, procurando ao mesmo tempo desfazer estereótipos que identificavam o Brasil ora a uma nova potência hegemônica, ora a executor de uma missão subimperial a serviço dos EUA; quebrar o isolamento político, buscando a solidariedade com os países da região, atuando em acordo com outros atores proeminentes.²⁸

A ação na região operacionalizou-se em duas fases distintas: a primeira estende-se de 1974 até 1976, estando os esforços brasileiros voltados para a consolidação da presença econômica e diplomática nos países da Bacia do Prata, em confrontação aberta com a Argentina; na segunda fase, que tem início em 1977, o Brasil se movimentou para criar para si uma nova arena diplomática, convidando seus vizinhos do Norte para discutir um tratado para a cooperação no desenvolvimento da Bacia Amazônica.²⁹

A estratégia brasileira na América Latina instrumentalizou-se através da contratação de vários acordos, firmados com todos os países importantes, à exceção da Argentina e do Chile, através dos quais o Brasil oferecia a seus vizinhos cooperação econômica e tecnológica para projetos binacionais de exploração de recursos naturais ou energéticos comuns. O êxito de alguns projetos neste padrão (como Itaipu Binacional, por exemplo), iria contribuir para que o Brasil penetrasse nas economias de seus vizinhos, atraindo-os para a sua esfera de influência econômica. Porém, o sucesso do Brasil em cooperar em projetos binacionais restringiu-se ao Prata, onde atua decididamente para inverter a correlação de forças historicamente favorável à Argentina. A idéia do estabelecimento de projetos binacionais com o Paraguai e Uruguai tinha por objetivo subtraí-los da esfera de influência imediata da Argentina, o que foi feito com a assinatura de dois acordos: com o Paraguai para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu (1974) e com o Uruguai para exploração do potencial hidrelétrico e agrícola da lagoa Mirim (1977).³⁰

Como efeito imediato da ofensiva sobre os vizinhos do Prata, os

interesses brasileiros na região se expandem, com o aumento e a diversificação do comércio, e com a correlação de forças relativamente à Argentina voltando-se a favor do Brasil. O rompimento da ordem então estabelecida não pode deixar de ser entendido como uma substantiva vitória geoestratégica brasileira na região, vez que, segundo Bandeira, “a Argentina já não tinha mais condições para impor uma política de equilíbrio e nada podia fazer para contrabalançar a influência do Brasil, que não apenas incorporara a Bolívia, o Paraguai e o Uruguai ao seu *hinterland* comercial, como, além de projetar-se sobre os países da África Ocidental, já se expandia na direção do Pacífico, a negociar ou firmar importantes acordos de cooperação econômica com o Chile, Equador, Colômbia, Venezuela e Peru”.³¹

Em outra linha de ação, o Brasil criou no norte um novo espaço diplomático, convidando seus vizinhos amazônicos para discutir um acordo de cooperação na Bacia Amazônica. Firmado em 3 de julho de 1978 pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, dentre outras coisas, o Tratado da Bacia Amazônica contribuiu para transformar a imagem de potência intransigente que havia adquirido pela negativa em negociar com a Argentina as diferenças no Cone Sul e para potencializar a liderança brasileira ao norte, reduzindo a desconfiança e a apreensão dos vizinhos amazônicos diante de sua expansão na área.³²

O Brasil procura usufruir a situação de prestígio e força alcançada na América Latina com estes dois grandes movimentos, exercendo liderança incontestada nos aspectos políticos e econômicos, tanto ao norte quanto ao sul da América do Sul. A média histórica de participação percentual da América Latina nas exportações brasileiras entre 1964 e 1974, de 11,1%, ganha ritmo ascendente, vindo fechar o período Geisel (1978) em 13,8%, o que se reflete igualmente nas importações que têm origem em países da região (10,2% na média em 1964-1974 e 11,3% em 1978).³³

Assim sendo, os interesses brasileiros na América Latina podem ser entendidos, no curto prazo, como uma estratégia de diversificação de fornecedores de fontes energéticas: com países da Bacia do Prata (Argentina, Paraguai e Uruguai) havia a possibilidade de exploração conjunta dos recursos hidrelétricos do Rio Paraná; Peru, Equador e Venezuela se configuravam como fornecedores de petróleo; a Bolívia teria a oferecer gás natural e a Colômbia carvão mineral. O Brasil oferecia a seus vizinhos cooperação financeira e tecnológica para projetos binacionais de exploração de recursos naturais ou energéticos comuns. O êxi-

to de alguns projetos neste padrão (como Itaipu Binacional, por exemplo) iria contribuir para que o Brasil penetrasse nas economias de seus vizinhos, atraindo-os para sua esfera de influência econômica.³⁴

Deste modo, a ação diplomática brasileira na região, sob todos os aspectos, corrobora o exercício de uma liderança incontestada, paulatinamente conquistada, nos aspectos políticos e econômicos, tanto ao Norte quanto ao Sul da América do Sul. Esta nova configuração do poder nacional brasileiro é tacitamente reconhecida pelos EUA, e não só torna-se a grande vitória da diplomacia brasileira na região, como também passa a ditar as bases da política regional a partir de então. O Brasil passa a ver na América do Sul uma espécie de “quintal” seguro, estável, pacífico e próspero, em que sua influência econômica seja indiscutível e sua segurança estivesse isenta de qualquer ameaça. “Este *quintal* serviria de base para projetar seu poder – sobretudo comercial – fora da região, o que de qualquer maneira já vem fazendo, ao mesmo tempo em que expande sua presença na América do Sul [...]. Sua posição de potência regional deverá ser a consequência natural do desenvolvimento de seu poderio nacional, a expansão de sua presença e influência econômicas e o crescimento da interdependência com seus vizinhos.”³⁵

A DESMISTIFICAÇÃO DO PROJETO HEGEMÔNICO BRASILEIRO

Sob o ponto de vista dos indicadores de poder (tanto qualitativos quanto quantitativos), o Brasil alcança no período condições de vantagem sobre todos os seus vizinhos (tanto individualmente quanto em conjunto), tornando-se indiscutivelmente a potência dominante na América do Sul, apesar de não perseguir explicitamente este objetivo. Um dos maiores objetivos políticos da chancelaria brasileira passa a ser o de negar estar seguindo uma estratégia voltada a conquistar o domínio e a hegemonia regional, ou simplesmente, a liderança na América do Sul.

Visava-se evitar a formação de posições antibrasileiras com a oposição sistemática à formação de blocos ou alianças regionais contra um ou mais países. Parte-se da constatação básica de que a aceitação dos estereótipos de hegemonia importaria ao Brasil responsabilidades políticas e econômicas que não as desejava aceitar, justamente por carecer dos recursos que demanda esta liderança e pela limitação que lhe seria conferida em sua atuação internacional.³⁶

A análise da política norte-americana para a América Latina, no período em tela, permite algumas considerações sobre a pretensa quebra de sua hegemonia sobre a região.

Conforme já foi dito, a intensificação da atividade diplomática brasileira na América Latina coincide com a época em que se percebe uma queda relativa da influência econômica e política dos EUA na região. Numa primeira abordagem, tem-se a impressão de que a tradicional potência hegemônica deixa a cena regional, cedendo espaço de atuação para um ator até então coadjuvante.

Ressalvando-se algumas questões estratégicas, como as apreensões norte-americanas relativas ao programa nuclear brasileiro, os EUA não parecem oferecer resistências ao crescimento da influência política e da presença econômica brasileiras na América Latina. Bem ao contrário, o novo caráter de potência regional brasileiro não tarda a ser reconhecido pelos EUA, em detrimento do diálogo norte-americano com outros países da região, como a Argentina, por exemplo.

Pode-se levantar três hipóteses para explicar este comportamento político dos EUA:

a) a constatação de que o nascimento de uma nova hegemonia regional, ainda que de cunho limitado sobretudo à América do Sul, não atrapalharia os interesses norte-americanos na região;

b) a falta de dimensionamento e percepção dos objetivos da estratégia de desenvolvimento brasileira não permitiu que se mensurasse a tempo os riscos políticos e econômicos que corriam os interesses norte-americanos com a intensificação da presença do Brasil na região, a tempo de se tentar reverter, se possível, a estratégia brasileira;

c) na medida em que os próprios interesses norte-americanos se retraíam, já amplamente satisfeitos com a base de alavancagem proporcionada pela América Latina para a definição e fortalecimento de uma política hegemônica em nível global, a região perde importância estratégica e econômica para os EUA. Desta forma, passam os norte-americanos a desempenhar um papel secundário de simples expectadores dos embates econômicos e políticos travados na região, como a esperar a estratégia vencedora para coroá-la como herdeira e guardiã da ordem regional.

Pode-se afirmar seguramente que não se configurou no período um embate de hegemonias, ou melhor, da decadente hegemonia norte-americana com o projeto hegemônico brasileiro. Os pontos de tensão, ressaltado o mais grave de todos configurado pelo acordo nuclear Brasil -

RFA, estabeleciam-se entre setores produtivos decadentes dos EUA e setores em ascensão no Brasil, embate aliás, que dá a tônica da competição emergente entre os dois países em outros cenários estratégicos.

CONCLUSÃO

Do exposto, pode-se concluir que, se a estratégia política brasileira na América Latina tornou-se vencedora, com o intuito básico de abrir novos espaços econômicos e políticos em reação à excessiva dependência de parceiros tradicionais, isto se deve (também) à relativa falta de interesse dos EUA em perpetuar sua já desgastada presença política e econômica na região. Componham-se a este fato a obstinação da diplomacia brasileira e a clara percepção do próprio projeto de desenvolvimento nacional, em sua busca incessante de novos parceiros comerciais para o escoamento da produção de novos setores industriais e a necessidade de se quebrar a dependência energética, e se terá a receita que proporcionou ao Brasil expandir-se econômica e politicamente na região, lançando as bases da liderança que será exercida a partir de então na América Latina.

O componente da dependência energética deve ser sobrevalorizado, pois foi com o objetivo de quebrá-la, ou pelo menos minimizá-la, que a Política Externa da administração Geisel lança-se em novos horizontes políticos, redefinindo posições em termos multilaterais e revendo seus engajamentos na órbita dos relacionamentos bilaterais. Como um dos principais vetores da prática diplomática de então, não poderia deixar de capitanear a ofensiva política e comercial sobre a América Latina.

NOTAS

1. 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, 2º semestre de 1995.
2. Lafer, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a Política Exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p.155.
3. Lima, Maria Regina Soares de. e Moura, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. *Dados*, v.25, n.3, 1982, p.349-364.

4. Tomasini, Luciano. Relações Norte-Sul: algumas alternativas. *Curso de introdução às relações internacionais*, Unidade VI, Brasília: EDUNB, 1982, p.39-63.
5. Lafer, Celso. Op. cit. Idem.
6. Martins, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década de 1964-1974. *Estudos CEBRAP*, v.12, abr/jun, 1975, p.62.
7. Lessa, Antônio Carlos Moraes. Op. Cit., p. 32.
8. Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p. 340.
9. Martins, Carlos Estevam. Op. cit., p.64.
10. Castro, J. A. de Araújo. As Nações Unidas e a Política do Poder. In: Amado, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: EDUNB, 1982, p.139-164.
11. Sobre o processo de nacionalização da segurança no Brasil a partir de Costa e Silva, ver Cervo, A. L. e Bueno, Clodoaldo. Op. cit., p.364-366.
12. Martins, Carlos Estevam, Op. cit., p.68.
13. Hirst, Mônica (org.) et al. *Brasil - Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p.17.
14. Moreira, Marcílio Marques. Uma visão alternativa. In: Hirst, Mônica (org.) et al. Op. cit., p.100.
15. Abdenur, Roberto. O marco econômico global das relações Brasil-Estados Unidos. In: Hirst, Mônica (org.) et al. Op. cit., p.28.
16. Hirst, Mônica (org.) et al. Op. cit., p.15.
17. Idem ibidem.
18. Hirst, Mônica. Transição democrática e Política Externa: a experiência brasileira. *Dados*, v.27, n.3, 1984, p.378-380.
19. Camargo, Sônia de. Caminhos que se juntam e se separam. Brasil e Argentina: uma visão comparativa. *Política e Estratégia*, v.IV, n.2, 1986, p.390.
20. Idem, p.393.
21. Especificamente sobre a estratégia de diversificação de parcerias como desdobramento das relações do Brasil com os Estados Unidos e Europa Ocidental, ver o meu artigo A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-1979). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.38, n.1, 1995, p.24-39.
23. Hirst, Mônica (org.) et al. Op. cit., p.381.
24. Esta é a idéia básica de boa parte dos trabalhos de Moniz Bandeira que tratam das relações com os Estados Unidos. Ver, notadamente, Bandeira, L.A. Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989.
25. Cervo, Amado L. e Bueno, Clodoaldo. Op. cit., p. 377.
26. Idem, p.376.
27. Costa, Gino. A expansão da política brasileira na América Latina. *Política e Estratégia*, v.VII, n.1, jan-mar., 1989, p.25.
28. Nazario, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: the Geisel Years, 1974-1979*. Coral Gables: University of Miami, 1983, PhD Thesis, p.87.

29. Costa, Gino. *The foreign policy of Brazil to her south american neighbours during the Geisel and Figueiredo Administrations*. Cambridge: Queen's College, University of Cambridge, 1987, PhD Thesis.
30. Sobre a motivação energética da ação brasileira na América Latina, tese compartilhada por Olga Nazario e Gino Costa, ver Nazario, Olga. Op. cit.; Costa, Gino. *The foreign policy...*, Op. cit., p.224.
31. Bandeira, L. A. Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina - Brasil (1930/1992)*. São Paulo/Brasília: Ensaio/Editora Universidade de Brasília, 1993, p.233.
32. Sobre o Tratado de Cooperação Amazônica, ver a tese de doutoramento de Gino Costa, Op. cit., e o trabalho de Manuel Montenegro. Cruz, Manuel A.C.M.L. *A política externa como instrumento da autonomia e do desenvolvimento nacionais: uma análise comparada das experiências do Brasil e Peru, 1974 - 1980, e de sua expressão no Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: Universidade de Brasília, 1989, dissertação de mestrado.
33. Banco do Brasil, CACEX, *Comércio Exterior, Exportação*, 1976, 1979.
34. Costa, Gino. A expansão da presença..., Op. cit., p.27.
35. Idem, p.39.
36. Idem, p.38-39.