

DA APATIA RECÍPROCA AO ENTUSIASMO DE EMERGÊNCIA: AS RELAÇÕES BRASIL - EUROPA OCIDENTAL NO GOVERNO GEISEL (1974 - 1979)

Antônio Carlos Moraes Lessa

INTRODUÇÃO

A orientação externa do governo Ernesto Geisel (1974-1979) caracterizou-se pela intensidade com que procurou abrir novos horizontes políticos e econômicos para a atuação internacional do Brasil, corroborando externamente alguns aspectos do projeto de “potência emergente” que em nível doméstico se consubstancia no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), buscando os insumos necessários para a sua implementação onde quer que pudessem ser obtidos ¹.

Neste contexto, a revisão drástica das relações com os EUA deve ser entendida como condição primacial de toda a estratégia externa implementada. Como tentar vôos solos 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 (que encontra raízes nas administrações Jânio Quadros e Goulart, com origens remotas em Vargas, aprofundadas sob Juscelino Kubitschek, e amadurecidas sob Costa e Silva e Médici)², mas é sobretudo o período em que se tornou patente a perda de complementaridade econômica entre o Brasil e os EUA. A leitura de interesse nacional, enquadrada nas molduras do Nacional-desenvolvimentismo feita por Geisel conduz a um processo inevitável, qual seja, o definitivo “descolamento” de um dos vetores principais das relações internacionais do Brasil 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 os anos 1980, 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 parcerias³.

A partir destes elementos, as relações brasileiro - norte-americanas podem ser entendidas como formadoras de uma “vertente perturbadora” do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, que impulsiona a Política Exterior a buscar caminhos alternativos para a inserção internacional do Brasil. Instala-se, pois, como elemento inicial de uma dialética que se estabelece no âmbito da ação externa, que ao desdobrar-se, dá origem ao processo de expansão dos laços políticos e econômicos com novos parceiros. Neste contexto, o que pareceu ser um repentino estreitamento de relações com os principais países da Europa Ocidental (entenda-se República Federal da Alemanha, Grã-Bretanha, Itália e França), constitui um movimento que certamente se constituiu numa política específica, moldada sobre objetivos pré-estabelecidos, expectativas compartilhadas e linha de ação definida, procurando respostas aos anseios do projeto de desenvolvimento brasileiro. Por isso, suas ações revestem-se de sentido estratégico nas linhas gerais da Política Externa brasileira que só encontra paralelos no período na determinação de conquistar espaços alternativos no relacionamento com os EUA.

Neste quadro, a opção pelo estreitamento das relações político-econômicas com a Europa Ocidental, que acaba por se constituir numa vertente da Política Externa geiseliana, deve ser entendida como a parte mais visível, mais difundida e alardeada da estratégia de diversificação de parcerias e de relativização de laços de dependência.

RELAÇÕES BRASIL - EUROPA OCIDENTAL: SÍNTESE DOS CAMINHOS DO NACIONAL- DESENVOLVIMENTISMO GEISELIANO

Em oposição à perda de qualidade do relacionamento com os EUA, no governo Geisel as relações com os países europeus ocidentais se mostraram amplamente mais favoráveis, na busca de caminhos para a estratégia de diversificação de parceiros implementada pela Política Exterior no período.

A Europa Ocidental oferece, desde meados da década de 1960, condições de compensação gradativa para as relações brasileiro-americanas, que foram habilmente exploradas⁴. Com efeito, as relações políticas e econômicas com a Europa Ocidental ganham paulatinamente substância, processo que vai encontrar seu ápice na primeira metade da administração Geisel, vindo ocupar espaço de destaque na agenda de prioridades do Nacional-desenvolvimentismo.

Desde o governo Costa e Silva observa-se a intenção brasileira de incrementar as relações com os países da Europa Ocidental. Em 1968 o Brasil recebe a visita de Elizabeth II e do ministro das relações exteriores da República Federal da Alemanha, Willy Brandt. No mesmo ano, o chanceler brasileiro Magalhães Pinto visitou a RFA para firmar um acordo na área cultural e o Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Em 1969 veio ao Brasil o ministro da Tecnologia inglês e foram celebrados ajustes com Portugal e Espanha (acordos nas áreas de comércio e cooperação cultural).⁵

Sob a administração Médici foi firmado o acordo que regulamentaria as relações comerciais com a Comunidade Econômica Européia (18 de dezembro de 1973), como reflexo do crescimento da importância do espaço comunitário para as exportações brasileiras, provisionando um tratamento tarifário que permitisse aos produtos do Brasil competir com o sistema de preferências estabelecido em virtude dos acordos de Iaundê e Lomé. Neste ano, aliás, a CEE torna-se o maior parceiro comercial do Brasil, chegando a absorver 30% de suas exportações, ponto alto de um período (1964-1974) em que, na média, 43,5% das exportações e 34,7% das importações brasileiras tinham como destino e origem o espaço comunitário, apesar das restrições protecionistas.⁶

Sob o governo Médici as relações bilaterais com os países europeus ocidentais conhecem uma fase de rápida expansão, com troca de visitas de alto nível e contratação de acordos de cooperação com diversos países, a saber: adendo nuclear ao acordo de 1969 e convênios nas áreas espacial, ciências básicas, matemática e computação e treinamento militar com a RFA; Acordo Básico de Cooperação Técnica com a Espanha; Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres com Portugal; Convênio Nuclear com a França; ajustes sobre transporte marítimo com Suécia, Dinamarca e Noruega. Deste estreitamento resultou o incremento global das relações econômicas, notadamente das inversões européias no Brasil, que em 1973 respondem por 39,9% do total de investimentos diretos e reinvestimentos contra uma participação de 37,5% dos EUA.⁷

O Nacional-desenvolvimentismo geiseliano encontra pavimentadas as vias para um estreitamento ainda mais drástico das relações com os países da Europa Ocidental, nos marcos dos constrangimentos proporcionados pela crise econômica que se instala no cenário econômico mundial com o choque do petróleo de 1973 e do processo de rápida deterioração que se fazia sentir nas relações Brasil - EUA. Neste contexto, confluem os projetos brasileiro de diversificação de parcerias e das políticas externas européias de consolidar um maior grau de independência

em relação aos EUA, com a busca de ampliação de seus espaços no cenário internacional tanto em termos políticos quanto econômicos.

A Europa Ocidental entra cedo para o rol de prioridades da Política Externa desenhada por Geisel. Surge para desempenhar o papel de antítese daquele efeito perturbador provocado pela perda de qualidade das relações brasileiro - norte-americanas, configurando-se numa “vertente redentora” para a ação imediata do Nacional-desenvolvimentismo. É o caminho ideal, porque pode ser imediatamente percorrido, para a estratégia de diversificação de parcerias: oferece a possibilidade de construir-se, no curto prazo um modelo de relações bilaterais oposto àquele configurado pelas relações Brasil - EUA.

Após a crise energética iniciada em 1973, e para enfrentá-la, a busca de novos parceiros tornou-se ainda mais importante para os países europeus, levando-os a mobilizarem-se na disputa - entre si mesmos ou com os EUA - de mercados para suas exportações e investimentos, assim como por supridores de matérias primas. Para consolidar esta estratégia, acnavam com relações econômicas mais vantajosas, pautadas por amplas linhas de cooperação, independentes de limitações impostas por interesses políticos e estratégicos de nível global.

Ao ter início o governo Geisel torna-se patente o alto nível de complementação dos interesses brasileiros e europeus: de um lado apresentavam-se a estratégia de desenvolvimento em implementação no Brasil, e, de outro, se manifestavam as aspirações dos países europeus de ocupar novos espaços no cenário internacional, principalmente em termos econômicos mas também em termos políticos, no bojo do acirramento da concorrência que se instalava no núcleo do sistema capitalista mundial.

A CONFLUÊNCIA DE INTERESSES

A administração Geisel inicia-se entretida com a definição dos parâmetros da estratégia de desenvolvimento a ser adotada, em seqüência ao vertiginoso ritmo de crescimento econômico conferido por Médici. As adversidades do cenário econômico internacional informam que as condições altamente propícias de poucos anos atrás estão próximas do esgotamento, dando início a um período recessivo em nível mundial, marcado sobretudo pela escassez energética.

O projeto de desenvolvimento adotado, consubstanciado no II Plano Nacional de Desenvolvimento, visava basicamente concluir a infraestrutura da economia brasileira, através de um programa de adensa-

mento do perfil industrial do país, concentrado em energia, insumos básicos, aço, produtos petroquímicos, metais não-ferrosos, celulose, fertilizantes e bens de capital⁸. As linhas de ação externa adotadas visavam garantir meios para a implementação desta estratégia.

Do ponto de vista do Brasil, a Vertente Européia além de responder imediatamente à necessidade de abertura de novos espaços comerciais e de estabelecimento de novas parcerias políticas, responde à busca de meios para a concretização do projeto de desenvolvimento: afinal, as contradições no interior do núcleo capitalista com a disputa de mercados abriam espaços para se buscar nos países europeus mais desenvolvidos - possuidores de capitais, tecnologias de ponta e disposição de investir - um novo padrão de relações econômicas que satisfizessem as necessidades brasileiras.

Procurava-se, sob este prisma, o engajamento dos novos parceiros nos setores produtivos que estivessem na ponta de lança do II Plano Nacional de Desenvolvimento, mesmo porque a primeira reação das empresas multinacionais já instaladas no Brasil (a maioria de origem norte-americana) foi manter o seu engajamento aos setores mais tradicionais, de acordo com os interesses de suas matrizes e em descompasso com os anseios do Plano. Para o sucesso da estratégia era transcendental a instalação de novas empresas nos setores de bens de capital, que se haviam tornado prioritários, dispostas à formação de *joint ventures* com as empresas nacionais, fornecendo *know how* e equipamentos, de forma a contribuir com o desenvolvimento tecnológico do parque industrial brasileiro.

Em abril de 1976 o chanceler Azeredo da Silveira apresentava a “opção” européia como signo da mudança de papel que o Brasil desempenhava no cenário internacional: passava de “comprador passivo”, que recebia créditos diretos para a compra de equipamentos no país financiador, prática tradicional no relacionamento comercial com os EUA, para o papel de “comprador ativo”, que participaria das negociações com os parceiros, com uma nova modalidade de financiamento, transferência de tecnologia e participação das empresas nacionais.⁹

Compunham-se, ao lado das necessidades econômicas, fatores de ordem política, que sinalizavam para a importância de uma aproximação com os países europeus ocidentais. O processo de distensão implementado por Geisel tinha, por sua própria natureza, um caráter limitado e por vezes ambíguo, enfrentando simultaneamente a resistência de setores “linha dura” do regime militar por um lado, e as pressões por maior liberalização, por outro. Neste sentido, a aproximação com as democracias capitalistas da Europa Ocidental tinha duplo propósito: significa-

va uma grande relativização da presença dos EUA sobre o cenário político doméstico, a reconhecer-se que em diferentes momentos da história contemporânea brasileira essa presença havia contribuído para desestabilizar dinâmicas democráticas no país, e paralelamente, indicava para os setores mais favoráveis à liberalização, que o regime efetivamente democratizava-se, tanto que já era aceito por governos democráticos importantes¹⁰. Neste mesma linha, para os setores mais resistentes às flexibilizações que ocorriam no plano interno e nas ações da Política Exterior, a aproximação com as democracias européias indicava que a crescente presença do Estado na economia e a ampliação das relações com os países do Terceiro Mundo de orientação socialista não significava uma ruptura com os valores ocidentais mas, bem ao contrário, uma conformação da estratégia aos melhores princípios capitalistas.

Para o consumo externo, a Europa Ocidental era a opção viável para a deterioração das relações com a potência hegemônica, procurando dar a medida de saturação do padrão de “relações especiais”, sobretudo para a América Latina. Contribuiria, ainda, para legitimar o regime político e mostrar ao mundo as intenções do processo de abertura política em implementação.

Assim instrumentalizada, a Vertente Européia foi ganhando contornos definidos e um sentido dentro das linhas gerais do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, forjando-se um certo grau de consenso entre os formuladores da Política Exterior em torno do papel que a Europa Ocidental ocuparia nos marcos do projeto de desenvolvimento.

No discurso diplomático, a Vertente Européia passa a indicar a viabilidade do estabelecimento de relações econômicas baseadas numa “interdependência horizontal” com os países desenvolvidos, em oposição ao paradigma da dependência que fatalmente marcaria a natureza das relações Norte - Sul. Sob o prisma político, a Europa Ocidental contribuiria para a afirmação externa do Brasil enquanto “potência emergente”, interlocutor necessário ao diálogo com o Terceiro Mundo, e abriria espaço para o acesso do país aos centros decisórios do plano internacional.¹¹

A Vertente Européia foi, assim, gestada na convergência de interesses econômicos e políticos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, com a atuação conjunta e harmoniosa das agências econômicas do governo e do Itamarati na sua formulação e implementação. Responde, pois, em linhas gerais, aos desígnios da Política Externa, sendo instrumento pontual da inarredável estratégia de busca do desenvolvimento que dá o ritmo da atuação internacional do Brasil seguramente desde 1930 e especificamente desde 1967. Ao apresentar-se sob a forma de vertente do

Nacional-desenvolvimentismo, é fruto de uma tomada de consciência quanto à necessidade de diversificar os vínculos externos e de um labor intelectual inédito na formulação da Política Externa, revestindo as relações bilaterais com os países europeus ocidentais no período em tela, de caráter criterioso, que procura seguir um padrão determinado pela conjunção do senso de oportunidade e da persecução dos objetivos permanentes da ação internacional do país.¹²

A perpassar a dinâmica decisória, estava a convicção de que os interesses brasileiros encontrariam eco na complementaridade com os interesses europeus.

Esta complementaridade colocava-se, sob o prisma europeu, pelos mesmos aspectos relativos à dependência energética, mas instrumentalizava-se pela ocupação de espaços deixados vazios pelo refluxo dos interesses e do próprio poder norte-americanos que se faz observar na abertura da década de 1970. Observaram os europeus que o momento de rearranjo do cenário internacional, com as superpotências empenhadas em um processo de distensão no plano estratégico, combinado com a crise que semeava desarranjos econômicos em nível global, proporcionava uma janela de oportunidade para a afirmação de uma margem maior de independência dos desígnios de segurança da Guerra Fria e para a delimitação de novos espaços de expansão econômica, ainda que em detrimento dos interesses da potência hegemônica.

Com uma estratégia baseada na conjunção da transferência de capitais e de tecnologias, os europeus ocidentais partiram pois, para a ampliação de seus horizontes. Os dólares provenientes do superávit dos países produtores de petróleo eram alocados em grande parte no mercado financeiro europeu, necessitando de reciclagem, o que era propiciado pela injeção de capitais em mercados emergentes e potenciais. Assim, implementou-se uma política de empréstimos para os países em desenvolvimento, sem condicionalidades e com baixas taxas de juros, o que foi reforçado por financiamentos para projetos de desenvolvimento específicos ou com investimentos de empresas de origem européia nestes países. Estes investimentos se direcionavam principalmente para áreas industriais onde havia possibilidade de transferência de tecnologias, vindo a compor a gama de insumos dos projetos de desenvolvimento de alguns países.¹³

A Vertente Européia do Nacional-desenvolvimentismo conhece duas fases bem distintas: num primeiro momento, que se estende do início da administração Geisel até 1977, buscou-se a consolidação da identidade de interesses que se observa nesta quadra entre Brasil e os países europeus ocidentais; a partir de 1977, a conjugação de fatores internos

favoráveis à estruturação da Vertente começa a se desfazer, ligados à desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que se deu em função do agravamento dos problemas econômicos de curto prazo e às dificuldades crescentes no relacionamento econômico bilateral.

A OPERACIONALIZAÇÃO DA CONFLUÊNCIA DE INTERESSES - (1974 -1977)

A Vertente Européia do Política Exterior implementada por Geisel ganha contornos e conteúdo com a implementação de uma estratégia que visava captar financiamentos, atrair investidores, fomentar a transferência de tecnologias avançadas e ampliar as exportações, o que se faz concomitantemente com uma vigorosa ação político-diplomática que visava o estabelecimento de mecanismos de consulta permanente sobre assuntos de política internacional e o comprometimento dos países europeus com as aspirações brasileiras de "potência emergente", visando dar o contraste para a deterioração das relações com os EUA.

Neste contexto, em 1975 o chanceler Azeredo da Silveira vai à Alemanha Federal, Grã-Bretanha, França e Itália, com o propósito de estabelecer mecanismos formais de cooperação econômica para a remoção de entraves e a dinamização de setores em que a convergência de interesses que já se observava poderia ser ampliada ¹⁴.

Estabeleceu-se, a partir de então, Comissões Mistas de cooperação econômica e tecnológica, o que se fez junto com a assinatura de acordos bilaterais de investimento e comércio e com troca de visitas de alto nível. Constituiu-se, além de diversos grupos de trabalho sobre temas específicos, comitês diversos com o objetivo de ampliar o escopo da cooperação: com a RFA a Comissão de Cooperação Econômica, sob os auspícios da Comissão de Cooperação Científica e Tecnológica já em funcionamento; com a França, a Comissão Econômica para a Indústria e o Comércio; com a Itália, a Comissão Empresarial.

Nesta seara e com o objetivo de estimular o fortalecimento de áreas prioritárias do II Plano Nacional de Desenvolvimento, procurou-se o estreitamento das relações financeiras e a participação de governos e empresas europeus em diversos projetos industriais: AÇOMINAS e Ferrovia do Aço, com a Grã-Bretanha; Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, Terminal Açucareiro do Porto de Santos e Contrato de Financiamento para a Rede Ferroviária Federal, com a França; Acordo de Cooperação Nuclear e Protocolos de Cooperação Econômica para projetos de desenvolvimento, com a RFA. Procurou-se também o estabelecimen-

to de linhas de crédito para a compra de equipamentos de países europeus e foram assinados contratos de risco para a construção de plataformas marítimas de exploração de petróleo com a *British Petroleum* e *Shell*.

Ao mesmo tempo, o Brasil desdobrava-se para dinamizar as relações comerciais bilaterais, altamente obstaculizadas pelas políticas adotadas pela CEE. Pode-se afirmar, aliás, que a estrutura comunitária e a inexistência de autonomia por parte dos países membros da CEE para o estabelecimento de tratamento tarifário distinto, age como principal elemento constrangedor destas relações, relegando-as a uma posição secundária no contexto da “vertente redentora”.

Assim, a ação brasileira para a abertura de novos mercados no âmbito da CEE concentrou seus esforços, por um lado, no estabelecimento de pressões sobre os maiores parceiros europeus para que intercedessem a seu favor junto à Comunidade e, por outro, em insistentes reclamações em foros multilaterais, especialmente junto ao GATT, sobre o protecionismo de países desenvolvidos e sobre as injustiças dos critérios reguladores do comércio internacional.¹⁵ Exemplos das medidas restritivas impostas pela Comunidade no relacionamento comercial bilateral com os parceiros europeus do Brasil podem ser tomados nas práticas da Política Agrícola Comum (estabelecimento de restrições à importação de produtos agropecuários) e no quadro do Sistema Geral de Preferências, em que o aumento gradativo da lista de produtos sujeitos ao estabelecimento de um sistema de cotas para proteger os setores da indústria europeia mais afetados pela crise econômica, atinge também setores importantes das pautas de exportação do Brasil (química, calçados, têxteis e aço).

De qualquer modo, observa-se no período um incremento da participação dos países europeus nas relações econômicas internacionais do Brasil. Correspondendo a 30,6% das exportações brasileiras em 1974, o fluxo comercial atinge seu ponto alto em 1976, quando 42,3% das exportações tiveram como destino países europeus ocidentais, abrindo em 1978 o período de decadência (correspondem a 37,4% do total) que faz prenciar a estabilização das relações comerciais nos marcos do segundo choque do petróleo, correspondendo em 1979 a 36,6% do total.¹⁶ Os investimentos europeus no Brasil também crescem no período, numa performance lenta e gradual: em 1974, os investimentos diretos e reinvestimentos dos países da Europa Ocidental correspondiam a 41,4% do total, e fecham o período em 1978 com uma participação de 47,3%.¹⁷

O ASPECTO POLÍTICO DA VERTENTE EUROPÉIA

Na percepção brasileira, os países europeus poderiam desempenhar um papel importante na consecução do projeto de desenvolvimento em vias de implementação. As aspirações européias de ampliar seu espaço de atuação política nas relações internacionais eram entendidas como uma oportunidade para países que, como o Brasil, almejavam ascender na ordem internacional.

Com este objetivo, iniciou-se um esforço junto aos países europeus ocidentais para apresentar o Brasil como um país com uma ampla identidade ocidental e com um papel importante a desempenhar na reestruturação da ordem internacional, por seu estágio de desenvolvimento e pela “ação pragmática” (e portanto não-ideológica) de sua política exterior, colocando-se como interlocutor necessário do diálogo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nesta linha, buscou-se celebrar instrumentos de cooperação política de alto nível que estabelecessem mecanismos para consultas sobre questões políticas mais relevantes de cunho bilateral ou internacional, objetivando um estreitamento das relações entre o Brasil e os principais países europeus: em 1975, por ocasião da visita de Azeredo da Silveira, formou com a França a “Grande Comissão de Competência Geral”, com a Grã-Bretanha assinou o “Memorando de Entendimento” e com a Itália estabeleceu uma comissão de consulta política; em 1976 Geisel visitou a França e a Grã-Bretanha com o objetivo de emprestar maior relevância a estes contatos políticos.

A Europa Ocidental assumia relevância crescente no âmbito da Política Externa de Geisel, correspondendo aos anseios brasileiros de diversificação de contatos e buscando, por seu turno, neles encontrar subsídios para a definição de um novo paradigma para o relacionamento com os países menos desenvolvidos, fronteiras naturais para a expansão dos interesses europeus pelo mundo, numa postura *também* de afirmação de independência relativamente aos desígnios das superpotências.

A identidade operacionalizava-se através de parcerias para o projeto de desenvolvimento brasileiro, consubstanciado no período pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento. O projeto brasileiro de substituição de importações de bens de capital e de diversificação dos laços de dependência era entendido como oportunidade (a senha de acesso) para o aumento dos investimentos europeus, garantindo a participação nos grandes projetos industriais brasileiros através do financiamento e da exportação de equipamentos e da ampliação das possibilidades de coo-

peração tecnológica. Em entrevista à televisão brasileira em 1976, o Presidente francês Giscard d'Estaing sintetizou a confluência de interesses que podia se observar no período e que sinalizou o estreitamento das relações com a França, o Reino Unido, Itália e notadamente com a RFA: "há uma notável coincidência entre o nosso desenvolvimento tecnológico e as necessidades do desenvolvimento brasileiro".¹⁸

Com a França, a aproximação assumiu um caráter essencialmente político. Na visita de Geisel, as conversações sobre temas de política internacional receberam destaque; e em entrevista à Agência Nacional, o Presidente d'Estaing afirmava ter convidado o Presidente brasileiro em virtude "da importância do papel de âmbito mundial que o Brasil desempenha" e que "devemos marchar juntos, Brasil e França, face aos grandes problemas mundiais, quer os problemas políticos, quer os de desenvolvimento".¹⁹ No campo econômico os contatos avançaram no sentido do encaminhamento de negociações e a disposição manifestada de se ampliar as relações, mas sem resultados concretos.

Com a Grã-Bretanha, as relações que efetivamente se consolidaram foram de natureza predominantemente econômica. Na viagem de Geisel a Londres foram fechados acordos de financiamento e obteve-se empréstimos para áreas-chave do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Aliás, a Grã-Bretanha assumia importância crescente neste contexto devido ao seu papel de centralização do mercado de eurodólares.²⁰

Relativamente à Itália, a política de aproximação não apresenta resultados concretos, embora possa se registrar alguns avanços no intercâmbio comercial e na questão de investimentos.²¹

Quanto aos demais países europeus, de fato não houve uma política decidida por parte da diplomacia brasileira, em direção ao incremento de relações específicas, mas sim limitada aos marcos da ofensiva geral para a ampliação de mercados e fontes de crédito no período.

BRASIL E RFA: IDENTIDADE DE PRAGMATISMOS

Dos países europeus que demonstravam maior interesse no incremento das relações econômicas e políticas com o Brasil, destaca-se no período a República Federal da Alemanha.²²

A década de 1970 vinha sendo período de afirmação da autonomia da política exterior alemã e de distanciamento nas relações com os EUA, que somados ao crescente dinamismo de sua economia, permitiam à RFA uma aproximação maior com a América Latina. O Brasil, por seu pujan-

te crescimento econômico despertava os interesses da Alemanha, ao mesmo tempo em que o intercâmbio comercial, os investimentos e a cooperação científica e tecnológica se ampliavam.

A recessão econômica e as pressões da opinião pública ameaçavam o programa nuclear alemão, colocando-se a necessidade de romper a própria dependência tecnológica configurada pelas limitações de natureza estratégica em área tão sensível e o monopólio de suprimento de urânio que até então as empresas norte-americanas vinham mantendo no setor. Neste contexto, um acordo com o Brasil teria o efeito de dinamizar o programa, garantindo o acesso a fontes alternativas de urânio e proporcionando a quebra da dependência relativamente aos EUA. Abria-se então, a oportunidade para a implementação do projeto mais importante da Política Externa brasileira no período, que se constituiria no marco principal da Vertente Européia, representando um paradigma dos alcances e limites dessa política.²³

O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro, assinado em 1975, fixou as bases da cooperação entre os dois países e abria perspectivas para a construção de oito usinas nucleares e para o provimento de uma infra-estrutura que fornecesse autonomia para o Brasil na consecução do ciclo completo do combustível nuclear (inclusive o enriquecimento e o reprocessamento de urânio). Para o Brasil seria a prova de independência em relação aos EUA e a possibilidade de negação do esquema pretendido pelas superpotências de congelamento do poder mundial. Inscrevia-se no rol das orientações do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano de diversificação de vínculos externos, representava o financiamento de um grande (ou do maior) projeto nacional, com a transferência de tecnologia sofisticada de um país desenvolvido para um país em desenvolvimento e a incorporação de empresas nacionais em sua implementação²⁴ Configurava o início de um novo tipo de relações externas baseado na *interdependência horizontal*, distinto do modelo dominante nas relações Norte-Sul, exemplo perfeito de cooperação bilateral a que chegaram Brasil e RFA, configurando a possibilidade de se estabelecer uma identidade de interesses, ainda que provisória, entre países com estágios diferentes de desenvolvimento.²⁵

Aos poucos a Alemanha passa a ocupar uma posição importante no rol de relacionamentos bilaterais do Brasil, confirmando uma tendência que encontra raízes antes da Segunda Guerra Mundial, muito como reflexo de uma postura de simpatia recíproca que se nutria de parte a parte. Consolida-se como maior investidor e parceiro comercial do Brasil entre os países europeus, perdendo em importância global, apenas para os

EUA. Ao mesmo tempo, o Brasil fixa-se como o principal exportador do Terceiro Mundo para a RFA (excluídos os produtores de petróleo) e o país que recebeu maior volume de investimentos alemães no exterior²⁶. Não seria exagerado afirmar que esta “vertente redentora”, representada pelo fortalecimento de relações com a Europa Ocidental, ganha instrumentalidade e dinamismo apenas quando considerada sob o prisma das relações com a RFA, parceiro que não se negou a cooperar em diferentes estágios do processo de desenvolvimento do Brasil²⁷.

As expectativas em torno das relações cresceram e a diplomacia brasileira chegou a colocá-las como “um modelo nas relações de uma sociedade industrializada com uma que não conseguiu *ainda esse status*”²⁸, e que “o Brasil e a RFA se apresentaram a tentar quebrar o falso determinismo, que só tem levado a confrontações inessárias entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento”²⁹.

O ESGOTAMENTO DA VERTENTE EUROPÉIA (1977 - 1979)

Nos dois últimos anos da administração Geisel, a Vertente Européia foi perdendo seu dinamismo enquanto prioridade do Nacional-desenvolvimentismo, com os objetivos e expectativas que impulsionaram-na sendo gradualmente reformulados.

No processo de perda progressiva de destaque da Vertente Européia, tiveram papel importante, em nível doméstico, a desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, e no nível externo, a adoção de uma postura menos favorável por parte dos principais parceiros europeus, que, procuraram adaptar suas orientações à realidade internacional tanto política quanto econômica. A atuação conjunta destes dois fatores proporcionaram o deslocamento do eixo em torno do qual se erigira a Vertente: o papel da Europa Ocidental enquanto fornecedora dos insumos necessários para a implementação do projeto de desenvolvimento configurado pelo II PND e a aproximação política do Brasil com esses países como forma de garantir seu acesso ao processo decisório internacional.

O agravamento da crise econômica internacional, que em seu início havia levado a Europa Ocidental a buscar novos mercados, trouxe problemas para o gerenciamento da estrutura econômica de alguns países - como a recessão em alguns setores produtivos, o desemprego e o déficit na balança comercial - conduzindo a um endurecimento dos mecanismos de intercâmbio e a inflexões na política protecionista. A CEE implementou, a partir de então com mais vigor, as fórmulas de protecio-

nismo já existentes, atingindo as exportações brasileiras e reduzindo suas importações.

Os êxitos da Política Agrícola Comum fizeram com que as importações do espaço comunitário experimentassem uma mudança na estrutura setorial, com restrições à importação de produtos agropecuários e o recrudescimento de medidas restritivas no quadro do Sistema Geral de Preferências.

A reação brasileira frente ao endurecimento comunitário foi manter as linhas que já vinham sendo adotadas no período anterior - envio de missões comerciais, queixas quanto ao protecionismo exacerbado e reiteração das pressões sobre os principais parceiros europeus - mas com uma postura defensiva frente às resistências já encontradas.

No plano político algumas transformações também podem ser observadas, notadamente na qualidade do discurso. As iniciativas brasileiras no sentido de estreitar as relações políticas com os países europeus não foram abandonadas, mas perderam gradativamente o vigor que haviam experimentado até o início de 1977. Os contatos e visitas de representantes de lado a lado foram concentrando-se nas questões de natureza estritamente econômica, relegando a um plano secundário as questões políticas. Concomitantemente, a idéia brasileira de colocar-se como parceiro dos europeus nas questões internacionais e como interlocutor necessário no diálogo Norte-Sul perdeu seu lugar de destaque nos discursos oficiais.

Nos dois últimos anos da administração Geisel, tiveram continuidade os esforços para o estreitamento das relações com os países europeus (principalmente RFA, Grã-Bretanha e França), mas já no quadro de distensão que se observa nas relações com os EUA³⁰. A Europa Ocidental continuou ocupando um papel importante no processo de diversificação das relações externas, embora não mais com a carga de expectativas que se havia formado no início³¹.

A própria expressão *opção europeia* foi sendo gradativamente abandonada nos discursos oficiais, enquanto as referências às relações com a Europa diziam respeito às iniciativas implementadas nos três primeiros anos de governo. Com uma leitura rápida e eficaz das transformações do cenário internacional, conclui-se que a modificação dos fatores internos e externos que haviam possibilitado a edificação da Vertente Européia dá lugar a novas realidades. Ao perder seu sentido nos marcos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, mantém sua importância do ponto de vista histórico, que pode ser medida pelo incremento das relações em nível global com os países europeus, correspondente aos anseios de diversificação das parcerias e de relativização das dependências

externas e por fornecer um modelo factível de relacionamento entre sociedades desiguais.

Na prática, a “vertente redentora” mostrou suas limitações e foi perdendo seu sentido enquanto política norteadora das ações do Brasil para os países europeus, esvaindo-se no bojo de um complexo bem maior de vínculos externos com países de outras áreas geográficas, fruto do trabalho paciente e constante de aproximação política e econômica, como se observa nas linhas de relacionamento com os países da América do Sul, África, Oriente Médio e Extremo Oriente.

Conclusão

A Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimentismo de Geisel desempenha o papel de antítese daquela ação perturbadora inicial consubstanciada pela deterioração das relações brasileiro - norte-americanas. É a “vertente redentora”, que oferece no plano ideal do discurso político um modelo possível de diversificação de parcerias, pautada por relações mais igualitárias, construídas sobre grandes linhas de cooperação econômica e técnico-científica. Sendo necessária a identificação do “agente da redenção” na Vertente Européia, este papel certamente será desempenhado pela Alemanha Federal, que em suas relações com o Brasil no período, estabeleceu o paradigma da cooperação entre sociedades desiguais.

Por outro lado, a duração efêmera da Vertente Européia, limitada aos primeiros anos da administração Geisel, explica-se pelo esgotamento das oportunidades de cooperação no projeto de desenvolvimento nacional, principal elemento de legitimação do regime. Desse modo, deve ser entendida como a operacionalização da busca dos insumos necessários para a implementação do II PND, capitais e tecnologias, mantendo vitalidade enquanto duraram as oportunidades de cooperação neste sentido.

NOTAS E REFERÊNCIAS

1. Este artigo é extensivamente baseado em um dos capítulos do meu trabalho *Brasil, EUA e Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias*; Brasília: Universidade de Brasília, dissertação de mestrado, 1994, 118 p.
2. 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*, Ano 1, Nº 01, . 2º semestre de 1995.
3. LESSA, Antônio Carlos M. “A estratégia de diversificação de parcerias no

- contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, Nº 01, 1995, p. 24-39.
4. CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. p. 370.
 5. Idem Ibidem.
 6. Idem Ibidem; Banco do Brasil - CACEX, *Comércio Exterior, Exportação*, 1976, 1979.
 7. CERVO, Amado L. & BUENO, Clodoaldo. Op. Cit. p. 371
 8. LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília: FUNCEP, 1988. 235 p.
 9. "Opção é diversificar os parceiros, diz Silveira". *O Estado de São Paulo*, 25/04/1976. A matéria também localiza a origem da expressão opção européia, muito difundida pela imprensa à época, na visita do Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger ao Brasil, quando o ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen teria afirmado que se os EUA não tomassem medidas para diminuir o déficit comercial brasileiro, o Brasil buscaria *novas opções* políticas.
 10. HIRST, Mônica. "Transição democrática e Política Externa: a experiência brasileira". *Dados*, vol. 27, nº 03, p. 383. Sobre a presença norte-americana como um fator de instabilidade interna, ver os trabalhos de Moniz Bandeira sobre as relações Brasil - EUA, notadamente, BANDEIRA, L.A. Moniz. *Brasil - EUA: a rivalidade emergente (1950 - 1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 328 p.
 11. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (07)55-56.
 12. A idéia de que a aproximação com os países europeus ocidentais e até mesmo com a URSS e os países do bloco socialista, entre 1974 e 1979, pelo menos, reveste-se de uma coerência totalmente condizente com os novos rumos adotados pela Política Externa brasileira e, portanto, com a estratégia global de inserção internacional pretendida pelo Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, dá a tônica do maior número de trabalhos sobre o período. Ver por exemplo: HIRST, Mônica, Op. Cit.; NAZARIO, Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: the Geisel Years, 1974-1979*. Coral Gables: University of Miami, 1983 - Tese de Doutorado; SARAIVA, Miriam G. *A opção européia nos marcos do Pragmatismo Responsável: a Política Externa Brasileira para países europeus de 1974 a 1979*. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais - PUC/RJ, 1990 - Dissertação de Mestrado; ELAHEL, Ana Lúcia S. *Brasil - URSS: relações bilaterais da Guerra Fria aos primeiros anos da Perestroika*. Brasília: Universidade de Brasília, 1991 - Dissertação de Mestrado; e sobretudo os trabalhos de Moniz Bandeira, notadamente, BANDEIRA, L.A. Moniz, *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949 - 1994)*. São Paulo: Ensaio, 1994. Em contrário, apresentando uma tese oposta à defendida por BANDEIRA, ver BIEBER, León E. "Brasil e Europa: um relacionamento flutuante e sem estratégia". *in*: CER-

- VO, Amado L. (org.) et alii. *O desafio internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
13. No período em tela, a própria flexibilidade quanto à questão da transferência de tecnologias avançadas foi uma forma de conseguir mercados muito utilizada pelos países europeus ocidentais. Assim, a Alemanha Federal participa ativamente do projeto de desenvolvimento da indústria nuclear no Brasil, e a França participa de projeto semelhante no Paquistão.
 14. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (07)53.
 15. Ver discursos do chanceler Azeredo da Silveira em 1975 e do Presidente Geisel em viagem à França e Grã-Bretanha. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, números 07 e 09.
 16. Banco do Brasil - CACEX. *Comércio Exterior, Exportação*. 1976, 1979.
 17. *Relatório Banco Central do Brasil*, 1979.
 18. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (09)10.
 19. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (09)33-36.
 20. Ver CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 1417 p., especialmente o capítulo referente à permanência como embaixador em Londres, "Missão junto à Corte de Saint James".
 21. Sobre as relações Brasil - Itália, ver CERVO, Amado L. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, 261 p.
 22. Sobre as relações Brasil - RFA, ver BANDEIRA, L.A. Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil*, Op. Cit.
 23. Foge ao escopo deste trabalho uma análise profunda dos diferentes aspectos do Acordo Nuclear de 1975. Neste sentido, ver ARCELA, Nina Maria. *O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro: Estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório*. Brasília: Universidade de Brasília, 1992 - Dissertação de Mestrado; LIMA, Maria Regina Soares de. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Nashville: Vanderbilt University, 1986 - Tese de Doutorado; WROBEL, Paulo Sérgio. *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-Free Zone*. London: King's College University, 1991 - Tese de Doutorado.
 24. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (08)76.
 25. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (07)56.
 26. BANDEIRA, L.A. Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil*, Op. Cit. p. 177 - 214.
 27. Esta é a idéia que pode-se depreender do trabalho de Moniz Bandeira sobre as relações teuto-brasileiras, que ganha força sobretudo quando procede-se ao estudo comparado das relações bilaterais do Brasil com os principais países europeus no período Geisel. Tornando mais largo o corte cronológico e escapando da análise da Política Externa de Geisel, pode-se afirmar que as relações do Brasil com a Europa Ocidental no presente século ganham ins-

- trumentalidade apenas sob a ótica das relações com a Itália e com a Alemanha. Ver também CERVO, Amado L. *As relações históricas entre o Brasil e a Itália*, Op. Cit.
28. Palavras de Azeredo da Silveira em entrevista à imprensa por ocasião da assinatura do Acordo Nuclear. "Acordo não afasta Brasil e Alemanha dos EUA". *Folha de São Paulo*, 27/06/1975.
 29. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, (09)09.
 30. Por outro lado, a viagem que o Presidente Fernando Henrique Cardoso fez à Alemanha em 1995, plenamente exitosa, demonstra que persistem os fortes vínculos que ligam o Brasil ao seu principal parceiro europeu, apesar da falta de dinamismo das relações com os demais países da Europa Ocidental.
 31. LESSA, Antônio Carlos M. "A estratégia de diversificação de parcerias ...", p. 30-35.