



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

LUIZA DICKIE AMORIM

**FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE EM REGIMES BUROCRÁTICO-
AUTORITÁRIOS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL NA
GUERRA DAS MALVINAS E SUA NEUTRALIDADE NÃO EQUIDISTANTE**

Brasília

2010

LUIZA DICKIE AMORIM

**FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE EM REGIMES BUROCRÁTICO-
AUTORITÁRIOS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL NA
GUERRA DAS MALVINAS E SUA NEUTRALIDADE NÃO EQUIDISTANTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel, sob a orientação do Prof. Ms. Frederico Dias.

Brasília

2010

A524f Amorim, Luiza Dickie

Fragmentação e porosidade em regimes burocrático-autoritários : uma análise da política exterior do brasil na guerra das malvinas e sua neutralidade não equidistante / Luiza Dickie Amorim, 2010 Brasília: UNICEUB/Relações Internacionais, 2010. 68f.

Monografia – (graduação em Relações Internacionais)-Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, Orientador: Prof. Ms. Frederico Dias.

1. Regimes políticos. 2. Política externa. 3. Brasil-Argentina. 4. Guerra das Malvinas. 5. Monografia

CDU 327.3

LUIZA DICKIE AMORIM

FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE EM REGIMES BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIOS:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL NA GUERRA DAS
MALVINAS E SUA NEUTRALIDADE NÃO EQUIDISTANTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Relações Internacionais do
UniCEUB, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel, sob a orientação
do Prof. Ms. Frederico Dias.

Brasília, 06 dezembro de 2010

Banca Examinadora:

Prof. Ms. Frederico Seixas Dias

Orientador

Prof. Delmo de Oliveira Arguelhes

Examinador

Prof. Seme Taleb Fares

Examinador

A todos aqueles que desejam desvendar os mistérios da política externa brasileira com o intuito de, um dia, formulá-la, modificá-la, ou, simplesmente, melhor compreendê-la.

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer, primeiramente, a meus pais Ricardo e Lilian Amorim, por todo o apoio, por todo o amor, por toda a amizade, paciência, compreensão e conforto, apesar da distância. Obrigada por acreditarem em mim e por terem me deixado viver esse sonho que, hoje, se concretiza, neste trabalho. Agradeço, também, a Deus, que me deu coragem para enfrentar os desafios e trilhar essa longa estrada da vida acadêmica. Agradeço igualmente a meus tios queridos, Tarciso Lima e Cristina Pedrinha, e a meus primos, Daniela e Raphael Pedrinha, por todo o apoio que sempre me deram.

Agradeço, também, ao Embaixador Norton Rapesta, eterno chefe, por seus ensinamentos, por seu apoio e por sua paciência, sempre, e, principalmente, por ter trazido as relações Brasil-Argentina até mim; ao Embaixador Ruy Nogueira, com quem tive a honra de trabalhar e de quem pude absorver um pouco do seu imenso conhecimento sobre a política externa brasileira; ao amigo Raphael Azeredo de quem pude absorver um pouco de seu amplo e preciso conhecimento sobre a diplomacia e a política buenarense, e a todos aqueles que comigo trabalharam no Ministério das Relações Exteriores e que foram igualmente importantes para que eu tivesse, um dia, a suficiente maturidade para escrever este trabalho.

Agradeço a meus amigos todos, especialmente Raíssa Ferreira, Gabriela Góes, Erika Furtado, Kamilla Lunardeli, Natasha Mendes, Thábata Fleury, Gabriela Lima, Douglas Andrade e João Domingos, que foram capazes de me ajudar acadêmica e emocionalmente, além de me apoiar nos momentos difíceis; a Carla Maenza, que muito me auxiliou na compreensão da fascinante política argentina; a Giovanna Junqueira por sua disposição e paciência em me ajudar com os retoques finais deste trabalho; a Hugo por sua inteligência contagiante e a Fabio por seu imenso apoio moral e por sua amizade inspiradora.

Por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer a meu orientador, Frederico Dias, pela confiança em mim depositada, pela paciência, pela ajuda, pelas críticas construtivas, pelos embates mentais e por sua amizade. Sem sua inspiração, esse trabalho certamente não seria o que ele é hoje. Obrigada.

A todos, o meu mais sincero agradecimento. Este trabalho só existe graças a cada um de vocês.

“O desejo é o pai do pensamento.”

E. H. CARR

RESUMO

Análise da política externa brasileira durante a Guerra das Malvinas. Este trabalho tem como objeto de pesquisa a formulação da política externa brasileira no conflito da Guerra das Malvinas de 1982, a partir da existência de uma possível fragmentação do Estado no que concerne ao processo de formulação da política externa e sua consequente capacidade de sofrer influências de variados atores nesse processo de formulação política. Este trabalho tem como foco analisar em que medida a política externa é passível de sofrer influências de outras burocracias dentro do Estado e de elites e grupos de interesses externos ao Estado. O caso analisado será o da Guerra das Malvinas, no qual a política externa brasileira será analisada sob três visões diferentes: uma realista, uma baseada em conceitos brasileiros oriundos da experiência de inserção internacional desse país, e uma análise da política burocrática no Estado brasileiro, considerando suas burocracias. O objetivo deste trabalho é averiguar se, apesar de se tratar de um Estado Burocrático-Autoritário, marcado pela centralização do poder decisório, o processo de formulação da política externa para a Guerra das Malvinas foi, de fato, centralizado no Itamaraty e na Presidência da República, ou foi influenciada por outros atores, que não o das burocracias geralmente pertinentes.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Brasil-Argentina. Guerra das Malvinas. Regime Militar Brasileiro. Estado Burocrático-Autoritário. Porosidade. Fragmentação.

ABSTRACT

Analysis of the Brazilian foreign policy during the Falkland War. The main objective of this work is to study the formulation of the Brazilian foreign policy in the Falkland War, considering the existence of a possible fragmentation in the state, concerning the process of formulation of the foreign policy and its capacity of suffering influences from other actors. This work has the goal of analyze how much the foreign policy is capable of suffering influences from other bureaucracies within the scope of the state and from economical elites and social groups outside the state. The main case in which this purpose shall be analyzed will be the Falkland War, and the perspectives of analysis will be three: a realist one, one based in Brazilian concepts of international insertion, and one based on the Brazilian bureaucratic policy, considering its institutions and the relations between them. The main goal is to find out if, besides being a Bureaucratic Authoritarian State, characterized by the centralization of policy formulation, this process for the Falkland War was centralized in the Brazilian Ministry of Foreign Affairs and in the Presidency, or if it was, in fact, influenced by other actors, besides those bureaucracies generally pertinent.

Key-words: Brazilian Foreign Policy. Brazil-Argentina. Falkland War. Bureaucratic Authoritarian State. Brazilian Military Regime. Porosity. Fragmentation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE	Comunidade Econômica Europeia
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EBA	Estados Burocrático-Autoritários
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RI	Relações Internacionais
SNI	Sistema Nacional de Inteligência
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I: A GUERRA DAS MALVINAS E AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA NO INÍCIO DOS ANOS 80	18
1.1 RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA NO INÍCIO DOS ANOS 80	21
1.2 A INVASÃO ARGENTINA ÀS ILHAS MALVINAS E O INÍCIO DO CONFLITO NO ATLÂNTICO SUL	23
1.3 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO CONFLITO DO ATLÂNTICO SUL	25
CAPÍTULO II: ANÁLISES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A GUERRA DAS MALVINAS	30
2.1 A POSTURA BRASILEIRA SOB A ÉTICA DA ESCOLHA RACIONAL	31
2.2 A POSTURA BRASILEIRA SEGUINDO AS TRADIÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA	38
CAPÍTULO III: POROSIDADE E FRAGMENTAÇÃO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA A GUERRA DAS MALVINAS	44
3.1 FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE NO EBA.	45
3.2 BUROCRACIAS, FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE NA ATUAÇÃO BRASILEIRA PARA A GUERRA DAS MALVINAS.	47
3.3 O CONFLITO INTERBUROCRÁTICO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.	49
3.4 AS DIVERGÊNCIAS INTERNAS QUANTO AO POSICIONAMENTO BRASILEIRO NA GUERRA.	54
3.5 OS “DESCONTENTES” COM O UNIVERSALISMO.....	57
3.6 FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE: AS POSSÍVEIS BASES DA NEUTRALIDADE NÃO EQUIDISTANTE.....	58
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

Durante o período de Regime Militar, o Brasil pode ser considerado um estado autoritário. Apesar das gradações que podem existir entre os diversos tipos de Estados Autoritários, um ponto comum que os une é a centralização da formulação política e a menor participação da população no que se refere a assuntos relativos ao governo e aos rumos do Estado. O Brasil, durante os anos 80, já se encontrava em processo de redemocratização política, o que fazia com que sua política se tornasse, relativamente, mais acessível à participação de setores da sociedade externos ao governo, como as elites econômicas.

Durante os anos 80, o Brasil se envolveu, indiretamente, na Guerra das Malvinas, no ano de 1982. Durante esse período, o país se encontrava em grave crise econômica advinda da dívida externa, e, teve de formular suas diretrizes para o conflito de maneira complexa, pois, de um lado, se encontrava sua vizinha Argentina, com a qual já se iniciava um processo de integração e harmonização das relações desde o Tratado de Corpus e Itaipu, e, do outro lado, a Grã-Bretanha, credora brasileira e uma das maiores potências do mundo ocidental capitalista.

A formulação da política externa brasileira para o conflito é, até hoje, permeada por dúvidas e questionamentos. Não se sabe, ao certo, como foi seu processo formulador, todavia, alguns estudiosos acreditam que ela foi permeada por interesses das elites econômicas, bem como por interesses de outras burocracias, ao passo que outros acreditam que ela foi centralizada na figura do Chanceler Saraiva Guerreiro, não passando de mais uma ação centralizada do governo.

Este trabalho tem como objetivo analisar, em que medida, o Estado Brasileiro realmente sofreu influências externas à esfera estatal na formulação de sua política externa e averiguar se o Estado Brasileiro, apesar de Autoritário e Burocrático, teria sido passível de ser influenciado por outros setores, ou, se, sua política não equidistante durante o conflito foi apenas uma estratégia de formulação das próprias autoridades pertinentes quando o assunto se trata de política externa.

O conflito pelas Ilhas Malvinas teve seu início após a postura ousada da Argentina em invadir as ilhas e tomá-las dos ingleses, que lá estavam desde aproximadamente 1833. Credo em uma indiferença britânica, para quem a região não era tida como de tamanho interesse, a Argentina do General Leopoldo Galtieri teve a ousada postura de avançar sobre as ilhas no dia

2 de abril de 1982. Não contava, porém, com uma investida britânica tão intensa, que, obstinada, usara grandes forças visando à retomada das ilhas.

O Brasil, na ocasião, posicionou-se de maneira pragmática e neutra ante o conflito. Não concordava com a investida armada como meio de solução de controvérsias, porém, segundo Moniz Bandeira (2003), a neutralidade brasileira foi imperfeita, na medida em que na prática se tornou favorável à Argentina. Credita-se, muitas vezes, à afinidade entre ambos os governos militares, a responsabilidade pelo apoio brasileiro à Argentina durante o litígio. As relações entre os países haviam se estabilizado ainda há pouco tempo, com a conclusão das longas negociações acerca de Itaipu (em 1979 com a assinatura do Acordo de Aproveitamento Hidrelétrico de Itaipu e Corpus), fato demonstrado também pela visita do presidente Figueiredo a Buenos Aires em 1980, a primeira de um presidente brasileiro à Argentina desde 1935 (VIZENTINI, 1998). No entanto, os estudiosos se dividem no que se refere aos interesses brasileiros no conflito. A maioria se posiciona em favor de um apoio estratégico à vizinha e antiga rival que passava por dificuldades estruturais internas como o Brasil, porém, não se sabe ao certo até em que medida tal ajuda foi uma decisão tomada pela cúpula formuladora da política externa brasileira, sob o comando do chanceler Saraiva Guerreiro e sua política externa universalista, ou foi, em alguma medida, um reflexo da opinião de alguns setores e de outras instituições da política doméstica, que recaiu sobre o governo do regime.

O autor e professor argentino Guillermo O'Donnell (1998) defende em sua tese que governos de regime militar possuem rigidez e limitação às possíveis influências quanto à formulação política. Segundo esse autor, o Estado Burocrático-Autoritário (EBA), termo cunhado para descrever os Estados latino-americanos que atravessaram governos de regimes militares durante as últimas três ou quatro décadas do século XX, é de certa forma impermeável pelos interesses sociais em sua formulação política. Para O'Donnell, os Estados Burocrático-Autoritários (EBA) possuem como características a exclusão, na medida em que são particularistas, e também a burocracia, na medida em que concentram e centralizam o poder, condicionando o seu exercício às normas impessoais da racionalidade instrumental (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986).

Apesar de amplamente consolidado no meio acadêmico, o conceito do EBA passou a ser questionado por alguns autores na medida em que se assume que este é impermeável a interesses da sociedade bem como modificável no rumo de suas políticas às possíveis pressões dos interesses das diversas classes.

É nesse sentido que o trabalho de Maria Helena Castro Santos e de Antônio Luiz Paixão acrescenta conhecimento e especificidade ao EBA, na medida em que mostra, com o

exemplo do Pró-álcool e da pecuária de corte, que as fragmentações existentes dentro do próprio EBA deixam-no passível de sofrer modificações nos rumos de suas políticas de acordo com os interesses de determinadas classes.

Tal fato foi exemplificado em seu artigo, intitulado “O álcool combustível e a pecuária de corte – fragmentação e porosidade no estado burocrático-autoritário” (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986), publicado e aclamado pela academia em 1986. No entanto, questiona-se se o mesmo seria válido no que se refere ao posicionamento dos EBA em questões de política externa para defesa e de segurança, uma vez que esta é, majoritariamente, e em qualquer estado, sendo ou não EBA, uma decisão tomada pela cúpula formuladora da política externa.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar mais profundamente a política brasileira para a Guerra das Malvinas em 1982 sob a ótica da política doméstica e das possíveis dissidências existentes, ou não, dentro do Estado Brasileiro no processo da formulação de sua política externa durante o contencioso. O país, que passava pelo último mandato de um presidente militar, General Figueiredo, já se encontrava em processo de redemocratização, e, nos termos do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, democratização essa que era vista também na formulação e aplicação da política externa.

O conceito de porosidade, que será utilizado para tratar da capacidade de sofrer influências dos interesses de outros setores externos ao centro tradicional de decisão, já foi amplamente explorado pela professora Maria Helena Castro Santos e Antônio Luiz Paixão em seu artigo supracitado, e será utilizado de modo a complementar a teoria de Robert D. Putnam (PUTNAM, 1993), que diz que a formulação da política externa não se resume apenas a decisões unitárias do Estado como ator máximo, mas também é fruto de complexas negociações e pressões internas e externas sofridas tanto no âmbito doméstico quanto internacional.

O conceito de barganha também será explorado neste trabalho, uma vez que é o conceito-chave do trabalho de Putnam para explicar a relação que se discorre entre sociedade-estado e entre estado-estado no âmbito da formulação da política externa, tendo em mente que esta não envolve apenas interesses supranacionais, mas também interesses das camadas sociais, em geral dominantes, que pressionam o Estado para que sejam adotadas políticas favoráveis aos seus almejos. Da mesma forma, internacionalmente as pressões são sofridas na medida em que os demais Estados desejam que seus interesses sejam atendidos, e logo, pressionam o Estado em questão para que internamente seja aprovada uma política condizente com aquilo que lhes interessa e que foi acordado nas negociações. É nesse âmbito que entra o poder de barganha, atribuído por Putnam, majoritariamente, ao negociador. Esse poder deve

ser utilizado em larga escala para alcançar o consenso entre os interesses dos grupos de pressão da sociedade, entre os setores da política doméstica e entre os demais negociadores internacionais.

Este trabalho primará por uma análise mais profunda e mais intensa da política externa brasileira nos moldes de sua formulação durante o último governo do regime militar, buscando averiguar justamente se apesar de ser “excludente e centralizador” (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986) o EBA é passível de sofrer com a fragmentação de suas instituições e com a porosidade daí advinda na formulação de políticas externas de segurança e defesa e de cunho estratégico-militar. No entanto, em se tratando de assuntos de defesa e de política externa, demais abordagens básicas de Teoria de Relações Internacionais não poderiam ser menosprezadas.

No primeiro capítulo será feito um apanhado histórico da conjuntura internacional e latino-americana à época da Guerra das Malvinas, além de uma análise da situação em que se encontravam as instituições políticas e econômicas dos países da região, especialmente Brasil e Argentina. A relação com os Estados Unidos também será abordada por ser considerada relevante nos processos decisórios e nos rumos tomados pelos países à época.

No segundo capítulo a postura brasileira na Guerra será analisada sob perspectivas que analisam a política externa de maneira unitária e estatal, utilizando-se de teorias que, mesmo diferentes em suas formulações e em seus enfoques, baseiam-se primordialmente no Estado como ator máximo no cenário internacional e formulador unitário da política externa. Serão utilizados conceitos da corrente Realista Clássica das Relações Internacionais, com vistas a demonstrar a postura brasileira sob a ótica de uma das escolas teóricas mais difundida no meio acadêmico de estudos internacionais. Em um segundo momento, serão abordados conceitos brasileiros cunhados por Amado Cervo, que, em seu trabalho, os sistematizou com base na história das relações exteriores do Brasil e na lógica de sua inserção internacional. Os conceitos brasileiros diferem-se daqueles Realistas na medida em que são mais adequados à realidade do Brasil, além de terem sido cunhados especificamente com base nas posturas brasileiras há mais de um dois séculos. A similitude entre ambos, entretanto, existe e reside no fato de que as duas teorias se baseiam no Estado como o tomador de decisões da política externa e não dão grande importância aos processos domésticos de barganha na produção das posições oficiais. Além disso, será iniciada uma análise interestatal, baseada no trabalho de Graham Allison sobre a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1961, a fim de avaliar as possíveis influências que relações interpessoais tiveram sobre a formulação da política externa brasileira.

No terceiro capítulo será feita uma análise sob a ótica da interação doméstico-externa, que será balizada na teoria de Robert Putnam, a *Double Edged Diplomacy*, ou conhecida em português como a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, que pressupõe que a política externa não é somente uma decisão consolidada pelo Estado soberano, mas fruto de negociações tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo. Ainda neste mesmo módulo, a política brasileira para a guerra será analisada mais profundamente buscando-se compreender melhor em que medida as fragmentações existentes no Estado Brasileiro influenciaram ou não a sua decisão frente ao conflito da Guerra das Malvinas. As teses de Maria Helena Castro Santos juntamente com Antônio Luiz Paixão, e o conceito de Estado Burocrático-Autoritário de Guillermo O'Donnell serão as bases estruturais do estudo, na medida em que formulam e discorrem acerca da possível fragmentação e porosidade que um EBA é passível ou não de sofrer.

A pesquisa partiu majoritariamente de análises bibliográficas brasileiras, sendo consultadas também algumas argentinas. Além disso, Resenhas de Política Externa do governo Figueiredo e outros periódicos da época também foram consultados com intuito de auxiliar informalmente na reconstrução histórica do caso.

Ressalta-se que este trabalho não tem como objetivo a obtenção de uma verdade absoluta. A pesquisa científica concluída dentro das ciências sociais é incapaz de atingir qualquer verdade certamente inquestionável. O objetivo é compreender melhor de que maneira se deram as negociações domésticas no Brasil durante o período de guerra. Visa-se analisar melhor a flexibilidade e a permeabilidade dos governos de regime militar em questões de estratégia e de defesa.

Haveria sido a neutralidade “não equidistante” (JAGUARIBE, 1982) do Brasil na Guerra das Malvinas uma decisão da cúpula formuladora da política externa ou uma política adotada em alguma medida com base em pressões de outros setores que permearam a formulação política em função de uma fragmentação no EBA? Não há respostas predefinidas, mas espera-se que o presente trabalho seja no mínimo esclarecedor acerca da política externa do Regime Militar Brasileiro.

CAPÍTULO I: A GUERRA DAS MALVINAS E AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA NO INÍCIO DOS ANOS 80

A historiografia é uma fonte importante para analisarmos a postura brasileira adotada durante o conflito da Guerra das Malvinas. Entretanto, se ater unicamente ao conflito e aos acontecimentos que decorreram deste evento seria demasiadamente reducionista, uma vez que um fato não pode ser isolado do contexto em que se insere. É nesse sentido que a importância de uma análise conjuntural dos cenários internacional, latino-americano, argentino e brasileiro é essencial, a fim de transmitir uma imagem mais ampla do momento pelo qual o mundo passava no início dos anos 80 e dar base fática às análises posteriores.

O ano era, especificamente, o de 1982. No cenário global, a Guerra Fria havia retomado sua intensidade anos antes, no final dos anos 70, com o reaquecimento da bipolarização do mundo e das crises políticas e econômicas envolvendo as duas superpotências pós Segunda Guerra Mundial.

Até tal momento, tanto os Estados Unidos da América (EUA), quanto a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), atravessavam uma fase durante a qual

faziam esforços para resolver disputas de demarcação sem um choque aberto entre suas Forças Armadas que pudesse levar a Guerra [...], trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo (HOBSBAWM, 2000, p. 225).

Ambas as partes pareciam confiar, entre si, que a moderação prevaleceria na contraparte em momentos à beira de guerra ou mesmo dentro dela. Fato é que, até os anos 70, isso se manteve. Disputas surdas, não nucleares, e sim, confrontos militares, porém sempre permeados pela moderação e pelo equilíbrio de poder na ordem mundial.

Em meados de 1970, a situação começou a se configurar de forma diferente do que se esperava. Com a retirada americana da Guerra do Vietnã, dez anos após o previsto (1965-75), avaliou-se determinado isolamento americano no cenário internacional, ao se considerar a ausência de envio de qualquer contingente por parte de seus aliados europeus. Além disso, o episódio da Guerra do Yom Kippur, entre Israel e as forças do Egito e da Síria, demonstrou uma vez mais o isolamento norte-americano. Ao enviar apoio a seu aliado no Oriente Médio, Israel, os Estados Unidos apelaram a seus aliados europeus e a resposta não veio, à exceção de Portugal (HOBSBAWM, 2000).

Os EUA acreditavam que seus interesses vitais estavam em risco. Uma nova onda de revoluções ao redor do globo, entre 1974 e 1979, que parecia poder mudar o equilíbrio das

superpotências de forma desfavorável aos americanos, uma vez que vários regimes na África, Ásia e até mesmo nas Américas eram atraídos pelo socialismo soviético.

O renomado historiador britânico Eric Hobsbawm (2000) atribui a esse início da Nova Guerra Fria, ou Segunda Guerra Fria, a coincidência da fragilização americana com as guerras do Vietnã e do Yom Kippur com a nova onda de revoluções ao redor do mundo que poderiam ser favoráveis à instalação de novos regimes socialistas. Essa fase de conflito se deu então por uma série de guerras locais no Terceiro Mundo que refletiam as disputas entre americanos e soviéticos: os primeiros agora mais precavidos, após derrotas ainda latentes, e os segundos otimistas na visão de seu então Presidente Brejnev.

A eleição de Ronald Reagan para a presidência americana, em 1980, foi marcada pela tentativa de mostrar a “inquestionável supremacia e invulnerabilidade dos EUA” (HOBBSAWM, 2000, p. 244) que haviam sido afetadas durante a década de 70. A disputa então começara a se acirrar novamente em cenário internacional com demonstrações de poder militar até mesmo em pequenos conflitos relativamente irrelevantes. Fato era que a Guerra Fria estava novamente quente e os olhares americanos se voltavam mais uma vez aos movimentos soviéticos e socialistas.

No entanto, mais que uma guerra prática, ocorria uma guerra ideológica. Durante esse período foram encerrados governos de centro moderadamente socialdemocratas e governos considerados de direita, comprometidos com o *laissez-faire*¹, chegaram ao poder, como os do próprio Reagan e da Dama de Ferro, Sra. Margaret Thatcher na Grã-Bretanha. O socialismo deveria ser contido também dentro dos países, e, para isso, nada melhor que apoiar a criação de bases capitalistas que assegurassem o inimigo longe.

A política norte-americana para a América Latina, durante o governo Reagan, foi marcada pelo endurecimento, justamente nesta tentativa de reaquisição de seu papel de potência capitalista, todavia, a região não era considerada necessariamente estratégica aos interesses norte-americanos (VIZENTINI, 1998). A política adotada para a região durante o governo Reagan foi a de reconquista do espaço perdido durante o governo Carter, fazendo-se valer de medidas contencionistas das forças contestatórias.

É válida a interpretação de que, abalado com a perda da Guerra do Vietnã em 1975 e com a enorme onda de movimentos sociais que tomavam o poder em alguns países, como foi

¹ Laissez-faire: termo econômico consagrado para se referir às políticas econômicas liberais com presença menor do Estado. Significa o regimento do mercado pelo próprio mercado.

o caso da queda do Xá do Irã em 1979, o poderio norte-americano endureceu sua presença principalmente na América Latina, onde tais revoluções também iniciaram seu processo.

A Revolução Nicaraguense, de 1979, o crescente movimento de guerrilha em El Salvador, e a tomada do poder pelo General Omar Torrijos no Panamá foram incapazes de diminuir seriamente o domínio norte-americano na região. Apesar de uma atribuição histórica que distancia o movimento socialista dessas revoluções sociais, o fato é que o poderio americano, sob o comando de Reagan, as encarava como sendo parte de uma “ofensiva global da superpotência comunista”, baseado em grande parte pelo “jogo de soma zero” da Guerra Fria: onde um país perdia a influência, o outro a ganhava (HOBSBAWM, 2000, p. 439).

No plano econômico, a investida liberal, que adveio, neste período, com os governos de direita e do intenso liberalismo, levou a um aumento ainda maior da pressão norte-americana na região. O neoliberalismo começava a se fortalecer, principalmente pela influência americana e britânica, e visava fazer frente às possíveis influências socialistas em países de terceiro mundo, que agora passavam por processos de revoluções sociais internas.

A América Latina começava a década de 80 em crise. Os dois choques do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado internacional afetaram, seriamente, as economias dos países latino-americanos. Grandes devedores, principalmente, dos EUA, tais economias tiveram suas dívidas alargadas com a política de atração de investimentos dos norte-americanos, que aumentaram seus juros para se tornarem mais interessantes aos investidores (FAUSTO, 2009).

Alguns países latino-americanos foram afetados mais profundamente, como o Brasil, outros em menor escala, como o Chile, devido a sua economia mais liberal e seu perfil econômico mais modesto que o brasileiro (PENNA FILHO, 2006). O fato é que, somando-se aos fatores econômicos, a política de Ronald Reagan para a região contribuiu para a complexa situação regional. Sua política de extrema contenção ao comunismo na América Central, como já citada anteriormente, colocou as Américas como sendo zona estratégica norte-americana, e logo, essencial na ação global daquele país.

Os países sul-americanos passavam por uma nova fase de turbulência econômica. Não apenas a crise da dívida assolava a todos esses países desde os anos 70, como, também, o segundo choque do petróleo, em 1979, foi essencial no estancamento do crescimento econômico desses países, em especial, no das maiores potências regionais, como Brasil e Argentina. Além disso, consolidara-se, nos anos 70, uma nova rearticulação da economia mundial, através do desencadeamento de uma nova divisão internacional do trabalho e do

desencadeamento de uma Revolução Científico-Tecnológica, que aumentou a distância entre os países capitalistas avançados e os em desenvolvimento (VIZENTINI, 1998).

Acentuando ainda mais a delicada situação econômica dos países do sul, o presidente Reagan aumentou a taxa de juros de maneira intensa, colocando os países que deviam aos Estados Unidos em uma difícil missão de tentar estabilizar suas economias sem poder, agora, contar com grandes ajudas internacionais. A Crise da Dívida se tornou instrumento de forte pressão norte-americana sobre os países da região e de contensão de suas políticas de desenvolvimento, como era o caso brasileiro e também o argentino (VIZENTINI, 1998).

A instabilidade política foi um reflexo da situação econômica que acometia os países da região. Em sua maioria, eram países de governos baseados em regimes militares que, além da crise econômica, não mais podiam contar com o desenvolvimento como vetor econômico ou político, o que diminuía, também, o apoio da sociedade, que, insatisfeita com as medidas contencionistas internas e com as dificuldades econômicas, começou a exigir a redemocratização.

A América Latina entrava no que seria posteriormente chamada por historiadores e economistas de a Década Perdida, justificando a instabilidade econômica e o crescimento desenfreado da dívida externa que gerara crise política e contribuíra para a aceleração do colapso dos regimes militares nesses países.

1.1 RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA NO INÍCIO DOS ANOS 80

Em 1980, o Brasil se encontrava sob o comando do General João Baptista Figueiredo (1979-1985), último presidente militar brasileiro que foi também responsável pela finalização da transição para a redemocratização no Brasil. Este presidente, conhecido como o “presidente da abertura” (VIZENTINI, 1998, p. 272) teve seu mandato estendido para seis anos, a fim de concluir todas as transformações necessárias na política e conduzi-la ao processo completo de redemocratização.

O governo do General Figueiredo teve uma difícil missão durante sua época. A América Latina vinha sendo, de forma geral, assolada pela Crise da Dívida, o que levava países como o Brasil a adotarem posturas mais protecionistas em relação a seus mercados. Tal fato, entretanto, gerou alguns contenciosos entre alguns países e os Estados Unidos, como foi o caso brasileiro.

Assolado pela dívida externa, o governo do General Figueiredo passou a adotar uma série de medidas que visavam à proteção de sua industrial nacional, bem como ao fomento

das exportações de manufaturados por meio de incentivos e subsídios. Essas políticas, entretanto, iam de encontro às políticas comerciais flexíveis e pragmáticas norte-americanas (VIZENTINI, 1998). A posição norte-americana, que já era de endurecimento durante o reaquecimento da Guerra Fria, se endureceu ainda mais.

A partir de então, enquanto no cenário internacional a situação caminhava novamente a um aquecimento do conflito leste-oeste e para a crise da multipolarização, Amado Cervo enxerga, na política exterior de Figueiredo, o reforço da bipolarização, sobretudo nas relações do Brasil com seus vizinhos hemisféricos, ou seja, uma preferência pelos acordos bilaterais, que configuravam a prioridade na agenda do presidente Figueiredo e de seu chanceler Saraiva Guerreiro (CERVO; BUENO, 2002; VIZENTINI, 1998).

Estando abaladas as relações brasileiras com os Estados Unidos, em função das discordâncias econômicas e comerciais, estando devastado o Oriente Médio e influenciado pelas Guerras Irã-Iraque e do Afeganistão, e se encontrando os países da África em guerras internas de independência, a América Latina configurava o centro da agenda diplomática brasileira, não apenas por serem importantes ao país, mas por ser uma das únicas possibilidades viáveis.

A Argentina passava, no início da década de 80, por instabilidade política, além da econômica. O golpe militar de 1976 que retirara do poder a então presidente Isabelita Perón, dera origem a um período de novo regime militar. As relações com o Brasil, neste período, foram marcadas pela continuidade daquilo que se observava anteriormente, durante o governo peronista. Com relações comerciais intensas e elevado fluxo de produtos e serviços, observava-se a convergência das posições de ambos os países em órgãos multilaterais universais e regionais. O único contencioso concreto dizia respeito ao aproveitamento dos rios da Bacia do Prata (CERVO, 2008).

Na política externa, o governo militar argentino implantou duas novas orientações que visavam à melhoria da imagem argentina no exterior, extremamente desgastada pelas guerras internas: a política de corte ideológico liberal e a consequente aproximação com os Estados Unidos (CERVO, 2008). A Argentina, entretanto, não obteve dos Estados Unidos a reciprocidade esperada por sua abertura liberal, “uma vez que este país não tinha como estratégia retribuir com favores econômicos a subserviência política” (CERVO, 2008, p. 190).

Quanto às relações Brasil-Argentina, desde a implantação do *Proceso*² em 1976, as autoridades argentinas haviam conferido maior importância à aproximação com o Brasil

² Nome dado ao regime autoritário argentino instalado em 1976.

(VIDIGAL, 2009). O auge do entendimento seria a visita de Figueiredo a seu homólogo General Videla em Buenos Aires no ano de 1980, a primeira de um presidente brasileiro desde Vargas em 1935, e que seria marcada pelo interesse do governo brasileiro em não se limitar às negociações comerciais, mas também em abranger negociações em diversas áreas, da cooperação científica à integração industrial (VIDIGAL, 2009).

A situação econômica argentina era, todavia, problemática. O sucessor do presidente Videla, General Roberto Eduardo Viola, sofrera forte oposição interna advinda principalmente das pressões para a redemocratização, além das oposições ao regime militar que criticavam o desmantelamento da indústria nacional e da valorização do peso argentino (VIDIGAL, 2009). Tal instabilidade levava à deposição do presidente Viola e sua substituição pelo General Leopoldo Galtieri. Não obstante, apesar da mudança política, a recessão permanecia assolando o país, sendo atribuída, por alguns, à inabilidade administrativa (CERVO, 2008). A busca pelo dólar era tão intensa na Argentina que fizera com que o setor industrial e o dinâmico setor agropecuário entrassem em declínio (CERVO, 2008). Com uma situação interna difícil em função da instabilidade e da falta de apoio da sociedade, e uma imagem externa que carecia de credibilidade, a Argentina buscou adotar uma forte política de interesse nacional.

1.2 A INVASÃO ARGENTINA ÀS ILHAS MALVINAS E O INÍCIO DO CONFLITO NO ATLÂNTICO SUL

No dia 02 de abril de 1982, a Argentina se apossou das Ilhas Malvinas, ou Falkland Islands, situadas em sua costa atlântica. O território, originalmente espanhol que passou às mãos argentinas quando da independência deste país em 1810, se tornou britânico em 1833 por ocasião do bombardeio das bases argentinas em Puerto Soledad por americanos e britânicos que não aceitaram a ocupação argentina (JAGUARIBE, 1982). A partir de então, o território foi ocupado por britânicos, até abril de 1982.

A invasão argentina às Ilhas é atribuída principalmente à crise interna que assolava o país. Segundo Hélio Jaguaribe (1982), a Argentina passava por momentos de uma política econômica nefasta, fundada em um monetarismo liberal dogmático que resistiu mesmo quando o país era conduzido à ruína, além de ter um governo militar carente de qualquer legitimidade e apoio popular. A crescente demanda social por redemocratização também fazia com que fosse necessária alguma mobilização patriótica que unisse novamente o povo em torno do regime.

Em curto prazo, esse objetivo foi atingido quando da invasão das Malvinas. O direito argentino às ilhas é um dos raros pontos de consenso nacional. A decisão tomada pelo General Galtieri, influenciado pela necessidade de criar uma frente unida para resistir às pressões externas, gerou uma grande massa de apoio popular, assegurando-lhe, pela primeira vez, a mais ampla adesão pública (JAGUARIBE, 1982).

Estrategicamente, a Argentina acreditava que contaria com apoio norte-americano na situação, ao menos no sentido de dissuadir uma retaliação militar britânica e recomendar negociações diplomáticas. Entretanto, a situação se encaminhou de maneira diferente ao longo do conflito. A Grã-Bretanha não tardou em retaliar a Argentina militarmente, estimulada em grande escala pela falta de apoio popular que também possuía devido a sua política monetarista ortodoxa. A Primeira Ministra britânica, Margareth Thatcher, se aproveitou da situação para evocar o patriotismo britânico e arrendar apoio popular. A guerra começara de fato.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) repudiou a invasão argentina por meio da Resolução 502 e recomendou que esse país tirasse suas tropas do território ocupado para que as negociações prosseguissem. A Argentina, no entanto, não atendeu ao apelo (VIDIGAL, 2009). A Comunidade Econômica Europeia (CEE), em solidariedade à Grã-Bretanha, também retaliou argentinos, decretando embargo por 30 dias às exportações do país sul-americano. Os Estados Unidos, vendo o fato consumado, tentaram mediar o contencioso através da via diplomática, mas se depararam com interesses múltiplos e contraditórios. Se, por um lado, havia a necessidade de preservar a credibilidade do sistema interamericano e seus vínculos de cooperação com os EUA, do outro lado, tinha-se a necessidade de demonstrar solidariedade à Grã-Bretanha, membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e de atender ao clamor da opinião pública que apoiava as iniciativas daquele país (JAGUARIBE, 1982).

Não houve qualquer acordo diplomático. Os britânicos se demonstravam muito exigentes e convictos de que possuíam todos os mecanismos para forçar a Argentina a restabelecer o *status quo ex ante*.³ Os argentinos, em contrapartida, exigiam o reconhecimento da soberania argentina à região como condição para qualquer negociação (JAGUARIBE, 1982). A situação se complicava cada vez mais.

³ Status do momento imediatamente anterior ao do evento em questão.

1.3 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO CONFLITO DO ATLÂNTICO SUL

Nesse cenário conturbado, que assolava não apenas as ilhotas situadas no Atlântico Sul, mas todo o cenário internacional, o Brasil se posicionou de maneira cautelosa. A crise afetava os interesses brasileiros de maneira contraditória, assim como aos Estados Unidos. Assolado por dívidas externas que se aproximavam dos US\$ 70 bilhões, o Brasil não podia arriscar prejudicar suas boas relações com os países centrais do sistema econômico mundial. Em contrapartida, Brasil e Argentina possuíam, à época, mais que nunca, laços estreitos de cooperação e solidariedade depois de longos períodos de desentendimentos e rivalidades. A posição do Brasil era muito delicada: seus interesses integracionistas e de longo prazo estavam relacionados às boas relações com a Argentina, porém seus projetos de desenvolvimento econômico estavam relacionados às boas relações com o sistema econômico internacional (JAGUARIBE, 1982).

O Brasil optou então por uma postura de neutralidade ante o conflito, orientada para o esforço de conseguir solucionar pacificamente o conflito. Contudo, deixara claras as suas indicações de solidariedade com a Argentina, preservando uma “neutralidade não equidistante” nos termos de Hélio Jaguaribe (1982, p. 9).

Apesar da simpatia pela Argentina, dados seus princípios e sua fidelidade com a solução pacífica, o Brasil procurou a Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de fazer novo apelo para que as instruções da Resolução 502 fossem implementadas. Sem sucesso, as negociações de abril não conseguiram evitar os avanços da guerra. No dia 30 de abril de 1982, os Estados Unidos anunciaram seu apoio à Grã-Bretanha e, no dia 01 de maio, tinham início os ataques britânicos ao Puerto Argentino/Port Stanley⁴ (VIDIGAL, 2009).

No decorrer do conflito, o Brasil passou a ser pressionado por ambos os lados do contencioso. A Grã-Bretanha solicitava ao Brasil que suspendesse a venda de mísseis AM39 Exocet, que, segundo a imprensa nacional, o Brasil não possuía; por outro lado, a Argentina chegou a solicitar, durante o conflito, que o Brasil lhe ajudasse, colocando um navio de esquadra no Atlântico Sul com o objetivo de identificar movimentos de aeronaves procedentes da Ilha de Ascensão que se dirigissem ao território continental ou insular argentino (VIDIGAL, 2009).

Moniz Bandeira (2003) considera que a postura de neutralidade brasileira adotada no conflito foi imperfeita, no sentido geral da palavra. O Brasil, segundo o autor, não apenas

⁴Nome dado à capital das Ilhas Malvinas, respectivamente, pelos argentinos e pelos britânicos.

vendeu armas e enviou doze ou catorze caças Xavante à vizinha, como, também, vendeu aviões EMB-111, à Argentina, que teriam sido pilotados por oficiais brasileiros, a fim de patrulhar e rastrear o território argentino. Vidigal (2009), por sua vez, discorda da postura de Moniz Bandeira, afirmando que tais informações sobre a participação do Brasil no conflito exigem mais pesquisas e que o principal é se ater ao comportamento político e diplomático do referido país.

Outro episódio simbólico, que exemplifica a postura não equidistante adotada pelo Brasil, é o episódio do bombardeiro Vulcan, do Reino Unido, que, com problemas técnicos, pousou em solo brasileiro escoltado por caças brasileiros. O problema gerou grave incidente diplomático, uma vez que o Brasil não adotara políticas de neutralidade plena para com o bombardeiro britânico, uma vez que isso não seria favorável aos interesses argentinos. De acordo com o documento 011650, do Sistema Nacional de Informação (SNI) que foi liberado pelo Arquivo Nacional:

Se atendêssemos ao pedido argentino, a Grã-Bretanha poderia exigir-nos a aplicação do estatuto da neutralidade também em relação à Argentina, o que seria incompatível com as diversas formas de apoio que temos dado ao nosso vizinho', revela a correspondência enviada pelo ministério. 'Nas circunstâncias, parece-me necessário procurar uma solução *sui generis*, de caráter prático, que atenda ao máximo à Argentina e sem caracterizar uma neutralidade formal, que sirva de argumento ao Reino Unido para outras questões (SNI, 011650, 1982).

Tal episódio foi simbólico ao representar a postura brasileira diante dos interesses de ambos os países. Ao passo que tentava não alegar sua complacência com a defesa de sua vizinha, o Brasil tentava, também, não prejudicar seus interesses adotando uma neutralidade alegadamente esclarecida. O país correu grave risco de ser retaliado pelos britânicos, uma vez que não sabia qual atitude tomar com o bombardeiro Vulcan de forma a não prejudicar os argentinos, o que irritou profundamente as autoridades britânicas. Comunicações recebidas do Embaixador britânico demonstravam o desagrado dos ingleses com a complacência brasileira em passagem de fornecimento de armas à Argentina, bem como a própria venda de armas àquela.

À luz das antigas e amistosas relações entre a Grã-Bretanha e o Brasil, o governo de Sua Majestade Britânica acredita ter o direito de esperar tratamento equilibrado na atual situação de crise. Nesse contexto, tem conhecimento de que aviões militares argentinos e outras aeronaves utilizaram e continuam utilizando aeroportos brasileiros ao transportarem equipamento militar para uso pela Argentina (SNI, 011650, 1982).

O Brasil alegava não ser complacente com uma triangulação para fornecimento de equipamento militar à Argentina, e o Ministério das Relações Exteriores do Presidente Figueiredo se esforçava para demonstrar que não era conivente com o trânsito de armas: “já

foi explicado ao embaixador britânico que o governo brasileiro não tem interesse em participar de operações triangulares para o fornecimento de armas” (SNI, 011650, 1982).

Por fim, o Brasil acabou por devolver o bombardeiro Vulcan aos britânicos sem os armamentos e com a garantia de que este não seria utilizado no conflito, o que não fora necessário, visto o término e vitória da Grã-Bretanha em junho de 1982.

O fato é que o Brasil adotou uma postura solidária com as demandas argentinas. Tal postura era condizente com a política exterior do governo Figueiredo de manter boas relações bilaterais com os países da região e, mais ainda, em “atravessar a tensão e os riscos criados, sem destruir a nova fase de excelentes relações com a Argentina, [...], nem criar um dano sensível a suas relações com a Grã-Bretanha, país com o qual não tínhamos nenhuma questão imprópria” (GUERREIRO, 1992 apud VIZENTINI, 1998). No entanto, como mostra Vidigal (2009), tal postura de neutralidade imperfeita gerou desconfiâncias na imprensa e no meio político brasileiro, pois, oficialmente, o Chanceler Saraiva Guerreiro proclamava que não haveria alinhamento absoluto com a Argentina, mas, na prática, se observava uma solidariedade muito maior que a ditada.

A crise das Malvinas é relevante na medida em que provocou também uma crise no sistema interamericano. Quando do início do conflito, a Argentina invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) especificamente seu artigo 9º, que diz que:

Além de outros atos que, em reunião de consulta, possam ser caracterizadas como de agressão, serão considerados como tais:

- a) O ataque armado, não provocado, por um Estado contra o território, a população ou as forças terrestres, navais ou aéreas de outro Estado;
- b) A invasão, pela força armada de um Estado, do território de um Estado Americano, pela travessia das fronteiras demarcadas de conformidade com um tratado, sentença judicial ou laudo arbitral, ou, na falta de fronteiras assim demarcadas, a invasão que afete uma região que esteja sob a jurisdição efetiva de outro Estado (Carta da OEA, 1948)

O problema se encontrava no fato de que a própria Argentina era a agressora neste caso, e, logo, sua atitude contrariava tanto a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), quanto o TIAR. Cabia ao Brasil tentar preservar as duas instituições (VIDIGAL, 2009).

Durante a XX Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores da OEA em 26 de abril em Washington, o Brasil teve papel muito importante. Vidigal mostra que a postura brasileira foi essencial para que as relações entre os dois países se mantivessem boas, bem como as relações em geral na América Latina, bem como para que as duas instituições (OEA e TIAR) não tivessem seu espírito contrariado pela Argentina (VIDIGAL, 2009).

O texto aprovado pela OEA destacava a importância do cumprimento da Resolução 502 da ONU, que exigia o fim das hostilidades e a retirada das tropas argentinas das Ilhas,

exortava os dois governos a encontrarem soluções pacíficas, e condenava as medidas coercitivas tomadas pelos membros da Comunidade Econômica Europeia, e outros países, para com a Argentina, propondo sua suspensão (VIDIGAL, 2009).

Entre os autores que analisam a Guerra das Malvinas, é consensual a interpretação de que tal evento foi marcante no rumo das relações Brasil-Argentina. A postura brasileira foi determinante para o amadurecimento das relações entre ambos os países, de forma a encerrar as divergências e desconfianças, que já haviam sido em boa parte transpostas pela assinatura do Acordo Tripartite em 1979 em torno da construção de Itaipu (VIDIGAL, 2009). A confiança argentina foi garantida, apesar de sacrificar superficialmente as relações com a Grã-Bretanha (VIZENTINI, 1998).

Vizentini (1998, p. 300) expõe que:

Segundo um balanço do Chanceler Saraiva Guerreiro, a Guerra das Malvinas resultou num desastre para a Argentina, custou tempo e dinheiro à Inglaterra e infelicitou os EUA, pelo que significou o desgaste de suas relações com a América. Para o Brasil, a Guerra das Malvinas mostrou que a política de Figueiredo para com seus vizinhos estava certa, apesar de trazer dificuldades, na medida em que tanto a Argentina quanto a Inglaterra eram amigos do Brasil.

Observa-se que apesar de complexa, a postura do Brasil no conflito lhe foi interessante na medida em que permitiu que a aproximação com a Argentina fosse intensificada. Uma vez que a América Latina era o centro da política exterior do governo Figueiredo, a possibilidade de aumentar suas relações e consolidar um possível processo de integração já sonhado há muito pela diplomacia brasileira poderia ser alcançada através do apoio dispensado à Argentina na Guerra.

A Guerra terminou em junho de 1982 quando, sem condições de lutar contra britânicos muito mais preparados, a Argentina capitulou. Moniz Bandeira (2003) expõe que foram usados militares recém-incorporados às Forças Armadas argentinas durante o conflito, e que esses jovens de 18 e 19 anos não tinha condições de lutar contra ingleses muito mais preparados estrategicamente e militarmente.

Esse mesmo autor mostra ainda que, mesmo após o fim da guerra, o Brasil permaneceu adotando uma cooperação com a Argentina de maneira a não se beneficiar das fragilidades da vizinha. Enquanto o Brasil poderia ter-lhe roubado mercados europeus, não interessava ao país aumentar sua receita cambial, mas sim suprimir a rivalidade e estabelecer confiança para uma futura integração da Argentina ao espaço econômico brasileiro (MONIZ BANDEIRA, 2003). O Brasil executara um comércio triangular com a Argentina permitindo o escoamento de parte de sua produção agropecuária através do Porto de Santos, Paranaguá e Rio Grande. Não se beneficiou de tal operação, mas permitia à Argentina aliviar as

dificuldades, burlando os embargos impostos pela CEE, e pelos EUA (MONIZ BANDEIRA, 2003).

E enquanto os EUA comprovavam, ao apoiar a Grã-Bretanha no conflito, que o TIAR e a OEA nada mais eram que mecanismos de defesa hemisférica de sua predominância, o Brasil aproveitava para cooptar a Argentina a seu espaço político e econômico, além de evitar um possível apoio soviético à sua vizinha (MONIZ BANDEIRA, 2003).

É irrefutável que a postura brasileira no conflito das Malvinas foi importante para os rumos tomados posteriormente no que tange à integração e às relações de boa vizinhança entre os dois países nos últimos vinte anos. Entretanto, pouco se analisou teoricamente a posição adotada pelo Brasil em tal ocasião. Como poderia analisá-la sob a ótica de Relações Internacionais? Poderia ser vista como Realista? Ou meramente um reflexo de interesses domésticos latentes quanto à Argentina? Esses questionamentos irão fundamentar as análises subsequentes.

CAPÍTULO II: ANÁLISES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A GUERRA DAS MALVINAS

Após tomar conhecimento sobre o ocorrido durante o conflito do Atlântico Sul e sobre a atuação brasileira naquele episódio, é possível partir para análises mais profundas e específicas sobre a diplomacia e política externa brasileira durante a Guerra das Malvinas. Várias interpretações são válidas quando se trata de analisar a atuação da diplomacia de um país e a formulação da política externa em determinado momento, ainda mais em se tratando de conflitos armados.

A maioria das escolas analisa a formulação da política externa sob óticas estatocêntricas, ou seja, como sendo a política externa campo de atuação exclusivo do Estado. É nesse sentido que, para esta primeira análise, foram escolhidas teorias relevantes e difundidas na academia de Relações Internacionais, dentre elas a Realista clássica, e os conceitos brasileiros de Amado Cervo, que adotam o Estado como ator central da formulação da política externa de um determinado país.

É notório que o Brasil é conhecido por sua política externa possuir princípios tradicionais que norteiam suas decisões em âmbito internacional. Sua postura pode ser analisada de diferentes formas em diferentes momentos. Em alguns episódios atribuem-lhe posturas mais realistas e rigorosas, em outros, posturas mais pragmáticas e menos radicais. O fato é que a política externa do Brasil vem seguindo uma trajetória única, de acordo com suas necessidades ao longo desses quase 200 anos de independência de Portugal.

Henrique Altemani de Oliveira (2005, p. 3) define como Política Externa “a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional, e que, por conseguinte, sua definição e implementação é prerrogativa do Estado”. Essa é visão recorrentemente comum nas relações internacionais quando se trata de analisar a estratégia de política exterior de um país em determinado ocorrido. O Estado é majoritariamente visto como ator unitário e supremo de decisão, e sua estratégia analisada de forma racional, visando obter sempre a melhor escolha para o interesse nacional dentre as opções possíveis. Esse pensamento toma como base a escolha racional, onde o ator baseia suas decisões segundo lógicas estipuladas visando aumentar os ganhos e diminuir as perdas.

Graham Allison (1969) fez diversas análises sobre o processo de formulação da política norte-americana ao analisar o caso da Crise dos Mísseis de Cuba em 1961. A Crise

dos Mísseis foi um episódio marcante para os Estados Unidos e para o mundo de uma forma geral e colocou à prova a capacidade de formulação da política externa norte-americana. Durante os treze dias que se passaram desde a descoberta das bases soviéticas em Cuba até o dia da proclamação oficial da postura da Casa Branca, diversas possibilidades existiram entre as posturas que poderiam ser tomadas pelos Estados Unidos.

Allison (1969) estuda a escolha norte-americana neste episódio por diversas óticas. Mostrando quais poderiam ter sido os caminhos tomados e como eles eram vistos pelos tomadores de decisão naquele momento, o professor explica inicialmente como a escolha racional se aplicaria nessa tomada de decisão.

A Teoria da Escolha Racional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005) é justamente a teoria chave dos moldes realistas, cujos pressupostos não se baseiam em variáveis internas no escopo do Estado, mas, apenas, em metodologias racionais e lineares para as tomadas de decisão. Segundo essa ótica, a escolha sempre será aquela que visa maximizar os ganhos do ator e atingir o interesse nacional de uma forma única e concisa. Não são considerados, na teoria, as subdivisões e os interesses das diversas classes da sociedade. O Estado é tratado como unitário e onisciente.

Allison (1969) mostra, porém, as limitações desta teoria, uma vez que ela não atribui devida importância às múltiplas subdivisões existentes no interior do Estado. A racionalidade excessiva passa por cima de diversos fatores como as personalidades governantes, as relações destes com membros das elites sociais e os grupos de pressão. Citando Hans Morgenthau, Allison mostra como essa metodologia “cria uma continuidade de política externa [...] que faz com que esta pareça inteligente, racionalmente contínua [...] independentemente dos diferentes motivos, preferências, ou das qualidades morais ou intelectuais dos sucessivos chefes de Estado” (ALLISON, 1969, p. 692. Tradução nossa). Nesse trecho é possível observar que o trunfo Realista é seu próprio problema: ao mesmo tempo em que é uma metodologia intransponível no tempo, devido a sua fórmula racional que independe de valores morais, pessoais ou intelectuais, o Realismo é reducionista, por não enxergar os inúmeros outros fatores que são passíveis de influenciar as tomadas de decisão em um Estado.

2.1 A POSTURA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA ESCOLHA RACIONAL

Ao analisar, sob esta ótica, a postura brasileira na Guerra das Malvinas, pode-se concluir que a escolha do Brasil haveria sido a mais racional dentre suas opções naquele momento.

Aplicando-se o modelo da Teoria dos Jogos de Schelling – uma das diversas correntes que aplicam a Teoria da Escolha Racional, mas que não será totalmente desenvolvida neste trabalho – o Estado possui uma gama de opções com variáveis que possuem valores. A cada uma das variáveis é atribuído um valor de acordo com o interesse do Estado em questão, e a escolha feita por esse ator será aquela que tende a maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas frente ao outro, já que a escolha do outro é fator crucial para o resultado do jogo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005.).

Dentre os componentes que formam a ação como uma escolha racional podem ser citados:

- i. Os objetivos e metas: em geral representados primariamente pela segurança nacional e pelos interesses nacionais;
- ii. Opções: vários tipos de ações que são relevantes na estratégia para providenciar as opções a serem tomadas;
- iii. Consequências: cálculo das possíveis consequências relacionadas com as séries de ações. As consequências são relevantes na medida em que constituem benefícios ou custos em termos de metas e objetivos estratégicos.

Utilizando-se dessas múltiplas possibilidades que a corrente Realista e da Escolha Racional sugerem que existem, é possível observar, segundo esta escola, as gamas de possibilidades que o Brasil possuía naquele determinado momento. Essas podem ser resumidas como:

- a. Apoiar integralmente a Argentina e se posicionar contra o Reino-Unido;
- b. Apoiar integralmente o Reino-Unido e se posicionar contra a Argentina;
- c. Manter-se completamente neutro;
- d. Manter-se neutro, porém não equidistante a favor da Argentina;
- e. Manter-se neutro, porém não equidistante a favor do Reino-Unido.

Essas são algumas das opções que o Brasil possivelmente poderia ter tido frente ao conflito no Atlântico Sul em 1982. Analisar-se-á agora essas opções segundo a ótica Realista de Relações Internacionais, que se baseia na Escolha Racional, a fim de se compreender melhor quais poderiam ser os ganhos, perdas e riscos assimilados pelo Estado brasileiro naquele momento.

- a. Apoiar integralmente a Argentina e se posicionar contra o Reino-Unido.

Apesar de aquele ser um momento no qual o reaquecimento da Guerra Fria levava os olhares ocidentais a outras regiões do mundo que não a América Latina, e apesar das boas relações entre o presidente Figueiredo e o Presidente Galtieri, essa seria possivelmente uma postura difícil a ser adotada pelo Brasil, racionalmente falando.

O Brasil se inseria claramente na comunidade Ocidental, se colocando a favor do capitalismo e da democracia como formas de governo. No entanto, não abandonava o reconhecimento de seu terceiro-mundismo e da necessidade de crescimento para se tornar um país com melhores características sociais, econômicas e políticas, que o aproximassem mais das potências ocidentais (ALTEMANI, 2005). Nesse sentido, aparentemente parece haver alguma controvérsia na política externa brasileira que, no entanto, foi resolvida com realismo. O Brasil tinha postura ocidentalista ou terceiro-mundista? Foi nesse ínterim que se adotou o realismo de reconhecer que o Brasil prezava pelas duas correntes, se inserindo nos dois mundos.

Por fazer parte do condomínio Ocidental de poder, o Brasil arcaria com custos muito altos ao apoiar a Argentina integralmente no conflito, uma vez que posicionaria de maneira contrária às grandes potências ocidentais em favor de uma vizinha desfavorecida. O Brasil se encontrava numa difícil posição, já que membros relevantes daqueles dois blocos nos quais se inseria tinham interesses diversos na questão das Malvinas.

De um lado tinha-se a Argentina, país com o qual o Brasil reconciliara-se poucos anos antes com a questão de Itaipu e que passava por dificuldades semelhantes às do Brasil; do outro, Grã-Bretanha e a OTAN a seu lado, sendo não apenas do condomínio Ocidental, mas também a parte que havia sido atacada no conflito. Adotar uma postura integralmente favorável à Argentina não seria plenamente interessante ao Brasil na medida em que poderia trazer para si grandes complicações com as grandes potências, não apenas em termos políticos, mas econômicos, uma vez que o Brasil passava por um momento de debilidade em sua balança comercial com o resto do mundo e necessitava tanto de financiamentos externos de seu déficit quanto de aumento nas exportações. O próprio lema do Presidente Figueiredo lembra isso: “Exportar é o que importa!” (VIZENTINI, 1997).

Racionalmente, pode-se concluir que confrontar-se com as grandes potências e parceiras comerciais do Brasil não era uma escolha racionalmente viável ao interesse nacional. Apesar de acentuar a política Universalista pela qual o Chanceler Saraiva Guerreiro tanto prezava e possivelmente aumentar mais o nível de boas relações com a Argentina, o

Brasil seria desfavorecido por um conflito esclarecido com as grandes potências, tanto militarmente, uma vez que sua capacidade de defesa não seria páreo para a dos Estados Unidos e Grã-Bretanha juntos, quanto economicamente, uma vez que perderia seus parceiros econômicos e os mercados norte-americano e europeu.

b. Apoiar integralmente a Grã-Bretanha e se posicionar contra a Argentina.

Talvez essa tivesse sido, na concepção dos Realistas, uma boa posição para o Brasil adotar, frente ao conflito no Atlântico Sul.

O primeiro fato que deve ser ressaltado é que o mundo ainda passava por um momento de Guerra Fria, onde o sistema estava dividido em dois pólos, Capitalista e Socialista. O Brasil do Regime se posicionava dentro do bloco dos países capitalistas, juntamente com as potências ocidentais. Entretanto, anos antes, no Governo Geisel (1974-1979), o Brasil adotara uma política externa balizada não apenas pelo conflito Leste-Oeste, mas também agora voltada às disparidades existentes entre os países do Norte e dos do Sul, no caso, entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

Essa política pragmática do Brasil, como é chamada pelos estudiosos, visava a uma maior ampliação nas relações do Brasil com o terceiro mundo, uma vez que os países do Norte tinham no centro de suas preocupações o reaquecimento do conflito Leste-Oeste, e não a situação socioeconômica dos países subdesenvolvidos que gravitavam a seu redor.

A política externa de Geisel foi largamente influente sobre Saraiva Guerreiro na formulação da política externa brasileira do governo Figueiredo, que buscava o Universalismo do Brasil, ou seja, uma postura independente e pragmática, mesmo em tempos desfavoráveis. Um dos pontos importantes dessa política era a cooperação sul-sul, que era a troca de informação com os países em desenvolvimento visando ao aumento na capacidade técnica e científica desses países. A Argentina e a América Latina se tornaram, durante esse período, a prioridade na Agenda da Política Externa Universalista (VIZENTINI, 1998, p. 277).

Apesar de o apoio brasileiro à Grã-Bretanha parecer lógico sob a ótica da Escolha Racional, essa política seria complicada para os interesses do Brasil.

Primeiramente, tal postura poderia favorecer o Brasil em suas relações com as grandes potências, uma vez que seu apoio seria reconhecido, porém, dadas as difíceis condições nas quais o cenário internacional se encontrava, com o reaquecimento da Guerra Fria e a situação econômica fragilizada após novo choque do petróleo, o Brasil dificilmente seria muito privilegiado economicamente por este apoio, uma vez que, naquele momento o

neoliberalismo retirava do Estado o controle pleno do capital e deixava-o com o mercado, flutuante.

A balança comercial brasileira com esses países, apesar de boa, dificilmente melhoraria, tendo em vista a pauta de exportações brasileira – que não era muito diversificada e com produtos de valor agregado relativamente baixo – sem falar que as maiores expensas dos Estados estavam nas disputas travadas em prol da manutenção do capitalismo. Ainda sob esse aspecto, apoiar a Grã-Bretanha significaria, novamente, reaquecer a antiga e complicada rivalidade com a Argentina, que havia sido superada há tão pouco tempo. O Brasil dificilmente ganharia muito das potências por seu apoio e ainda sairia prejudicada com seu vizinho, com quem finalmente iniciara uma estabilização das relações.

Além disso, o posicionamento do Brasil pró-Grã-Bretanha anularia toda sua apregoação em prol da unidade terceiro-mundista e dos países do Sul, já que este país estaria justamente se posicionando ao lado dos países do Norte contra um país do Sul que vivia condições econômicas e políticas semelhantes às suas.

Esta escolha então não seria a mais racional naquele momento, apesar de inicialmente parecer lógica, pois não traria ao Brasil os grandes benefícios de uma relação privilegiada com as potências e ainda desestabilizaria sua relação com a vizinha Argentina.

c. Manter-se completamente neutro

O Brasil poderia ter adotado, frente ao conflito, uma postura neutra no sentido total e oficial do termo. Porém, teria sido uma boa opção?

Em primeiro lugar o conflito ocorreu aos pés do Brasil, muito próximo de nosso território, o que em grande medida causara ao governo certo temor. No caso do alastramento do conflito, o Brasil seria envolvido e seu território poderia sofrer algum tipo de interferência, o que pouco nos interessava. Entretanto, o Brasil poderia ter se mantido neutro assim mesmo, no sentido total da palavra.

Caso o Brasil se posicionasse inteiramente neutro, não ganharia, na lógica racional, amplo crédito com nenhum dos lados, tampouco seria rechaçado por um deles. Abster-se de adotar um lado no conflito e apenas relatar aos organismos internacionais competentes que cuidassem do caso cunharia ao Brasil uma imagem de jurista e não-confrontacionista. Como no caso do Dilema do Prisioneiro, a neutralidade não traz muitos ganhos a nenhum dos atores, porém priva-os de demasiadas perdas.

Ao adotar uma postura absolutamente neutra, o Brasil poderia, também, prejudicar sua imagem com ambos os lados. Poderia ser prejudicado com a Argentina, país que menos privilegiado e vizinho do Brasil que poderia vir a contestar por um apoio do maior país do continente e que, naquele momento, apesar das crises financeiras internas, ainda era uma das economias mais fortes da América Latina. Além disso, a Argentina, que também se encontrava ameaçada pelo Chile quanto ao Canal de Beagle, poderia vir a alegar a falta de apoio brasileiro a um país em condições semelhantes às suas e também em Regime Militar. Isso não apenas retiraria do Brasil o crédito internacional que adquiria ao se posicionar como defensor dos países do Sul, como diminuiria seu comércio com estes países e com a Argentina, o que lhe seria muito desinteressante economicamente.

A situação com a Grã-Bretanha possivelmente não se complicaria muito, uma vez que os laços entre esses dois países não são tão intensos quanto os do Brasil com a Argentina, país com quem as relações não se resumem apenas a questões políticas e comerciais, mas territoriais, culturais e sociais. A Grã-Bretanha até possivelmente estaria interessada em uma postura totalmente neutra do Brasil, pois como visto no SNI 011650, o Brasil ao adotar posturas favoráveis à Argentina, sem neutralidade total, desagradava ao Reino Unido.

Sendo assim, ao adotar uma postura que fosse absolutamente neutra, o Brasil estaria sendo racional na medida em que não enfrentaria diretamente nenhum dos lados em questão, porém, poderia perder créditos com o bloco dos países do Sul e com isso perder parcerias estratégicas com esses países e a maior integração que finalmente alcançava com a Argentina. Nenhuma dessas opções pareceu ser suficientemente boa.

d. Manter-se neutro, porém não equidistante em favor da Argentina

Essa alternativa foi a escolhida pelo governo Brasileiro durante o conflito no Atlântico Sul, de acordo com os estudiosos e críticos de política externa (CERVO, 2002; JAGUARIBE, 1982). Racionalmente se posicionar de forma neutra não causaria grandes estragos na relação do Brasil com a Grã-Bretanha, mas, como visto acima, poderia sim acirrar um pouco as coisas com a Argentina e fazer perecer a imagem do Brasil ante os países do Sul em desenvolvimento.

Ao adotar uma neutralidade não equidistante, o Brasil se posicionaria neutro pública e internacionalmente, recorrendo a mecanismos internacionais e organizações para a solução das controvérsias, como a OEA e a ONU, porém sem retaliar diretamente a postura argentina,

pois isso também poderia levar a desentendimentos entre os dois e a uma intensificação das medidas internacionais tomadas contra aquele país.

O Brasil, ao se posicionar neutro, não perderia suas boas relações com os países do hemisfério norte, tampouco com os europeus. Estaria recorrendo aos organismos internacionais capacitados para tomarem medidas cabíveis na questão, e prezando pela paz. Porém, ao adotar uma neutralidade não equidistante, o Brasil poderia apoiar a Argentina em algumas questões logísticas e procedimentais de forma a diminuir os danos causados a este país pela guerra, tendo em vista o claro desnível entre a Grã-Bretanha e a Argentina empobrecida.

Ao adotar esta postura, internacionalmente o Brasil ficaria bem com ambas as partes, clamando por soluções pacíficas e ditadas pelas organizações competentes, e auxiliando sua vizinha de forma discreta. Porém, em alguns momentos, como vimos anteriormente, a Grã-Bretanha se manifestou, posicionando-se contrária à postura adotada pelo Brasil em seu favorecimento e em suas facilidades comerciais e logísticas à Argentina.

Todavia, o evento não causou grandes estrondos às relações entre o Brasil e os britânicos, uma vez que a Guerra foi terminada logo depois, em junho de 1982, com a vitória dos britânicos sobre os argentinos e com a queda do Governo do Regime Militar Argentino logo em seguida.

e. Manter-se neutro, porém não equidistante em favor da Grã-Bretanha

Tal postura brasileira poderia fazer sentido na medida em que o Brasil quisesse se manter neutro frente à Argentina e apoiar a Grã-Bretanha visando a adquirir maior relevância e apoio internacional frente às grandes potências. Todavia, essa dificilmente seria a postura adotada pelo Itamaraty de Saraiva Guerreiro, que tinha como base o Universalismo e o apoio aos países de terceiro-mundo, sem excluir-se dos mecanismos ocidentais de poder.

Saraiva Guerreiro, que via na cooperação sul-sul um forte mecanismo de maior integração entre os países do Sul de todo o mundo e uma forma de intercâmbios de conhecimentos e de ajuda mútua, dificilmente apoiaria, mesmo que disfarçadamente, uma potência ocidental sem que isso fosse atrair grandes benefícios ao Brasil, e como já vimos acima, tanto apoiando-se a Grã-Bretanha quanto mantendo-se neutro, os riscos de ter a relação com a Argentina penhorada seriam grandes.

2.2 A POSTURA BRASILEIRA SEGUNDO AS TRADIÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA

Ao analisar a postura brasileira pela ótica da Escolha Racional, essas poderiam ser possivelmente algumas presunções feitas pelo Estado Brasileiro no momento de sua tomada de decisão. Não há fontes concretas de quais teriam sido as possibilidades tomadas pelo país naquele momento, mas assume-se que poderiam ter sido essas algumas das múltiplas opções que o Itamaraty de Saraiva Guerreiro, juntamente com a Presidência de Figueiredo, possuíram naquele momento.

Analisar a postura brasileira sob essa ótica pode ser, no entanto, reducionista e muito pouco direcionada aos reais paradigmas que regem a política exterior do Brasil. Alguns escolásticos brasileiros, como Amado Cervo, contestam o fato de que as teorias realistas e racionais de Relações Internacionais se baseiam em premissas que tomam como bases referenciais fatos que não remetem ao histórico brasileiro e suas relações internacionais. A partir desse pensamento surgiu o esforço do professor Amado Luiz Cervo (CERVO, 2008), dos Cursos de História e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, em produzir conceitos brasileiros de Relações Internacionais, tomando como base a história da política externa do Brasil e as linhas de atuação que se perpetuaram ao longo do tempo.

Analisar a postura brasileira na Guerra das Malvinas pode ser amplamente interessante, na medida em que toma como base a própria história brasileira e a postura adotada por este país em diferentes momentos ao longo desses quase 200 anos de independência.

Amado Cervo (CERVO, 1994) considera a política exterior brasileira como marcada por alto nível de previsibilidade, justamente em função do conjunto de valores que foram constituídos através do tempo e que direcionam as decisões do país. Dentre esses princípios podemos citar o não confrontacionismo, o juridicismo e o pragmatismo.

O não confrontacionismo, nos moldes deste autor (CERVO, 1994), pode ser considerado como a política de sobrevalorização da não-intervenção e do respeito à autodeterminação. Tal política condena o uso da força para a solução de controvérsias bem como para a consecução dos objetivos externos. Tal tendência se acentuou principalmente após a Guerra do Paraguai e teve como consequência o abandono do amplo investimento em armamentos pelo Brasil desde essa época. Entretanto, no período de Guerra Fria, durante o qual o Brasil se encontrava, desde 1964, em Regime Militar, tal postura de não-intervenção não integrou de maneira estável e permanente sua política externa. Como é passível de

observação, o Brasil enviou forças intervencionistas para vários países que se encontravam sob ameaças de golpes comunistas, como o envio de contingentes para a Força Interamericana de Paz que interveio na República Dominicana em 1965 e o financiamento de golpes militares em demais países da região, como foi o caso do Uruguai e do Paraguai posteriormente.

Entretanto, passada a fase de risco iminente do comunismo na América e deixado de lado o apoio irrestrito dado aos Estados Unidos nessa luta, o Brasil, a partir principalmente do governo Costa e Silva, que apesar de alguns intuitos intervencionistas, “resgatou a prioridade do interesse nacional como fundamento da política exterior soberana” (MONIZ BANDEIRA, 2003, p. 403). Passou a também adotar uma diplomacia mais ativa em contraposição a uma diminuição do intervencionismo militar e dos almejos por uma institucionalização de mecanismos continentais de defesa.

O princípio do juridicismo é caracterizado, por Cervo (1994), como a tradição brasileira de respeitar Tratados e Convenções Internacionais como representações da vontade nacional ou multilateral. Tal princípio pode ser observado na tradição da política externa do Brasil desde sua consolidação como Estado independente. O Brasil é um país que tem ampla tradição em cumprimento de seus acordos e na não ruptura de seus pactos de forma indiscriminada e injustificada. Além disso, um fato que pode ser acrescentado ao princípio juridicista é o fato de que o Brasil é um país que acredita vigorosamente nos organismos internacionais como meios para a solução de controvérsias multilaterais.

O pragmatismo foi com certeza a característica mais presente na política externa brasileira de Rio Branco, que foi resgatada novamente na Era Vargas. Tal pragmatismo, que substituiu o realismo vigente nas relações exteriores brasileiras, é caracterizado pela “atuação metódica e pertinaz” da diplomacia brasileira, sendo “o mecanismo de adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos de forma a fazer prevalecer o resultado sobre os conceitos”, nos termos de Amado Cervo (1994, p. 27).

A atuação pragmática da diplomacia brasileira vem sendo, sem dúvidas, uma das mais fortes características da política externa do Brasil nos últimos 80 anos. Responsável pelo desenvolvimento industrial brasileiro iniciado em 1930, a atuação perspicaz e direta do Brasil em assuntos exteriores rendeu ao país bons frutos em seu crescimento como potência industrial e como importante poderio regional.

Durante o conflito do Atlântico Sul em 1982, é possível observar e encontrar essas diretrizes da política externa brasileira presentes na postura adotada pelo país naquele momento. É claramente observada a postura brasileira de não confrontacionismo (CERVO, 1994) ao não tomar uma postura que não era claramente favorável a nenhuma das partes. Tal

postura relaciona-se diretamente com o pragmatismo brasileiro, uma vez que ao tomar expressamente o lado de algum dos beligerantes o Brasil sairia prejudicado, pois mantinha boas relações com o Reino Unido, bem como adequava sua relação com a Argentina, sua vizinha e importante relação econômica.

A relação com os Estados Unidos, apesar de estar consideravelmente abalada por contenciosos econômicos, não deixava de ser também importante. O mundo passava por um reaquecimento da Guerra Fria, a bipolaridade novamente se acentuava, a crise da dívida aumentava ainda mais, e o Brasil não poderia adotar uma postura contraproducente que lhe posicionasse contra seu maior credor internacional e contra o síndico do condomínio de poder capitalista.

Foi nesse sentido que a postura do Brasil recaiu sobre o segundo princípio tradicional de sua política externa, o juridicismo. Apesar de manifestar-se compreensivo e solidário com a causa argentina, o Brasil clamou por soluções internacionais do conflito, tanto na ONU quanto na OEA. Tal postura brasileira de tentar solucionar um conflito por intermédio de organizações multilaterais pode ser analisada como uma maneira de exercer seu pragmatismo, mantendo-se relativamente neutro no conflito e não prejudicando seus interesses políticos e econômicos internacionalmente, sem, entretanto, abandonar sua postura solidária à Argentina.

O fato é que, apesar das resoluções da ONU e as decisões da OEA, o conflito estourou de uma forma que deixou o Brasil em situação delicada. Estudiosos das relações entre o Brasil e sua vizinha Argentina enxergam, claramente, que o Brasil adotou uma postura muito mais favorável à Argentina, na medida em que enviou alguns equipamentos militares e alguns homens para auxiliarem na causa de sua vizinha (MONIZ BANDEIRA, 2003). Mas haveria sido essa postura uma contradição com seu princípio de não-intervenção?

Na medida em que o Brasil prega pelo pragmatismo em suas relações exteriores, há que se observar qual era o interesse primário do país naquele momento. Toda a América Latina entrava na era em que seria conhecida posteriormente como a Década Perdida. A crise econômica assolava a todos e a falta de apoio capitalista, com o reaquecimento da Guerra Fria, acabara por aprofundar ainda mais as dificuldades pelas quais os países passavam. O Brasil de Figueiredo já não tinha mais as taxas de desenvolvimento alcançadas durante o governo Médici e não mais conseguia atrair investimentos para o país da forma que se tinha antes. Além disso, o Segundo Choque do Petróleo, em 1978-79, piorara ainda mais a situação do Balanço de Pagamentos nacional e a atividade industrial brasileira (VIZENTINI, 1998).

Como expõe Vizontini (1998), a política do General Figueiredo, Presidente do Brasil de 1979 a 1985, fora caracterizada pelo Universalismo da política exterior, nos termos de seu

Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Dava continuidade ao Pragmatismo Responsável iniciado por Geisel, além de haver aprofundado as relações do Brasil com as diversas áreas do planeta, intensificando sua presença diplomática. Entretanto, uma vez que a dificuldade de cooperação com os países desenvolvidos se encontrava latente, a relação com a América Latina se tornou um ponto chave na agenda da política externa brasileira.

O Itamaraty de Ramiro Saraiva Guerreiro dera continuidade às políticas de manter a autonomia brasileira em um cenário internacional desfavorável, dando continuidade a traços da política externa iniciada por Ernesto Geisel, que rompera, em 1974, o Acordo de Cooperação Militar com os EUA e iniciara as negociações com a Argentina acerca da construção de Corpus-Itaipu na Tríplice Fronteira (VIZENTINI, 1998).

O Brasil já vinha adotando uma postura claramente mais posicionada em direção ao hemisfério sul que ao hemisfério norte, uma vez que o conflito Leste-Oeste deixava de se configurar como ponto central na agenda da política externa brasileira, sendo inclusive observada no restabelecimento de relações diplomáticas com a China, em 1974. Nesse sentido, em grande parte a proeminência da América do Sul na agenda brasileira pode justificar a neutralidade não equidistante adotada pelo Brasil (JAGUARIBE, 1982).

Entretanto, como haveria sido o posicionamento das demais burocracias e das elites brasileiras ante o conflito no Atlântico Sul? Teria havido alguma espécie de divergência de opinião e de interesse dessas elites que possa ter interferido na postura adotada pelo governo brasileiro?

Internamente o país passava por situações complexas. A economia do país não mais atingia níveis elevados como aqueles encontrados durante os anos do Milagre Econômico, a redemocratização gerava divergências dentro do próprio regime militar e as relações comerciais com os Estados Unidos começavam a se complicar em função das contenções ao açúcar brasileiro. Além disso, o reajuste dos juros norte-americanos deixara o país em uma situação de déficit externo e público muito grande. Como um país de posicionamento capitalista, isso certamente exerceria influência diretamente sobre sua atuação política interna e externa, além de gerar fragmentação e dissidências internas das classes sociais e até mesmo das elites políticas.

É interessante ressaltar o fato de que ambas as metodologias utilizadas anteriormente para se analisar a postura brasileira no conflito se reduzem ao estatocentrismo. Apesar de terem diferentes abordagens e de terem sido formuladas em diferentes momentos e em diferentes contextos, se referem ao Estado como centro tomador de decisões da política externa de forma não democrática. O fator da política interna e das pressões populares são

reduzidas apenas ao fato de atingir o interesse nacional. No entanto, a formulação desse interesse nacional não é descrito ou fundamentalmente relevante nas análises.

O professor norte-americano Robert Putnam (1993) defende, em suas produções acadêmicas, que a política externa não é apenas formulada de forma unificada em prol dos interesses externos dos países. Mais que isso, a política externa inclui uma série de interesses de diversos setores das camadas sociais, e é fruto de barganha entre vários atores domésticos influentes e o governo, além, é claro, da barganha externa, realizada entre os negociadores e os demais representantes dos outros países. Para se formular a política externa, esta deve tanto agradar internamente quanto externamente. O interesse nacional, segundo a tese de Putnam, não é algo unificado, homogêneo e simples, mas é algo complicado, diverso e dividido.

É possível observar então que, além das dificuldades enfrentadas no âmbito nacional com suas divergências internas e múltiplos interesses de grupos de pressão e de setores importantes da sociedade, o negociador ainda deve chegar a um consenso internacional, de forma que os interesses dos múltiplos atores também não sejam machucados. É difícil a missão do negociador e do corpo diplomático na formulação da política externa. Todos devem se sentir agradados, e, no entanto, todos também devem ceder de alguma forma para que as políticas sejam adequadas.

Nesse sentido, a análise do Conflito do Atlântico Sul foi amplamente analisada por inúmeros pesquisadores em matéria das consequências internacionais das políticas adotadas pelas partes do conflito, bem como pela parte brasileira. Entretanto, carece-se de maiores análises acerca das pressões internas sofridas pelos atores no seu âmbito doméstico, por suas próprias classes e grupos de interesses, e não apenas pelos atores externos.

Analisar o caso do Brasil pode ser peculiarmente interessante, na medida em que o país passava por um período único. O Brasil se encontrava sob um governo de Regime Militar, chamado pelo professor Guillermo O'Donnell de Regime Burocrático-Autoritário, que tem características peculiares em sua formulação de políticas e em sua porosidade em matéria de ser influente às necessidades e interesses da sociedade e de outros setores (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986)

O Estado Burocrático-Autoritário é amplamente relacionado à impermeabilidade, na medida em que por se tratar de governo militar e repressivo, assume-se que os esforços sociais e a voz da sociedade para determinadas causas não é ouvida. Entretanto, ao se falar em sociedade, não se fala apenas de sociedade civil, mas fala-se também sobre iniciativa privada, grupos de interesse, elites empresariais e civis. Setores da sociedade que possuem melhor

interlocução com o governo, apesar de sua rigidez, e que podem, de certa forma, influenciar suas tomadas de decisão em alguns casos.

Maria Helena Castro Santos e Antônio Luiz Paixão (1986) discorrem sobre o caráter excludente e burocrático do Estado Burocrático-Autoritário, EBA, na medida em que este ao mesmo tempo em que é excludente, e, portanto particularista, é também burocrático na medida em que concentra e centraliza o poder, condicionando seu exercício às normas impessoais da racionalidade instrumental. Ao mesmo tempo em que se utiliza de mecanismos e conceitos da nacionalidade na formulação e implementação de políticas, os EBA também fazem uso de exclusão política, uma vez que crêem que altos níveis de participação podem retirar a racionalidade na formulação de políticas públicas. Segundo Castro Santos e Paixão (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986), essa exclusão seria formulada com a intenção de possibilitar uma emergência maior de objetivos e valores coletivos acima dos interesses privados.

Desse modo, será que toda a estrutura de formulação política do EBA brasileiro à época do regime militar funcionava de forma concertada em sua formulação de políticas ou será que era passível de sofrer com fragmentações internas e de ser, conseqüentemente, influenciada por setores da sociedade brasileira, como elites econômicas? Teriam, além disso, as relações interpessoais entre os líderes das diversas instituições burocráticas do Estado alguma influência no rumo das negociações e das formulações políticas? É o que será analisado a seguir.

CAPÍTULO III: POROSIDADE E FRAGMENTAÇÃO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA A GUERRA DAS MALVINAS

Após analisar a atuação brasileira no conflito do Atlântico Sul segundo diversas teorias, e a maioria delas baseadas principalmente na figura do Estado como sendo o centro formulador e emanante das decisões de política externa, chegamos ao ponto em que a política externa brasileira adotada no conflito será analisada em função dos diversos interesses internos, sejam eles interburocráticos ou sociais, e suas consequências sobre o processo decisório.

Robert D. Putnam (1993) expõe, em seu trabalho, que a formulação da política externa de um Estado não é restrita apenas a interesses unitários deste Estado, mas, sim, uma confluência de múltiplos interesses domésticos e externos que devem ser contemplados pelo centro político em sua tomada de decisão. Segundo este autor, as políticas doméstica e externa se influenciam mutuamente, bem como se entrelaçam no rumo das negociações internacionais, fazendo com que surjam os chamados Jogos de Dois Níveis. Walton e McKersie (apud PUTNAM, 1993) explicam que assumir como unitário o papel do Estado como o *decision-maker*⁵ é incorreto, na medida em que não há uma postura única do Estado, mas sim inúmeros interesses internos e externos, muitas vezes diversos, que gravitam ao redor dos tomadores de decisão.

Putnam (1993) mostra que, ao mesmo tempo em que os grupos de pressão domésticos, de um Estado, se posicionam de forma a pressionar o governo para verem seus interesses atendidos, os políticos também possuem interesses em atingirem esses interesses particulares, a fim de adquirirem favorecimentos da iniciativa privada. Já no âmbito das negociações internacionais, as pressões surgem na medida em que é preciso maximizar as capacidades de serem atingidos os interesses domésticos e as pressões advindas desses grupos, bem como minimizar as consequências dos acontecimentos internacionais e suas possíveis controvérsias.

Observa-se que a necessidade do negociador, ou do formulador de políticas, em atingir um consenso entre ambos os lados das negociações é grande. Caso haja o desagrado em nível doméstico, corre-se o risco da não aprovação das propostas, bem como da própria queda do político; caso haja o desagrado em nível externo, a negociação pode falhar e acabar com qualquer possibilidade de acordo entre as partes.

⁵ Tomador de decisões, ator que cria e implementa a política.

Observando-se a forte relação entre o nível doméstico e o nível externo em se tratando de negociações internacionais e de formulação de políticas externas, é questionável se tal relação seria aplicável em Estados pouco democráticos, os denominados Estados Burocrático-Autoritários.

3.1 FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE NO EBA

Conhecido por sua burocracia e exclusão, o Estado Burocrático-Autoritário é, ao mesmo tempo, particularista e racionalista, condicionando suas atitudes às normas impessoais da racionalidade instrumental (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986). O EBA é rígido na medida em que visa atingir a um interesse nacional e coletivo como princípio de coerência das ações públicas, acima dos interesses privados. Contudo, Castro Santos e Paixão (1986) mostram que o Estado moderno capitalista cresce e se complexifica, e em nome da própria eficiência e nacionalidade tem sua estrutura burocrática fragmentada, desorganizando suas próprias relações de interdependência dentro do aparelho estatal. No caso do EBA, essa fragmentação convive com o controle central e autoritário do poder, mas acaba levando a uma maior percepção do Estado dos ecos da sociedade civil, ecos estes evidentemente filtrados pelo pluralismo limitado, reduzindo o acesso a interesses privados e organizados institucionalmente.

Nesse sentido, de acordo com Castro Santos e Paixão (1986), o EBA se torna mais poroso às influências da sociedade civil na medida em que se fragmenta com a maior complexidade de suas estruturas. Tal porosidade torna possível que interesses de determinados setores, após que devidamente filtrados e organizados, possam entrar no Estado centralizador e influenciar em alguma medida suas tomadas de decisão. Esse trabalho sugere que, apesar da rigidez de Estados Burocrático-Autoritários, onde o regime militar concentra o poder, a fragmentação advinda do capitalismo e da globalização torna possíveis jogos de dois níveis mais complexos, nos moldes daqueles apresentados por Putnam em seu trabalho, onde as elites e os grupos de interesses domésticos influenciam os tomadores de decisão do Estado.

Sobre o processo de formação das políticas públicas e sua fragmentação interna, Castro Santos (1987, p. 77 apud CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986, p. 4) diz que:

Um centro de decisão pode, além do mais, ser monolítico ou fragmentado, isto é, composto de uma ou mais agências burocráticas. (...) O tipo de modelo econômico adotado no País, com sua ênfase no rápido crescimento econômico e seu estilo burocrático 'racional', provocou a proliferação das agências burocráticas, cada uma a cargo de um aspecto específico da política econômica. As chances de competição entre estas agências relativamente autônomas, frequentemente com jurisdições

superpostas, são grandes, daí resultando uma tendência para o desenvolvimento de centros de decisão competitivos e fragmentados em políticas públicas.

Porém, outra consideração deve ser feita, quando concernente à fragmentação do Estado, em sua estrutura interna. Formados por indivíduos, os Estados são compostos por líderes que não são parte de um grupo monolítico, e cada um deles é, na verdade, um ator em um jogo central e competitivo (ALLISON, 1969). Diferentemente das estruturas unitárias avaliadas por concepções estatocêntricas, os líderes são parte integrante dos Estados e de suas decisões políticas, compondo parte fundamental das burocracias. Allison diz que, “responsabilidades diferentes repousam nos ombros de distintas personalidades individuais, contribuindo para diferentes concepções e prioridades” (ALLISON, 1968, tradução nossa). Isso pode ser diretamente relacionado com a fragmentação existente dentro do escopo de um Estado, seja ele Burocrático-Autoritário ou Democrático. As divergências pessoais de opinião sempre existirão enquanto existir o ser humano como sendo o tomador de decisão.

Agências burocráticas possuem poder decisório, cada uma dentro de seu escopo, porém, alguns assuntos são comuns, necessitando de diálogo e consenso entre diferentes burocracias que possuem diferentes líderes com diferentes concepções. A fragmentação em seu nível mais estrutural se inicia aí. A competição e a confusão dentro do próprio Estado influenciam a forma como as decisões de política externa serão tomadas, mesmo que elas remetam a questões fundamentais como segurança e defesa. Nada está imune aos jogos e competições dentro do próprio Estado (ALLISON, 1969).

Segundo Allison (1969, p. 709, tradução nossa):

O ator não é uma nação unitária, tampouco um conglomerado de organizações, mas inúmeros atores individuais. Grupos desses atores constituem os agentes particulares de um governo para ações e decisões. Atores são homens em seus empregos.

Essa concepção traz à tona as divergências existentes dentro de um Estado e a influência que as preferências pessoais exercem sobre as burocracias estatais. Ao passo que Castro Santos e Paixão (1986) elencam no EBA os mecanismos decisórios internos e seus processos de fragmentação que levam à porosidade externa, Allison (1969) mostra como o escopo do Estado não é formado apenas por organizações, mas um conjunto de indivíduos que ocupam cargos importantes, e cujas preferências pessoais e individualidades terão influência sobre suas decisões. Unindo as duas linhas de pensamento de forma íntima, é possível observar que a fragmentação é presente em ambos os estudos, uma vez que o ator não possui uma unidade e coesão interna na sua formulação política, mas diversos atores distintos com concepções distintas formulando políticas para um mesmo ente.

Não obstante, as relações interpessoais explicitadas por Allison (1969) em seu trabalho, e também enfatizadas por Putnam (1993), são vistas como chave nas negociações internacionais pelos níveis de dupla aprovação que estas requerem. Tais negociações precisam da habilidade e da capacidade do negociador, que será o “player” central das negociações. Essa análise confirma os dois pontos supracitados: a importância da figura pessoal do “player” dentro do processo decisório de um Estado e a fragmentação existente no Estado, uma vez que o objeto analisado em questão deve ser aprovado domesticamente, pelas várias lideranças competentes, mas, para isso, é preciso esforço por parte do negociador.

3.2 BUROCRACIAS, FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE NA ATUAÇÃO BRASILEIRA PARA A GUERRA DAS MALVINAS

Visto que além das burocracias as relações pessoais e a individualidade das pessoas que ocupam cargos são fatores marcantes nas decisões de um Estado, agora se partirá para uma tentativa de aplicação dessas análises ao escopo do Estado brasileiro no ano de 1982, especificamente no que remete à formulação da política externa brasileira durante a Guerra das Malvinas.

Em seu modelo de análise, Castro Santos e Paixão construíram uma interessante perspectiva sobre as dissidências dentro do Estado Brasileiro à época do governo Geisel no que remetia às questões energéticas e da pecuária de corte. Tais dissidências não estão restritas ao âmbito da relação sociedade-Estado, mas também dentro do próprio escopo da relação interestatal. Sobre o arranjo institucional competente para tratar das questões, Castro Santos e Paixão citam que, no caso da pecuária de corte, as instituições legitimadas em sua atuação sobre o tema eram majoritariamente agências “compartimentalizadas, especializadas e frequentemente conflitantes” (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986, p. 5). Os autores citam o Ministério da Agricultura e suas agências, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola, (EMBRAPA), a Secretaria de Produção Animal e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, (EMBRATER), como sendo um primeiro centro de decisão. Em um segundo plano, os autores citam as articulações criadas entre o Ministério da Agricultura e o Ministério da Fazenda, salientando a hegemonia deste último sobre tais agências.

Castro Santos e Paixão (1986, p. 6) mostram então a “primeira natureza fragmentária identificada no escopo do EBA no caso em questão, a entre o Ministério da Agricultura e o Ministério da Fazenda sobre o controle das políticas e clientelas setoriais”, que acabou sendo solucionado pelo jogo inter-burocrático que resultou na hegemonia do Ministério da Fazenda

sobre o Ministério da Agricultura. Demonstrado como sendo mais propenso às influências da iniciativa privada, o Ministério da Fazenda, todavia, não foi “colonizado” por interesses privados, segundo os autores. De acordo com esses autores, houve a articulação da iniciativa privada com um paradigma daquele ministério (CASTRO SANTOS; PAIXÃO, 1986 p. 6). Sobre os mecanismos de representação e decisão, Castro Santos e Paixão explicitam que os dilemas envolvidos entre os interesses do setor pecuário na implementação de políticas públicas foram canalizados para o Ministério da Fazenda, uma vez que esse era mais sensível às demandas do setor em sua esfera decisória.

O objetivo deste trabalho, ao analisar a possibilidade de a política externa advir dos interesses privados, é não se restringir apenas a identificar as possíveis pressões advindas da sociedade, mas, principalmente, identificar as fragmentações no EBA brasileiro e sua influência sobre a formulação da política externa brasileira, a fim de descobrir em que medida isso possibilitava que pressões externas fossem, ou não, absorvidas dentro do Estado Brasileiro. É sabido que em se tratando de questões de defesa e segurança a porosidade das instituições em seu processo decisório é menor que em se tratando de questões majoritariamente econômicas, mas isso não quer dizer que as instituições competentes em assuntos de defesa sejam imunes.

No caso específico da Guerra das Malvinas, três tipos de burocracias devem ser consideradas: as que conduziam a política externa, majoritariamente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Presidência da República; as que eram competentes quanto à defesa e segurança, no caso as Forças Armadas Brasileiras; e as instituições de caráter econômico, mais sensíveis aos interesses econômicos do país e da sociedade brasileira, o Ministério do Planejamento e o Banco Central.

Em sua tese de mestrado, Espósito Neto (2007) demonstra que a postura brasileira adotada no evento foi composta por diversos vetores, que iam desde o posicionamento oficial do governo brasileiro e do MRE de Saraiva Guerreiro, aos interesses econômicos das empresas que se envolveram indiretamente no conflito, perpassando pelas Forças Armadas que atuaram no conflito. É possível observar que as três vertentes, diplomática, militar e econômica, apesar de situarem-se dentro do escopo do estado brasileiro, divergiam entre si em alguns eventos específicos, como será exposto posteriormente.

3.3 O CONFLITO INTERBUROCRÁTICO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Três vertentes distintas serão analisadas a fim de verificar fragmentações e porosidades no estado brasileiro: a diretriz da política externa propriamente dita, a atuação no campo econômico, privado e público, e a participação militar efetiva no conflito.

O primeiro momento a ser analisado é o concernente ao posicionamento oficial do Brasil ante o conflito. Como já visto anteriormente, a chancelaria brasileira encontrava-se em delicada situação quando do início do conflito do Atlântico Sul. Como mostra Espósito Neto, a diplomacia brasileira não foi totalmente coesa no que tangia ao conflito. Inicialmente, o Itamaraty encontrava-se dividido internamente, entre aqueles diplomatas que acreditavam ser necessária uma postura mais ativa na mediação do conflito e entre aqueles que achavam ser necessário adotar uma postura mais discreta e quase neutra frente ao conflito (ESPÓSITO NETO, 2006). No entanto, apesar da divergência existente dentro da própria instituição, observa-se a figura do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro conduzindo o rumo da política externa da forma que achava mais correta.

Em meio a opiniões e posições divergentes, a figura do ministro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro, se sobressaiu sobre a dos demais membros do governo, seja pela confiança que detinha do Presidente Figueiredo, seja pela sua estratégia de centralizar em suas mãos as decisões brasileiras frente ao embate anglo-argentino, seja evitando, ao máximo, indisposições necessárias com os países membros (ESPÓSITO NETO, 2006, p. 118-119).

Observa-se, assim, que as relações interpessoais contribuíram para que a fragmentação interna do Itamaraty fosse minimizada. A figura pessoal do chanceler e suas relações pessoais privilegiadas com a figura do Presidente Figueiredo deram a ele a proeminência sobre o rumo dado à política externa, naquela determinada circunstância, fazendo com que o Brasil adotasse não uma postura neutra, mas uma postura conciliatória e mais favorável à Argentina que à Grã-Bretanha. Saraiva Guerreiro era o chanceler do Universalismo e acreditava que, naquele momento, a América Latina, em especial a Argentina, deveria configurar o centro da agenda da política externa brasileira (VIZENTINI, 1998). Todavia, apesar de homogeneizada a fragmentação existente dentro do escopo do Ministério das Relações Exteriores, as divergências entre as burocracias ainda remanesciam.

No que tange às questões econômicas, as diversas burocracias contavam com outros atores participativos ativamente: a sociedade e as elites econômicas. É sabido que a situação da economia do Brasil atravessava grandes dificuldades, como a crise da dívida e as dificuldades quanto à energia e ao balanço de pagamentos, provenientes do segundo choque

do petróleo em 1978-79 e da elevação das taxas de juros norte-americanas, resultado do monetarismo de Reagan em reação ao reacquecimento do conflito Leste-Oeste (VIZENTINI, 1998). É notório que a importância da praça financeira de Londres, onde se havia negociado 1/3 dos empréstimos internacionais, privados e públicos tomados pelo Brasil, e a dependência do capital externo, para fechar as contas do balanço de pagamentos do Brasil, contribuía para a delicadeza da situação (ESPÓSITO NETO, 2006). Se, por um lado, a diplomacia pendia para o lado Argentino, por outro, as burocracias financeiras encontravam-se em delicada posição de agir de forma conveniente para o país sem, no entanto, causar mal-entendidos diplomáticos.

A situação no escopo financeiro-econômico se acentuou quando do anúncio, por autoridades brasileiras, do preparo de um plano de ajuda econômica à Argentina, o que poderia dificultar a captação de crédito junto aos países credores do Brasil, como a Grã-Bretanha e demais países europeus. Para solucionar a situação foi preciso organizar uma viagem do Ministro do Planejamento, Delfim Netto, a Londres a fim de desmentir os boatos. Como expõe Espósito Neto, “o grande temor brasileiro naquele momento era o da interrupção dos fluxos financeiros para o país, visto que um terço da dívida externa brasileira fora negociada por intermédio da *City*”⁶ (ESPÓSITO NETO, 2006: 140). Desse modo, a missão brasileira liderada por Delfim Netto acompanhado pelo Embaixador Roberto de Campos, conseguiu contornar a situação e garantir o fluxo financeiro. No entanto, os empréstimos foram insuficientes para cobrir o déficit do balanço de pagamentos brasileiro, conforme o relatório do Banco Central de 1982, que, segundo Espósito Neto (ESPÓSITO NETO, 2006, p. 141), “descreve a guerra das Malvinas como um dos motivos da redução do fluxo de crédito internacional ao Brasil e da conseqüente crise financeira brasileira”.

Ao passo que a situação financeira do país se encontrava em crise, e contribuía para uma maior delicadeza no trato com os britânicos, a sociedade brasileira e sua concepção econômica do conflito podem ser observadas como fragmentadas em relação ao conflito. Se, por um lado, a elite burocrática financeira do país percebia a delicadeza da situação, por outro lado, a elite econômica privada se utilizava dos embargos sofridos pela Argentina para lucrar, tanto com o comércio triangular quanto com a ocupação dos espaços deixados pelas empresas argentinas no mercado europeu (ESPÓSITO NETO, 2006). Embargada pela Comunidade Econômica Européia, a Argentina ficara restrita na exportação de seus produtos àquele continente, atuando por intermédio de empresas privadas situadas em terceiros países que

⁶ Centro econômico e financeiro de Londres.

serviam como intermediárias (ESPÓSITO NETO, 2006). Com isso, algumas empresas brasileiras conseguiram lucrar vultos econômicos com a situação, especialmente com a ocupação do espaço deixado pela Argentina no agronegócio. Além disso, vendiam para o mercado argentino, que apesar de possuir baixas reservas de moeda forte, continuava a comprar produtos do Brasil.

Em contrapartida, a sociedade brasileira, de forma geral, contestava as condições, nas quais o país se encontrava, como cita Hélio Jaguaribe (1982). Uma vez que a redemocratização já permitia uma maior liberdade de imprensa, os debates eram mais constantes na mídia, contando com críticas e diversas opiniões sobre a atuação brasileira no conflito e seus potenciais desdobramentos (ESPÓSITO NETO, 2006, p. 158). Jaguaribe (1982) mostra que, naquele momento, a sociedade brasileira se encontrava com baixo nível de integração, marcada pelos desequilíbrios e disparidades econômicas, segundo ele causados por uma priorização do ambiente externo em detrimento do mercado doméstico. A maior liberdade de expressão associada a uma sociedade díspar acentuava a insatisfação popular e as críticas provenientes da sociedade, que além de tudo criticava o apoio do Brasil a um regime autoritário na Argentina, enquanto aqui se caminhava à redemocratização (JAGUARIBE, 1982).

É válido ressaltar as divergências existentes dentro da própria sociedade civil brasileira. Se, de um lado, os favorecidos pelo comércio triangular e pelos embargos argentinos apoiavam a postura brasileira mediadora e conciliadora de forma favorável à vizinha, do outro lado, a sociedade que sofria as consequências de uma séria crise da dívida e os outros setores desfavorecidos com a situação econômica nacional não compreendiam bem a postura brasileira de apoiar um regime militar e de se colocar de forma tão pouco ativa perante seus maiores credores.

No que remete ao escopo militar, há ainda uma terceira postura, marcada, também, por algumas divergências internas. Inicialmente, é válido lembrar que as Forças Armadas Brasileiras não possuem total concerto em suas concepções, mesmo, porque, durante os anos de regime militar brasileiro, o exército recebeu mais enfoque que as demais forças armadas. Eugênio Vargas Garcia, em sua análise sobre a atuação dos militares na política externa, mostra que a atuação destes na política doméstica acabou respingando também para a política externa, uma vez que as disputas internas pelo controle do aparelho estatal também iriam influenciar em fatores como a inserção internacional do país e etc. (GARCIA, 1997).

Além disso, a presença dos militares na frente externa também se verifica em áreas temáticas de interesses estratégicos, como energia nuclear e informática, que influenciaram na

formulação das políticas, mas também no aspecto prático e operacional do Estado. Fato é que, à época, a crise das Malvinas representou para os militares um evento peculiar. Espósito Neto (2006) recorda que, no âmbito militar, o apoio brasileiro dado à Argentina foi mais amplo. O Brasil negou algumas solicitações britânicas de mediação e auxílio frente à Argentina, indo ao encontro dos interesses deste último país. No entanto, Espósito Neto demonstra que havia alguma falta de organização dentro do escopo das forças militares:

No decorrer do conflito as forças armadas brasileiras tomaram uma atitude estranha. De um lado, a marinha mobilizou grande parte de suas embarcações e realizou um exercício nos mares do sul do Brasil, para demonstrar força, acompanhando a distância a passagem da força expedicionária britânica pelo Atlântico Sul. O exército aquartelou parte do seu contingente do 3º Exército, para quais eventualidades. Por outro lado, as altas autoridades militares, como o Ministro da Marinha, Almirante Maximiliano da Fonseca, afirmavam que o país não teria condições materiais de se defender em caso de ataque ao litoral brasileiro, o que expressava claramente uma grave falha do plano de Defesa Nacional (ESPÓSITO NETO, 2006, p. 151).

O mesmo autor analisa a situação e conclui que, apesar da divergência existente dentro das próprias forças armadas, era observada uma resistência quanto a modificar o plano de Defesa Nacional. Segundo Espósito Neto, a Força Aérea Brasileira (FAB) foi a que mais teve trabalho dentre todas as forças armadas brasileiras, uma vez que foi responsável por desmentir boatos concernentes à presença de aviões militares britânicos em aeroportos brasileiros, defender-se de acusações argentinas quanto a aviões de carga britânicos que aqui se reabasteciam e a lidar com a questão complexa, e, a mais trabalhosa de todas, do avião bombardeiro britânico Vulcan que, devido a problemas técnicos, teve de entrar em nosso espaço aéreo, sendo interceptado pela FAB (ESPÓSITO NETO, 2006).

Tais eventos são importantes na medida em que salientam as próprias divergências dentro da burocracia militar do Estado Brasileiro. No entanto, mostram, também, como as relações entre essas forças armadas e as demais instituições envolvidas na questão eram complexas.

O caso particular intitulado Emergência Programada (ESPÓSITO NETO, 2006), que se refere à questão dos aviões de carga britânicos que se reabasteciam no Brasil para, posteriormente, seguir para a Argentina, foi emblemática. As informações divulgadas permitiram que a Chancelaria Argentina exercesse fortes pressões sobre o Itamaraty. Este Ministério, no entanto, culpou a Aeronáutica pelo evento, nas palavras do próprio chanceler Saraiva Guerreiro em seu livro de memórias, que diz que a Aeronáutica interpretou, de forma ampla, o termo emergência, passando a permitir regularmente o pouso de aviões que se declaravam nessas condições (GUERREIRO, 1985 apud ESPÓSITO NETO, 2006).

Outras questões igualmente importantes, no que se refere às questões de segurança e defesa do Brasil, à época do conflito, são um pouco mais ideológicas e doutrinárias do que, propriamente, práticas. À época da Guerra, como demonstrado anteriormente, o Brasil adotava uma postura pouco flexível quanto a uma possível modificação de suas doutrinas de segurança. À época, a diretriz dada às políticas desse cunho, no Brasil, eram balizadas pela Doutrina de Segurança Econômica Coletiva, datada do governo Costa e Silva, mas que remanesceria até o fim do regime militar (VIZENTINI, 1998). Tais balizas, apesar de não mais serem referidas com tal nome, pregavam uma menor importância ao conflito Leste-Oeste e uma maior importância dada ao embate Norte-Sul, salientando a questão das disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Internacionalmente, a mudança da Doutrina de Segurança Coletiva, do governo Castello Branco, para a Doutrina de Segurança Econômica Coletiva, do governo Costa e Silva em diante, representou um fim ao conceito de fronteiras ideológicas e de inimigo comum do continente, minimizando a atuação militar do Brasil no exterior. Com uma importância central dada ao conflito Norte-Sul, o inimigo coletivo agora seria defendido por aquele que era o centro do hemisfério Norte, no caso os EUA, e, para isso, contava-se com mecanismos como o TIAR.

Internamente, tal mudança de doutrina representou uma modificação no uso das forças armadas, especialmente do exército, como salienta Hélio Jaguaribe (1982). De acordo com esse autor, a partir da suavização da postura militar brasileira no exterior, devido à nova configuração internacional de poder, houve, internamente, um reforço das atividades contra-insurgentes. As forças armadas passaram a ser, a partir daquele momento, utilizadas pelos governos militares, sucessivamente, como força de polícia, e, não mais, como força de defesa. Isso não apenas contribuiu para uma perda de força do país no exterior, como, também, aumentou as disparidades sociais que aqui existiam, uma vez que questões sociais passaram a ser tratadas como insurgentes, aumentando as disparidades internas do país e contribuindo, ainda mais, para uma intensificação nas contestações a favor da redemocratização (JAGUARIBE, 1982).

3.4 AS DIVERGÊNCIAS INTERNAS QUANTO AO POSICIONAMENTO BRASILEIRO NA GUERRA.

Como visto anteriormente, as dissidências internas entre as burocracias competentes em questões de política externa, economia, finanças e defesa eram grandes. Não apenas entre as próprias instituições, mas, muitas vezes, até mesmo dentro delas próprias.

Tomando como base a tese de Castro Santos e Paixão (1986), é possível analisar que o Estado Brasileiro, durante o Regime Militar, não apenas sofreu fragmentações internas no âmbito de suas instituições, como sofreu, também, pressões externas, tanto dos demais países envolvidos nas questões, quanto de setores da sociedade que possuíam interesses intimamente ligados às políticas para o conflito.

Como pôde ser observado, diversos setores dentro do país possuíam interesses diretamente relacionados à postura adotada pelo Brasil na Guerra das Malvinas: o Itamaraty, as Forças Armadas, as elites econômicas, as instituições burocráticas econômico-financeiras e a sociedade. Externamente, esses interesses provinham, majoritariamente, das partes envolvidas no conflito, no caso a Argentina, a Grã-Bretanha e, também, por parte dos Estados Unidos.

A política externa brasileira para o evento em questão foi marcada por uma posição pouco definida, na chamada neutralidade não equidistante de Hélio Jaguaribe, como analisado anteriormente. Todavia, observa-se que, mais do que apenas criada pelas autoridades competentes de política externa naquele momento, a neutralidade não equidistante foi marcada por dissidências e divergências internas quanto à sua formulação política e implementação.

A proeminência da figura do Chanceler Saraiva Guerreiro é indiscutível. Não apenas reforçando o argumento sustentado por Allison (1969) em sua análise sobre as relações interpessoais entre líderes, a figura do Chanceler Guerreiro e sua proximidade com o presidente Figueiredo foram essenciais para o rumo político atribuído às relações exteriores do Brasil com o evento e os países envolvidos. No entanto, isso não foi o suficiente para evitar as divergências advindas de outras lideranças pessoais de outras burocracias e setores do Estado Brasileiro. Como observado, as Forças Armadas, apesar de possuírem proximidade mais forte com a causa argentina, divergiam entre si no tratamento que deveria ser dado à guerra. Ao passo que os setores mais baixos das forças armadas enxergavam a seriedade do conflito e acreditavam na importância de um reforço, ou, ao menos, de uma exibição militar que evitasse riscos geopolíticos para o Brasil na região, o alto escalão de algumas das Forças

Armadas, como foi o caso do Ministro Délio Jardim da Aeronáutica, enxergava a guerra como sendo algo de menor importância, e que, portanto, não era preciso haver uma modificação nos planos de Defesa Nacional (ESPÓSITO NETO, 2006).

Se traçarmos um paralelo do que ocorria internamente com a postura adotada pelo Brasil em âmbito internacional, é possível inferir que a postura pouco clara e pouco definida em termos expressos pode ter sido causada por uma falta de coesão doméstica no que concernia às investidas que deveriam ser tomadas frente à Guerra. Se, por um lado, a diplomacia deveria investir na integração com sua vizinha Argentina para agir de acordo com seus preceitos e diretrizes, por outro lado, as instituições econômicas, como o Ministério do Planejamento e o Banco Central, tinham pleno conhecimento da necessidade e da relevância dos credores internacionais, para o Brasil, naquele momento. Conhecimento esse que tanto a sociedade quanto as elites também possuíam, entrando em divergência com a concepção de solidariedade para com a Argentina e com a postura arriscada a ser assumida frente às potências do norte e credoras do Brasil.

Fato que não deve ser desconsiderado das análises de formulação política da época é a redemocratização pela qual o país passava. Como cita Espósito Neto (2006), a liberdade de imprensa e a censura quase extinta colaboraram para que inúmeras críticas à postura brasileira surgissem na mídia, contaminando a sociedade. Apoiadores e críticos possuíam, agora, uma maior possibilidade de expor suas compreensões sobre a guerra e suas concepções e opiniões sobre a forma com a qual o Brasil se posicionava ante o conflito no Atlântico Sul. Isso, certamente, contribuiu para uma heterogeneidade das opiniões internas, até mesmo das burocracias, uma vez que os meios de comunicação não faziam questão de velar as próprias dissidências existentes dentro das instituições do Estado.

A própria diretriz da diplomacia brasileira para segurança e defesa fazia gerar fragmentações internas no âmbito das instituições burocráticas do Estado Brasileiro, como mostra Amado Cervo (2008). De acordo com este autor, passando a ser vinculada à ideia de desenvolvimento e à inserção internacional do Brasil, a política de segurança, a partir de Costa e Silva, rechaçou a ideia do conceito de segurança coletiva, uma vez que este não mais servia “como instrumento de superação de desigualdade entre as nações” (CERVO, 2008, p. 131).

A política exterior era, agora, vista mais como uma forma de realização dos interesses nacionais, porém algumas contradições surgiram dentro do próprio escopo do Estado Brasileiro. Cervo mostra que, durante esse período, “os militares desenvolveram uma diplomacia paralela na América do Sul” e que “essas contradições entre o Itamaraty e as

Forças Armadas assemelham-se àquelas que se verificavam entre a conduta do Departamento de Estado, de um lado, e da CIA e do Pentágono, de outro, durante a Guerra Fria” (CERVO, 2008, p. 132).

Se, inicialmente, as fragmentações aparentavam estar restritas às questões diplomáticas ou de defesa, é possível observar que, após analisados os trechos supracitados, as divergências iam muito além, afetando diversos setores do Estado.

Na questão de defesa, se, de um lado, a caserna possuía interesses focados majoritariamente nas questões de poder legítimo, do outro lado, a diplomacia dessa época enxergava no poder não o fim, “mas um meio para se atingir as metas do desenvolvimento” (CERVO, 2008, p.183), É possível, ainda, fazer referências aos aparelhos burocráticos concernentes às questões econômico-financeiras, que possuíam posicionamento relevante no processo, preocupando-se majoritariamente com os recursos internacionais e com as boas relações com os credores brasileiros.

Nesse sentido, é possível perceber que, apesar de centralizada na figura pessoal do chanceler Saraiva Guerreiro, a formulação da política exterior brasileira, à época, foi, também, influenciada por inúmeros outros setores da burocracia nacional, que deram um tom pouco coeso e, um tanto quanto desconcertado, entre as diretrizes pregadas pela diplomacia e as atitudes efetivas.

Amado Cervo (2008) enxerga essa fragmentação no escopo do Estado Brasileiro da época ao dizer que, no que se referia a assuntos de Segurança e Defesa, a diplomacia e a caserna nem sempre coincidiam em suas opiniões. Um exemplo disso é o fato de que, após o governo Costa e Silva, a nacionalização da Doutrina de Segurança, em detrimento da sua coletividade, deu às políticas de segurança um caráter de maior inserção, com propósito de inserir o país internacionalmente e alcançar interesses nacionais por intermédio do exterior. Segundo Cervo, a nacionalização da segurança no Brasil foi indissociável do projeto de desenvolvimento deste país, e segundo ele, nesse exemplo a Diplomacia acabou se impondo à Caserna, fazendo com que a política externa e seu processo decisório prevalecessem até mesmo sobre o pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG) que era predominantemente mais assertiva nas políticas de defesa e cujas preocupações eram majoritariamente geopolíticas.

3.5 OS “DESCONTENTES” COM O UNIVERSALISMO

Túlio Sérgio Ferreira (2009) estudou a política externa universalista de Figueiredo e seus descontentes. Utilizando-se das bases de Castro Santos e Paixão (1986), esse autor enxergou na política externa de Figueiredo algumas peculiaridades frente às demais políticas do Regime Militar. Segundo esse autor, a palavra que traduzia o momento brasileiro era “negociação”. Com a Lei de Anistia assinada e a liberalização da organização política, a sociedade ganhava voz, mesmo sendo de forma controlada pelo Estado. “O Estado definia a participação de setores sociais no processo político conforme seus parâmetros de aceitabilidade” (FERREIRA, 2009, p. 28). Era a chamada política da mão estendida de Figueiredo.

No entanto, segundo este mesmo autor (FERREIRA, 2009), a política que, até então, já era passível de sofrer influências de setores externos ao escopo do Estado, devido aos processos de redemocratização e suavização do autoritarismo, não foi tão democrática durante a crise das Malvinas. Ao citar o caso da Guerra no Atlântico Sul, e da política externa brasileira para a questão, Ferreira se refere aos militares como sendo os tomadores da decisão que fariam o Brasil alcançar um status de potência média, o que levou o país a exportar armamentos para países considerados “pouco confiáveis” pelos EUA (FERREIRA, 2009, p. 59). Segundo o autor, foi o desejo de denunciar a clivagem entre Norte-Sul no sistema internacional que levou à implementação forte do Universalismo na política exterior do Brasil e na eleição da América do Sul, especialmente a Argentina, como sendo prioridade da agenda brasileira.

Ferreira (2009) explicita em seu trabalho sobre o Universalismo do Presidente Figueiredo, que, ao passo que a crise econômica brasileira ganhava corpo, o Itamaraty perdia seu espaço diplomático, o que concentrava o foco das discussões nas medidas econômicas emergenciais, tendo em vista a situação de crise do país. O autor acredita que a diplomacia perdia espaço não apenas para os interesses das elites econômicas, mas, também, para as pressões advindas dos setores militares.

No trabalho de Ferreira, é possível avaliar que a fragmentação era existente, também, no escopo do Estado Brasileiro, à época, existindo divergências entre o Itamaraty e as demais instituições, como, por exemplo, o Ministério do Planejamento e Fazenda. Ao citar Moniz Bandeira, Ferreira mostra que a dependência dos EUA naquele momento deixava o Brasil dividido internamente. Ao mesmo tempo em que o Itamaraty tendia a assumir atitudes mais fortemente críticas em face dos EUA, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda eram mais

propensos a ceder (BANDEIRA, 1998 apud FERREIRA, 2009). O autor mostra que, com o tempo, as forças armadas foram se tornando mais flexíveis ao perceberem a oposição que os EUA traçavam às suas demandas tecnológicas.

Não obstante, é possível observar no trabalho de Ferreira uma grande parcela de crédito às elites econômicas e à pressão que estas exerciam sobre o Estado, remetendo a questões econômicas, principalmente, a parcerias estratégicas com os EUA. De acordo com Ferreira, a formulação da política externa vinha sofrendo, cada vez mais, a influência dos interesses da sociedade insatisfeita economicamente e que exercia pressões sobre o governo em processo de redemocratização, um claro sinal de porosidade por parte do governo Figueiredo.

3.6 FRAGMENTAÇÃO E POROSIDADE: AS POSSÍVEIS BASES DA NEUTRALIDADE NÃO EQUIDISTANTE.

Como visto anteriormente, o EBA na época da guerra das Malvinas possuía divergências em suas concepções quanto às boas práticas e às diretrizes que deveriam ser adotadas frente ao conflito.

Para adentrar mais profundamente nas considerações finais, é válido ressaltar duas diferenças importantes dentro do processo de porosidade e fragmentação do EBA: ao passo que a fragmentação é relativa às próprias instituições burocráticas do Estado, a porosidade é a possibilidade de absorção de um interesse advindo de fora do Estado, que, no entanto, consegue se permear através da fragmentação.

No escopo do Estado Brasileiro, à época analisada, é possível observar que a fragmentação existia e era gerada por conflitos de visões entre as diversas burocracias que, lideradas por diferentes políticos, tendiam a adotar posturas divergentes quanto aos enfoques que lhes competiam. A crise da dívida, pela qual o país passava, foi um desses pontos centrais que influenciou tanto para uma fragmentação do EBA, quanto para uma porosidade dos interesses da sociedade, que, preocupada com a situação econômico-financeira do país, se manifestou de forma mais proeminente.

O estudo de Castro Santos e Paixão (1986) é basilar para a análise das divergências no âmbito do Estado, uma vez que mostra as diferentes concepções dentro do mesmo Estado sobre assuntos particulares. Apesar de unido sob a mesma ideologia nacionalista e concentrada nas mãos dos mandatários, EBA é fragmentado, e, logo, passível de ser influenciado na formulação de sua política externa, como mostram Castro Santos e Paixão.

Ao se analisar o caso das Malvinas, é possível observar que a neutralidade não equidistante pode tanto ter advindo tanto em função da proeminência de Saraiva Guerreiro sobre os assuntos externos, uma vez que ele era simpatizante da causa argentina, quanto da dissidência que havia no escopo do Estado. Possivelmente, a neutralidade tendenciosa foi a melhor solução encontrada, tanto por diplomatas, quanto por economistas, para não gerar crises diplomáticas com os parceiros pouco desenvolvidos, com a nossa vizinha Argentina e ou com os nossos credores internacionais. Apesar de mais centralizada, a política externa não é imune aos interesses de suas elites e de sua sociedade.

A falta de consenso entre as diversas burocracias competentes quanto ao evento em questão demonstra que, apesar da centralização ideológica, o EBA é fragmentado, e, logo, poroso. No que se refere à formulação específica da política externa nesse evento estudado, observa-se que essa falta de coesão burocrática fez com que a figura do Chanceler Saraiva Guerreiro, dotado de ampla credibilidade e de boas relações pessoais com o Presidente Figueiredo, se sobressaísse, imprimindo suas marcas na doutrina adotada pelo Itamaraty e, conseqüentemente, pelo governo brasileiro, mediante uma neutralidade não equidistante favorável a Argentina e que colocasse em prática os princípios do Universalismo.

Apesar disso, as muitas possibilidades de se analisar a política externa do Brasil para a Guerra das Malvinas mostram como a política do Brasil foi pouco clara e muito complexa, interior e exteriormente, sendo, por fim, adotada uma neutralidade não necessariamente muito balanceada e um tanto quanto amistosa com a causa argentina.

CONCLUSÃO

Como observado ao longo deste trabalho, apesar de não apoiar pronunciadamente a Argentina e de não adotar abertamente um lado no conflito, o Brasil permaneceu com sua política Universalista durante o período no qual decorreu a Guerra das Malvinas, adotando a chamada neutralidade não equidistante, nos termos de Helio Jaguaribe (1982).

Nesse sentido, é possível dizer que o país privilegiou as relações no sistema interamericano e suas alianças hemisféricas, nutrindo maior simpatia pela causa argentina que pela causa britânica, como observado na comunicação do Presidente Figueiredo a seu homólogo argentino, Leopoldo Galtieri:

Dirijo-me com grande emoção meus pensamentos ao povo irmão da Argentina, ao qual a Nação brasileira se sente para sempre ligada pelos laços da mais profunda e indestrutível amizade. Renovo o compromisso do Brasil para fazer de tudo para contribuir com uma solução que preserve os melhores interesses dos povos da Argentina e das Américas (...). Faço um apelo em favor da conciliação e da busca de uma solução através de negociações. Recordando os grandes e históricos momentos da amizade brasileiro-argentina, desejo aos argentinos paz, concórdia e fraternidade (GUERREIRO, 1992 apud ROCHA SANTOS, 2010, p. 4).

Tal comunicação difere muito da comunicação enviada pelo Presidente Figueiredo no mesmo dia 10 de abril à então Primeira-Ministra britânica Margareth Thatcher:

Com profunda preocupação pelos graves riscos que pesam sobre a paz, renovo o apelo feito ao governo do Reino Unido no sentido de que encontre solução para a presente crise. Tendo em vista os esforços ora em curso e a disposição do governo brasileiro já manifestou fazer o que estiver a seu alcance para a busca de uma solução satisfatória. Assinolo ser particularmente importante a efetiva moderação das partes envolvidas a fim de assegurar tempo suficiente para que se explorem os caminhos da conciliação (GUERREIRO, 1992 apud ROCHA SANTOS, 2010, p. 4).

Preocupado em não desagradar internamente, nem externamente, o Brasil manteve-se com uma posição pouco clara, pouco definida e, se é possível dizer, até mesmo, pouco neutra. Ao optar por uma neutralidade, o país, que deveria ter se mantido mediador e pacificador, foi um daqueles que executou movimentos tidos como solidários à Argentina, apesar de não reconhecer essa postura de maneira oficial.

Essa postura pode ter sido, como foi observado ao longo deste trabalho, fruto de algumas possibilidades dentro da formulação da política externa brasileira:

a. Uma escolha racional

Ao ser analisada como a escolha mais lógica a ser feita pelo Estado Brasileiro, essa visão se baseia na unidade do ator estatal e na emanação única e coesa da decisão, advinda de um processo decisório previsível e racional. Não se leva em consideração, nessa possibilidade, as possíveis divergências existentes dentro do escopo do Estado, mas, apenas,

seu posicionamento único, tanto no que se refere aos demais atores internacionais, quanto no que diz respeito aos interesses nacionais relacionados ao evento.

Como demonstrado, a neutralidade não equidistante é uma das possibilidades, de acordo com essa lógica, porém uma série de informações relativas ao âmbito interno do Estado são deixadas à margem da análise, fazendo com que as dissidências internas entre burocracias e grupos sociais não sejam consideradas.

b. Uma escolha baseada nas tradições de política externa do Brasil

De acordo com essa visão, o Estado ainda continua sendo o ator principal, de onde emanam as decisões políticas de forma coesa e unitária. Essa perspectiva, todavia, se utiliza de conceitos considerados mais específicos para uma análise da política externa brasileira, uma vez que foram cunhados com base em análises da atuação desse Estado ao longo da história. Tais conceitos são mais adequados à análise da atuação brasileira, pois remetem a comportamentos do próprio Estado brasileiro, e não de outros Estados, como ocorre com as demais teorias de Relações Internacionais.

Nessa perspectiva, a postura brasileira no conflito foi embasada em sua tradição do juridicismo, ao se manter sempre fiel aos acordos e tratados internacionais firmados e a tentar sempre uma solução por vias da diplomacia e da negociação; do pragmatismo, ao atuar sempre de forma pontual e cautelosa, a fim de não prejudicar seu relacionamento com nenhum parceiro estratégico, durante o conflito, e ao permanecer utilizando-se da política externa como instrumento ao desenvolvimento do país; e, principalmente, do não-confrontacionismo, ao adotar enfaticamente uma postura declarada de neutralidade, com o objetivo de manter-se neutro em conflitos armados e de assegurar a manutenção da autodeterminação dos povos e do direito soberano dos Estados.

c. Uma posição possível em função das fragmentações

Essa talvez seja a mais provável das alternativas, uma vez que ela leva em consideração os fatores domésticos do Estado em sua intimidade e as divergências existentes entre líderes e instituições. Ao mostrar que havia a fragmentação e a porosidade, no escopo do Estado Brasileiro, sobretudo, no que concernia ao posicionamento ante a Guerra das Malvinas, é possível notar que a política do Brasil para a guerra das Malvinas pode ter sido não equidistante e pouco clara tanto em função da necessidade de se agradar aos parceiros internacionais, quanto em razão das diversas concepções existentes nas burocracias internas do país. Além disso, havia divergência também no que concernia ao posicionamento das classes sociais e elites, além da opinião pública, de forma geral, que, preocupada com a

situação econômica nacional, pressionava pela formulação de uma política economicamente benéfica ao país.

Outro fator que deve ser considerado é a importância das personalidades em posições de chefia nas burocracias estatais. Sob a figura do chanceler Saraiva Guerreiro, a quem o presidente Figueiredo confiava amplos poderes de formulação da política externa, o Itamaraty adotava uma política mais amistosa com a Argentina do que aquela que os líderes de instituições econômicas criam ser apropriada. Essa postura da diplomacia encontrava resistências dentro do próprio escopo do Estado, que, muitas vezes, enxergavam no conflito uma necessidade de outra postura brasileira, que não a implementada pela Chancelaria.

É possível observar que a figura do Chanceler Saraiva Guerreiro foi essencial para a postura adotada pelo país em 1982. Sua proeminência sobre os assuntos externos, bem como suas características individuais e valores pessoais, influíram demasiadamente sobre as diretrizes tomadas na referida circunstância. Contudo, tal fato não pode ser considerado isoladamente. A proeminência da figura do Chanceler ganhou espaço em função de uma falta de coesão entre as demais burocracias na formulação de suas posições quanto ao evento em questão. As divergências de posicionamento existentes entre as Forças Armadas, as instituições financeiras, como o Banco Central e o Ministério do Planejamento, e o Itamaraty em relação aos eventos que se sucederam na guerra.

Esse fato se evidenciou em momentos como o caso particular intitulado Emergência Programada, que gerou atritos entre o Itamaraty e a FAB, e como o caso do anúncio, por algumas autoridades brasileiras, da formulação de um plano econômico de ajuda à Argentina, que poderia futuramente, gerar dificuldades na captação de recursos com os britânicos. Esse último fato fez com que o Ministro do Planejamento, Delfim Netto, tivesse de tentar conciliar a situação imediatamente.

Essa falta de coesão evidenciada ao longo dos eventos deixou espaço para uma posição robusta do Chanceler, que, possuindo confiança pessoal do Presidente Figueiredo, foi capaz de imprimir suas concepções universalistas sobre a diretriz da política externa brasileira para a Guerra das Malvinas.

Além disso, a postura de neutralidade não equidistante adotada pelo Brasil pode ser vista, ainda, como o símbolo de um país que atravessava crises política domésticas e divergências internas, onde setores da sociedade reclamavam por seus direitos de voto, de voz e de representação, e, pouco a pouco, se posicionavam de maneira contrária às políticas do Estado, que ruía em seu autoritarismo e iniciava sua marcha rumo à redemocratização.

Internacionalmente, a crise pela qual passava o país foi refletida em uma política externa universalista e um pouco instável, muito focada na necessidade de manutenção das parcerias.

Foi possível observar, ao longo deste trabalho, que, apesar da centralização do EBA, esse Estado possuía fragmentações em determinadas esferas burocráticas e centros decisórios, tendo em vista sua complexificação, que o torna dissidente dentro de si mesmo e passível de sofrer influências das camadas sociais. Esse fato pode ser elencado como consequência do já iniciado processo de redemocratização, mas também pode ser relacionado ao fato de que os Estados, sejam eles quais forem, não são unidades completamente unitárias e coesas no seu processo de formulação política, mas, sim, instituições em formação, lideradas por pessoas com preferências individuais e divergentes entre si que acabam influenciando no processo de formulação política. É possível concluir, para finalizar este trabalho que, enquanto os Estados Nacionais forem formados por seres humanos, haverá divergências, haverá preferências pessoais, haverá fragmentação e haverá porosidade. Formado por seres humanos e para seres humanos, o Estado Nacional está longe de ser apenas uma figura racional e hegemônica, mas é, na realidade, uma organização formada por seres mutáveis e individuais.

Nesse sentido, é possível observar que a hipótese central desse estudo, a fragmentação do processo formulador da política externa no Brasil e sua porosidade aos interesses diversos existentes no escopo doméstico do Estado, durante o evento da Guerra das Malvinas, e no âmbito de um Estado Burocrático-Autoritário, foi comprovada.

Isso, todavia, não desqualifica as demais análises possíveis da postura brasileira para o evento. A escola Realista de Relações Internacionais auxiliou na compreensão da formulação da política externa na medida em que mostrou a lógica existente dentro do Estado de sempre buscar maximizar seus ganhos na situação corrente. Mesmo que pareça reducionista em alguns momentos e em algumas análises, a escola mais difundida de Relações Internacionais possui conceituações e valores essenciais para se compreender a ação estatal ante os demais atores. Os conceitos de inserção internacional brasileira também foram igualmente relevantes para a análise, na medida em que complementam a racionalidade estatal, presente no Realismo clássico, com conceitos brasileiros adequados à experiência da inserção internacional desse país. Tais correntes teóricas auxiliaram na compreensão da política externa até que se fosse possível chegar ao ponto de análise estritamente interburocrática, pautada em conceitos mais inerentes ao escopo do Estado e que enxergassem esse ator não como uma unidade, mas como uma junção de fragmentações.

Observou-se, por fim, que as instituições possuíam diferenças de concepção entre si, apesar da aparente centralização e homogeneidade do Estado brasileiro e da aparente

supremacia do Itamaraty em assuntos de política externa. Essa fragmentação do Estado fez com que a política externa brasileira formulada para o conflito fosse dotada de instabilidade, falta de clareza e fosse igualmente passível de muitos questionamentos.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1954423>>. Acesso em: 11 nov. 2009

ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005

BUERE, Júlio César. *Regime militar do Brasil: grupos de interesse e formulação da política*. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/0/8/8/p380881_index.html>. Acesso em: 06 jul. 2010

CASTRO SANTOS, Maria Helena; PAIXÃO, Antônio Luiz. *O álcool combustível e a pecuária de corte: fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_07/rbcs07_03.htm>. Acesso em: 01 ago. 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional*. Brasília: UnB, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. *A política externa brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas*. 189f. Dissertação (Mestrado em História)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *O universalismo e seus descontentes*. São Paulo: Juruá, 2009.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional 1961-1989. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n.40, v.1, p. 18-40, 1997.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAGUARIBE, Hélio. *Novo cenário internacional*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil e Estados Unidos: da tríplice aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MORGENTHAU, Hans. *A política de poder entre as nações*. Brasília: UnB, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America. IN: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, Chicago, 1998.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Carta da OEA. Bogotá, 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>>. Acesso em: 09 set. 2010.

PENNA FILHO, Pio. *A América Latina, sua integração e sua inserção no mundo globalizado*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Política internacional contemporânea: mundo em transição*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PUTNAM, Robert ; EVANS, Peter; JACOBSON, Harold. *Double-edged diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkley: University of California Press, 1993.

ROCHA SANTOS, Rafael Macedo da. *A construção das bases da integração da América Latina*. PPGHC/UFRJ: 2010. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5150>. Acesso em: 09 set. 2010.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO, DOC NÚMERO 011650, 1982. Disponível em: <<http://www.ww2aircraft.net/forum/multilingual-corner/envolvimento-do-brasil-ao-lado-da-argentina-nas-malvinas-14934.html>>. Acesso em: 09 set. 2010.

TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA. Tratado do Rio, Rio de Janeiro, 1947; Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/tiar.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)*. São Paulo: Juruá, 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.