

**A atuação multilateral do Brasil sob o governo
de Ernesto Geisel: as dinâmicas do Pragmatismo
Ecumênico e Responsável (1974-1979)**

Taís Sandrim Julião¹

Resumo:

O objetivo deste artigo é discutir a atuação multilateral do Brasil durante a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979). O eixo de análise é a relação entre o conceito denominado Pragmatismo Ecumênico e Responsável e o multilateralismo do país, particularmente na Organização das Nações Unidas. A partir de uma abordagem histórico-analítica, fazendo uso de fontes primárias e secundárias, sugere-se que o multilateralismo no período está vinculado às demandas do projeto de desenvolvimento nacional, que se articulam de um modo mais amplo aos fundamentos do supracitado conceito de política externa.

Palavras-chave: Pragmatismo Ecumênico e Responsável; Multilateralismo; História da Política Externa Brasileira.

Abstract: The aim of this paper is to discuss Brazil's multilateral action at the Ernesto Geisel presidency (1974-1979). The focus is on the relationship between the concept called *Pragmatismo Ecumênico e Responsável* and Brazilian multilateralism, particularly in the United Nations. From a historical and analytical approach, using primary and secondary sources, it is suggested that multilateralism in this period is bound to the demands of national development project, which are articulated in a broader rationale of the above concept of foreign policy.

Key-words: *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*; Multilateralism; History of Brazilian Foreign Policy.

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP/Marília e Mestre em Relações Internacionais, área de concentração em História das Relações Internacionais, pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB).

Dentre os diversos temas de pesquisa sobre a história da política externa do Brasil, o período no qual o país esteve sob o comando dos militares despertou especial interesse nos especialistas da área de História das Relações Internacionais. Isto porque este momento tem entre suas principais características a combinação de, por um lado, um notável desenvolvimento econômico, e, por outro, o retrocesso dos meios democráticos de organização política.

A percepção inicial comumente despertada é de uma aparente contradição entre esses dois movimentos, no qual as variáveis políticas e econômicas pareciam caminhar para lados opostos de um projeto de *progresso da Nação*, uma das ideias-chave da ascensão dos militares no poder. Em adição, este período apresenta em sua dimensão externa nuances ainda mais complexas, com o governo estruturado por uma instituição conservadora e os projetos de política externa dotados, regra geral, de um posicionamento assertivo e pragmático.

Entre os cinco governos militares pelo qual passou o país entre 1964 e 1985 – Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Médici (1969-1974), Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985) –, a literatura aponta o governo de Geisel como um dos mais significativos no conjunto das políticas implementadas pelo regime militar voltadas a ação externa, o que o torna, por motivos compreensíveis, também um dos mais estudados (SPEKTOR, 2004, p.194; VIZENTINI, 2004, p. 197).

Nesse sentido, este artigo busca explorar o período de 1974 a 1979, no qual esteve na Presidência da República Ernesto Geisel e seu chanceler Azeredo da Silveira. O objetivo foi destacar quais foram as principais dinâmicas do Brasil no que diz respeito a sua dimensão multilateral, relacionando-as com o conceito de política externa proclamado por Geisel em seu discurso de posse em 1974, a saber, o *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*.

Para alcançar tal objetivo, foram utilizadas como fontes as declarações oficiais de Geisel e de seu chanceler Azeredo da Silveira publicadas na *Resenha de Política Externa do Brasil* entre os anos de 1974 e 1979, somada a extensa bibliografia disponível sobre o período.

Ao selecionar como foco do multilateralismo brasileiro do período a atuação na Organização das Nações Unidas (ONU), busca-se analisar até que ponto o Pragmatismo Ecumênico e Responsável, enquanto discurso integrante de um projeto de desenvolvimento nacional, influenciou as posições do país neste fórum. Em outras palavras, se o multilateralismo praticado no período foi coerente com as demandas do desenvolvimento nacional, proclamadas no nível do discurso pelo presidente Geisel.

O argumento desenvolvido aponta em sentido afirmativo para essa relação, a partir da análise das ações implementadas por Geisel no que diz respeito à diversificação das parcerias brasileiras e a mundialização de sua diplomacia. Desta forma, o Pragmatismo representou, no plano do discurso, uma atitude concreta tomada pelo governo Geisel no âmbito multilateral, no qual o país defendeu valores comuns a outros países, mas com objetividade e em consonância com os interesses nacionais, como procuramos mostrar no decorrer deste texto.

O artigo está estruturado em três seções, além de uma conclusão. Em um primeiro *momento*, o objetivo é apresentar o processo de ascensão de Geisel ao poder em 1974, em uma época que a literatura aponta como o auge do projeto desenvolvimentista brasileiro e a crise do sistema internacional, em virtude do primeiro choque do petróleo em 1973. Nesta seção é apresentado e problematizado o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável.

Em seguida, é explorado o posicionamento do Brasil na sua dimensão multilateral, especialmente as intenções e os parâmetros de atuação inseridos no discurso oficial do governo. A questão das opções pelo bilateralismo e o multilateralismo também são discutidas nesta seção.

Na terceira etapa realiza-se uma síntese da atuação do Brasil na ONU, com destaque para quatro temas: a nova ordem econômica internacional, a descolonização, o voto sobre o sionismo e a questão do desarmamento. O objetivo foi destacar que a atuação brasileira foi ativa, defendendo os interesses nacionais, o projeto de desenvolvimento e conceitos-chave para a segurança nacional, em outras palavras, contemplando a proposta do conceito de Pragmatismo.

Por fim, nossas considerações finais, no sentido de sintetizar os pontos discutidos e reforçar o argumento proposto para discussão.

1. O governo Geisel e o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável

A ascensão do general Ernesto Geisel à Presidência da República em 15 de março de 1974 representou, em uma perspectiva de média duração que compreende o período no qual o país esteve sob o regime militar, o início de um processo de reorientação política e econômica.

Por um lado, Geisel – que já havia sido presidente da Petrobrás e chefe da Casa Militar durante a gestão de Castelo Branco (VIZENTINI, 2004, p. 197) - estava vinculado a um grupo de viés desenvolvimentista acentuado e uma visão objetiva da necessidade da abertura do governo. Isto porque havia a percepção de que era preciso fazê-lo antes que o aparelho militar se desvinculasse completamente dos anseios da sociedade e do corpo político nacional, além de permitir a harmonização dentro da própria estrutura militar, que naquele momento convivía com diferentes facções (SPEKTOR, 2004, p. 210).

No plano econômico, o governo herdara uma onda de crescimento significativo da presidência Médici, o chamado Milagre Econômico, cujo modelo já apresentava seus limites (VIZENTINI, 2004, p. 198). A conjuntura internacional derivada do primeiro choque do petróleo em 1973, por sua vez, incidia diretamente no projeto desenvolvimentista, especialmente a sua vertente da industrialização, já que o Brasil naquele momento era o maior importador deste insumo entre os países em desenvolvimento (SANTANA, 2006, p. 157).

O impacto desta crise impôs ao Brasil uma atitude enérgica no que diz respeito ao seu relacionamento internacional. Nesse sentido, a política externa de Geisel esteve voltada ao atendimento das demandas do projeto de desenvolvimento nacional, segundo o II Plano Nacional de Desenvolvimento (LESSA, 1995, p. 24).

É interessante destacar que as variáveis econômicas e políticas do período exerciam influência recíproca. Isso porque na medida em que o governo estava fragilizado no setor que representava seu principal instrumento de legitimação do regime – o sucesso econômico –, havia a percepção da necessidade de mudanças, visando conter o desencadeamento de uma crise política, econômica e social de grave proporção.

Esta mudança no governo Geisel ocorreu sobretudo na condução da política externa. A pasta das Relações Exteriores ficara sob o comando de Azeredo da Silveira, envolvido durante os anos do projeto de um Brasil Potência em uma das áreas mais delicadas do relacionamento internacional do Brasil daquele período, a Argentina (SPEKTOR, 2004, p. 204). Como destacou Spektor (2004, p. 191), “Durante os cinco anos subseqüentes, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta.”

Em discurso proferido por Geisel em 19 de março de 1974 em sua primeira reunião ministerial como presidente da República é que o termo *pragmatismo* surge: “[...] no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e conscientes dos deveres da Nação [...] daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar.” (BRASIL, 1974, p. 9).

Sob o conceito de uma diplomacia denominada *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*, o Brasil conduziu sua ação externa desvinculada de princípios ideológicos, que naquele momento estavam sob influência do ambiente da Guerra Fria e sua bipolaridade, e as mudanças estruturais pelas quais passavam o sistema internacional. Nesse sentido, o pragmatismo representava a tentativa do país de se inserir internacionalmente visando atender os interesses nacionais – percebidos no período em termos de continuidade do desenvolvimento e garantias à segurança nacional –, em meio a um contexto no qual prevalecia o poder e as decisões das grandes potências. Geisel declarou em mensagem presidencial:

A política externa do Brasil, coerente com as tradições do País e animada pelo espírito que preside às realizações, no plano interno,

Taís Sandrim Julião

dos Governos da Revolução, guia-se pelos magnos objetivos nacionais do *Desenvolvimento e da Segurança* [destaque nosso]. Na condução de sua política externa, o Governo brasileiro tem observado fielmente os *princípios éticos* que sempre inspiraram e, ao mesmo tempo, tem *preservado sua liberdade de escolha dos meios e métodos de ação diplomática* [destaque nosso]. [...] A nova realidade nacional [...] requer atuação cada vez mais ágil e consequente da diplomacia. (BRASIL, 1975, p. 7)

A necessidade de adaptação às mudanças estruturais do sistema, em virtude da dependência externa de setores nacionais estratégicos – tais como indústria de capital e tecnologia intensiva –, e dos empréstimos com bancos internacionais, estava vinculada a manutenção dos investimentos no projeto de industrialização visando garantir o crescimento econômico. Assim sendo, uma das alternativas vislumbradas pelo governo e sua chancelaria foi a diversificação das parcerias (LESSA, 1995).

Essa atitude aproximou o Brasil de regiões até então não exploradas ou já aproximadas de modo secundário no conjunto dos relacionamentos internacionais do país. A primeira delas foi o Oriente Médio (SANTANA, 2006), relacionada ao objetivo de garantir o provimento de petróleo em um momento de grande demanda brasileira e de crise internacional dos preços. No mesmo sentido, regiões da África, notadamente aquelas que possuíam potencial exploratório e de exportação deste insumo fundamental, também orientou a diplomacia brasileira na direção de uma aproximação iniciada no governo Médici e aprofundada em Geisel (OLIVEIRA, 1989).

No entanto, a diversificação da diplomacia de Geisel não buscava unicamente o provimento de expectativas econômicas, mas também políticas. Como mencionado anteriormente, estas duas dimensões estavam intimamente conectadas no período, e convergiam para o atendimento dos interesses nacionais percebidos como centrais àquela época. Um dos exemplos significativos desta realidade é o reatamento das relações diplomáticas com a República Popular da China em agosto de 1974 que, por um lado, atendia demandas econômicas de trocas comerciais potenciais e, por outro, representava uma decisão política importante em um momento

da ordem polarizada entre Estados Unidos e União Soviética, sugerindo autonomia e relevância do Brasil no cenário internacional (PINHEIRO, 1993).

Outro exemplo desta conexão entre as esferas econômicas e políticas foi a aproximação com a República Federal Alemã (RFA) na área de tecnologia nuclear. Geisel vislumbrava a necessidade de o país tornar-se menos dependente do provimento externo de recursos energéticos, somado ao interesse em desenvolver setores que envolvessem o uso de tecnologia de ponta, requisitos estes plenamente preenchidos pelo projeto de desenvolver em território brasileiro o domínio da tecnologia nuclear. Todavia, as implicações políticas deste anseio nacional eram evidentes: primeiramente, representava o acesso a uma tecnologia dual; segundo, reforçava o processo crescente de projeção e autonomia internacional do país; por fim, criava embates com a principal potência do continente, os Estados Unidos, cujas relações já estavam abaladas desde o final dos anos 1960 (LESSA, 1995, p. 27-35).

De acordo com Spektor (2004), o pragmatismo da política externa de Geisel aproxima-se dos princípios tradicionais do realismo político – fortalecimento do Estado e suas capacidades de projetar poder internacionalmente –, combinado a uma dimensão normativa contínua na trajetória brasileira – como a defesa dos princípios de não-intervenção e autodeterminação. Eis os elementos que permitiram a combinação de termos aparentemente contraditórios: o pragmatismo, uma perspectiva ecumênica, e uma atuação responsável.

Em síntese, o conceito de Geisel atendeu a três objetivos centrais. Primeiro, obter externamente os insumos para a continuidade do processo de desenvolvimento econômico do país. Segundo, diversificar os parceiros e integrar o país na economia mundial, intencionando aumentar a visibilidade no ambiente internacional e diminuir a vulnerabilidade aos condicionamentos externos. Por fim, aumentar a influência em questões globais que pudessem interferir diretamente nos interesses e na vulnerabilidade externa do Brasil (LESSA, 1995; VIZENTINI, 2004; SPEKTOR, 2006).

2. O comportamento multilateral do Brasil sob o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável

Somado ao dinamismo e ineditismo na forma e nos horizontes do relacionamento bilateral do país, o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável também influenciou a ação multilateral. Ainda que o bilateralismo estivesse colocado na agenda internacional com maior destaque, quando o general Geisel e o Pragmatismo Ecumênico e Responsável assumiram, a política externa brasileira voltada aos organismos multilaterais tornou-se mais complexa do que até então fora observado nos demais governos militares.

É possível identificar um elemento de continuidade neste processo, já que algumas das posições tomadas por Geisel em fóruns multilaterais faziam parte de um posicionamento mais amplo advogado pelos militares, de caráter ativo, que contribuiu para a maior visibilidade internacional do país (BUENO, 1994).

Os temas debatidos internacionalmente apresentavam alto grau de complexidade, somado a uma conjuntura de crise econômica e de bipolaridade, que possibilitava uma maior participação de países até então sufocados pela ordem internacional vigente e a formação de blocos articulados para interagirem de modo mais ativo em decisões importantes. Spektor traduziu satisfatoriamente quais eram esses temas à época em que Geisel chega à presidência:

Em termos práticos, durante a década prévia à chegada de Geisel ao poder, o Brasil deu os seguintes passos: como membro fundador da Unctad, defendeu a noção de segurança econômica coletiva; rejeitou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear; passou, gradativamente, a apoiar o movimento de descolonização afro-asiático; argumentou, na ONU, a favor da transferência de 1% dos gastos militares globais para a promoção do desenvolvimento econômico internacional; manteve *status* de observador mas nunca associou-se completamente ao Movimento Não-Alinhado; mobilizou-se para uma reforma da Carta da ONU; somou sua voz à

demanda terceiro-mundista por uma Nova Ordem Econômica Internacional; abandonou gradualmente seu apoio a Israel para aproximar-se do mundo árabe, fazendo o mesmo com a África do Sul do *apartheid vis-a-vis* a África Negra; estendeu seu mar territorial de três para duzentas milhas; vinculou noções de proteção ambiental às de desenvolvimento industrial; recusou a possibilidade de ocupar um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU, denunciando a intransigência das grandes potências; e, finalmente, rejeitou as medidas de controle populacional advogadas pelo FMI, Banco Mundial e Assembleia Geral da ONU. (SPEKTOR, 2004, p. 201).

Muitas das posições defendidas pelo Brasil nos fóruns multilaterais, especialmente na ONU, estavam vinculadas ao conceito de Pragmatismo, já que os temas diziam respeito aos dois elementos centrais que impulsionavam as ações externas naquele período, a saber, o desenvolvimento e a segurança.

O pragmatismo de conduta se projetou externamente em tom de denúncias, com continuidade das críticas ao congelamento do poder mundial² iniciadas na década precedente e o reforço na proposta de uma nova ordem econômica internacional. Todavia, a aproximação aos países em desenvolvimento nestes fóruns era orientada pela defesa dos interesses nacionais, e, nesse sentido, priorizava os aspectos econômicos mais do que políticos.

Essa afirmação é corroborada pela não adesão ao Movimento dos Países Não-Alinhados. Quando o tema em pauta estava permeado por posições políticas ideologizadas, o Brasil prontamente se colocava distante e focava-se nas questões econômicas, alegando a defesa das demandas do projeto de desenvolvimento nacional (VIZENTINI, 2004, p. 264).

² A tese do congelamento do poder mundial foi proclamada por Araújo Castro em meados da década de 1960, e tornou-se extremamente relevante e influente no conjunto das reflexões sobre a inserção internacional do Brasil. Castro denunciava as estratégias das potências para estacionar as posições de poder no sistema internacional, entre elas o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Desta forma, pode-se afirmar que o Pragmatismo incidiu na multilateralização percebendo-a como espaço de negociação e de visibilidade capaz de auxiliar nas ações voltadas em um sentido mais amplo à obtenção das condições de autonomização do país. É nestes parâmetros, portanto, que as parcerias foram ampliadas.

O bilateralismo e o multilateralismo caminhavam juntos, em níveis distintos, porém, com caráter essencialmente pragmático. O primeiro seria considerado *caso a caso*, aprofundando o nível de negociação. O último seria dotado de capacidade de flexibilidade, adaptabilidade e indiferenciação política na consecução de parcerias. Todavia, como destacou Selcher (1978) em estudo sobre o perfil da posição multilateral brasileira, o país privilegia o relacionamento bilateral como espaço capaz de prover maiores ganhos, na medida em que se envolvendo multilateralmente, essa capacidade seria, ou superestimada e confundida com atuação hegemônica – como nos fóruns multilaterais regionais –, ou diluída em um discurso demasiado ideológico, que trazem poucos ganhos efetivos para o atendimento dos interesses nacionais – como nos fóruns multilaterais globais.

Esta característica permitiria ao Brasil, segundo Selcher, jogar no tabuleiro internacional tanto com os países desenvolvidos quanto com os em desenvolvimento. Esta dupla inserção brasileira (LIMA & MOURA, 1982) permitiu, em nosso entendimento, que se criasse no período Geisel uma margem de manobra confortável, baseada nas percepções de maior ganho, sendo esta medida centrada no interesse nacional e orientada pelo acentuado pragmatismo da ação diplomática do período.

Outra característica marcante mencionada pela literatura é o ceticismo de Geisel com relação à multilateralização. De fato, o país buscava externar em tom de denúncias algumas das percepções enraizadas na diplomacia sobre o congelamento do poder mundial e a necessidade de uma nova ordem econômica internacional, como mencionados anteriormente. Estas questões aproximavam o Brasil de grupos reivindicatórios no contexto multilateral global, como o Grupo dos 77.

Somado a isso, o país procurou atuar em defesa de seus interesses e de um conjunto mais amplo dos anseios da comunidade internacional por meio do conceito de Segurança Econômica Coletiva. Entretanto, o instrumento proposto pelo Acordo Geral de Comércio Norte-Sul em 1975 na VII Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas e posteriormente encaminhada à Assembléia Geral não obteve os resultados esperados, o que levou ao reforço da postura cética com relação à capacidade e a eficiência dos fóruns multilaterais, no sentido de resultados significativos rumo a mudanças na ordem internacional de modo a beneficiar os países em desenvolvimento.

A declaração de Azeredo da Silveira em 8 de outubro de 1975 versando sobre a proposta brasileira de uma nova ordem econômica internacional representa a percepção daquele período sobre o multilateralismo:

Curioso é notar que nunca ninguém se perturbou com o fato de haver contradição expressa entre a ordem vigente e o arcabouço de princípios professado, defendido e consagrado nos diversos arranjos internacionais bilaterais ou multilaterais. Esse corpo de doutrina estabelece, com pequenas variações, sobretudo de ênfase, que as relações entre Estados devem fundar-se em conceitos tais como a igualdade jurídica das nações, o direito à autodeterminação, a não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados, o direito à paz, à segurança, ao progresso econômico e social e à justiça. [...] Na prática, estamos longe, ainda, de ver sobre eles [os homens] estruturada a ordem internacional. Não sumiram as ambições hegemônicas; o direito à autodeterminação tem sido conquistado em oposição à ordem internacional vigente e não ajudado por ela; a intervenção em assuntos internos de outros Estados é ainda prática corrente que dificulta o entendimento e a fraternidade mesmo no plano regional; a paz se vê prometida ou defendida com a força que ameaça a segurança; o progresso econômico encalha na impossibilidade da cooperação harmônica; e o desenvolvimento social e a justiça sofrem ser relegados a prioridades esquecidas. (BRASIL, 1975, p. 119).

Em suma, o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável influenciou a atuação multilateral brasileira em dois sentidos. Por um lado,

deu continuidade a um processo iniciado nos governos anteriores de defesa e postura assertiva em temas que incidiam diretamente no projeto de desenvolvimento nacional, notadamente questões econômicas e de segurança. O interessante é destacar que os adjetivos ecumênico e responsável, aplicados à dimensão multilateral, significaram a ampliação dos espaços abarcados pelo discurso brasileiro – tais como países africanos e socialistas, até então omitidos ou evitados em virtude do contexto bipolar-somado a responsabilidade que o Brasil assumia internacionalmente de defender princípios típicos de países em desenvolvimento. Por outro lado, representou uma mudança no sentido de uma maior *objetividade* no discurso, coerente com a proposta de uma atuação externa pragmática.

3. O Brasil na ONU sob o Pragmatismo Ecumênico e Responsável

Ao analisar a ação multilateral brasileira no período Geisel, é necessário mencionar que é possível identificarmos uma linha de continuidade, relacionada a uma tradição mais ampla da diplomacia brasileira nos fóruns multilaterais.

Todavia, percebe-se que de fato ocorreu uma mudança no período Geisel-Silveira, notadamente no nível do discurso proferido nesse organismo, que alcançou níveis de objetividade e franqueza até então inéditos. Somado a isso, a visibilidade que o Brasil alcançava em virtude do sucesso de seu projeto de desenvolvimento reforçava os anseios nacionais – e até certo ponto, as expectativas da comunidade internacional - de um Brasil Potência, o que de certa forma acabava refletido nos discursos brasileiros nos organismos internacionais.

No âmbito das Nações Unidas, a posição do Brasil era de grande visibilidade, inclusive com o discurso de abertura das Sessões da Assembléia Geral entre 1974 e 1979 proferidos pelo chanceler Azeredo da Silveira (BRASIL, 1978, p. 25).

Dentre as questões discutidas no período, destacam-se quatro, em virtude de sua relação próxima com as demandas do projeto

desenvolvimentista, no qual argumentamos estar vinculada toda a atuação internacional brasileira durante o período da presidência Geisel, inclusive em sua dimensão multilateral.

A primeira diz respeito à proposta de uma nova ordem econômica internacional. Como mencionado, o país passava por um momento delicado no que se refere ao abastecimento de petróleo, dificuldade esta proveniente da crise de 1973. A crise expunha as vulnerabilidades do país, além da dependência de fatores externos do projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, uma das atitudes brasileiras foi a intensificação e a diversificação do relacionamento comercial, o que ao longo do período foi demonstrando os limites e as falhas estruturais do sistema.

O Brasil percebia que havia um desequilíbrio nas trocas comerciais entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento, excluídos os países produtores de petróleo cuja posição era particularmente confortável naquele momento. Assim, o país denunciava na ONU que a ordem internacional econômica estava estruturada de tal forma que impedia o acesso dos países menos desenvolvidos ao pleno desenvolvimento, o que, de certa forma, contrariava uma das bandeiras da organização de atuar em prol de um maior equilíbrio entre os países. Azeredo da Silveira assim se manifestou em seu discurso de abertura da XXXI Sessão Ordinária da Assembléia das Nações Unidas, em 27 de setembro de 1976:

É especialmente inquietante registrar que, embora o intercâmbio externo seja cada vez mais significativo para a economia do conjunto dos países em desenvolvimento, a participação desses países, excluídos naturalmente os exportadores de petróleo, nos fluxos comerciais internacionais é cada vez menos importante, em termos percentuais. Os países em desenvolvimento, em sua grande maioria, vêm perdendo terreno nas trocas globais de bens e serviços e também, até mesmo, como fornecedores de matérias-primas dos países desenvolvidos, os quais comerciam cada vez mais entre si. A continuar essa tendência, serão os países subdesenvolvidos empurrados mais e mais para a margem do sistema econômico internacional. A integração da economia mundial vem, em consequência, sendo realizada à custa de um

Taís Sandrim Julião

desequilíbrio radical que urge corrigir. Não se pode aceitar que a interdependência acentue indefinidamente apenas a expansão das potencialidades dos grandes centros industriais, onde se concentra o essencial da capacidade tecnológica e econômica mundial. (BRASIL, 1976, p. 75)

O interesse do país ao propor uma nova ordem econômica estava relacionado à interpretação de que o projeto de um Brasil potência estaria limitado justamente pelo modo como as trocas econômicas fixavam os centros de poder no sistema. A constatação da posição diferenciada alcançada pelos produtores de petróleo naquele período, mesmo representando em tese a parcela dos países em desenvolvimento, reforçava essa percepção brasileira.

No mesmo sentido caminhavam as preocupações com relação ao tema da descolonização, o segundo tema que destacamos da ação multilateral da era Geisel. De fato, a presença dos países mais poderosos em regime de colonização reafirmava laços de dependência no sistema, além de limitar o acesso econômico dessas regiões aos seus Estados tutores, afastando nesse sentido a possibilidade dos países em desenvolvimento atuarem economicamente nesses espaços. Para o Brasil, isso representava mais um obstáculo para a realização de seu projeto, já que muitas dessas regiões eram de interesse estratégico ao Brasil por apresentarem potencial exportador de petróleo e mercado importador dos bens manufaturados que o país passara a produzir.

Com a aproximação bilateral do Brasil a essas regiões, no plano do discurso multilateral esses interesses objetivos convertiam-se em apelo político pelo direito a autodeterminação dos povos e o princípio da não-intervenção e soberania dos Estados, consagrados no âmbito das Nações Unidas. Mais uma vez, vê-se que as demandas do projeto de desenvolvimento nacional eram convertidas em um discurso objetivo que não escondia os interesses econômicos envolvidos na ação política multilateral brasileira, na medida em que havia a compreensão de que as duas dimensões estavam fortemente conectadas.

Assim, o tom de denúncias e a posição assertiva do Brasil sobre temas como a descolonização buscava demonstrar para a comunidade internacional essa interdependência entre as dimensões, que segundo a interpretação brasileira já teria sido instrumentalizada pelos países desenvolvidos e seu acesso limitado aos em desenvolvimento. Em mensagem ao Congresso Nacional sobre os êxitos da política externa, Geisel disse em 1º de março de 1979 sobre as relações com a África:

Consolidaram-se as iniciativas tomadas nos últimos anos, abrindo-se novas perspectivas para o desenvolvimento das relações do Brasil com os países africanos. Paralelamente à ampliação do relacionamento econômico-comercial entre o Brasil e a África, verificou-se apreciável fortalecimento de nossos vínculos políticos com os países daquele continente, com base no respeito ao princípio de não-intervenção em assuntos internos, acrescentando-se novas e significativas formas de expressão a um diálogo que assume crescente importância no contexto geral das relações externas do Brasil. [...] O comércio brasileiro com a África vem apresentando notável expansão, não só quantitativa, mas também qualitativa, sendo que alguns países africanos são clientes tão importantes das manufaturas brasileiras, quanto alguns dos maiores clientes brasileiros na América Latina. (BRASIL, 1979, pp. 14-16).

A terceira questão que obteve atenção especial do Brasil nas Nações Unidas foi o problema entre Israel e Palestina. A autorização de Geisel para o voto favorável do Brasil sobre a consideração do sionismo como forma de racismo³ dizia respeito a um contexto mais amplo de preocupações do país com a região do Oriente Médio, principal fornecedora de petróleo naquele momento.

³ Para maiores detalhes sobre essa questão, ver: BREDAS DOS SANTOS, Norma. "O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós (?) -sionismo". In: BREDAS DOS SANTOS, Norma (Org.). *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. 1 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, v. 1, p. 19-70.

Para o Brasil era fundamental a estabilidade da área, já que os conflitos e tensões na região incidiam fortemente nos preços internacionais do ouro negro, o que colocava o país em situação de vulnerabilidade em virtude da extrema dependência do atendimento das demandas criadas com o projeto de industrialização como parte importante das ambições desenvolvimentistas dos governos militares em geral e de Geisel em particular. A aproximação diplomática com os países árabes e a posição objetiva do Brasil em relação aos temas sensíveis a estes nas Nações Unidas dizia respeito ao objetivo pragmático de garantir o fornecimento de petróleo (VIZENTINI, 2004, pp. 245-256).

A quarta e última questão a destacar sobre a atuação multilateral do governo Geisel e a influência do conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável refere-se à questão do desarmamento. Durante a presidência de Geisel, o Brasil foi abandonando gradativamente o conceito dos governos anteriores de Segurança Econômica e Coletiva e voltando-se então ao processo de nacionalização da segurança (BUENO & CERVO, 1992, pp. 364-366).

O contexto da bipolaridade e da corrida armamentista obstaculizava, nesse sentido, as ambições brasileiras, já que os países desenvolvidos que detinham recursos bélicos e nucleares impunham, nos fóruns multilaterais, restrições àqueles que não os tinham.

O Brasil era contrário a estes direcionamentos, baseado por um lado, na tradicional denúncia das estratégias de congelamento do poder mundial e, por outro, porque tinha pretensões de utilizar a tecnologia nuclear para fins energéticos – ou seja, pacíficos –, visando minimizar a dependência externa do petróleo. Mais uma vez vislumbramos a relação entre a atuação multilateral e o atendimento do projeto desenvolvimentista. Azeredo da Silveira se pronunciou sobre a questão na abertura da XXXIII Sessão da Assembléia das Nações Unidas, em 25 de setembro de 1978:

Os obstáculos que certos países desenvolvidos procuraram criar para a aquisição, pelos demais Estados, de tecnologias indispensáveis ao desenvolvimento, inclusive a nuclear para fins pacíficos, são apenas um campo em que alguns países altamente

industrializados, cientes da crescente importância econômica e política da tecnologia, num mundo de recursos naturais cada vez mais limitados, tentam sistematicamente dificultar, restringir ou impedir o acesso de países em desenvolvimento à tecnologia necessária à promoção do bem-estar de seus povos. (BRASIL, 1978, p. 27).

Ao selecionar quatro questões nas quais o Brasil assumiu um papel ativo no sistema das Nações Unidas, vemos que houve coerência no discurso e nas posições tomadas com os direcionamentos e expectativas advindas do conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável, aqui entendido como uma atuação externa voltada ao atendimento das demandas do projeto de desenvolvimento nacional.

O posicionamento em um organismo internacional eminentemente de caráter político era visto, sob a perspectiva de Geisel e Silveira, como capaz de influenciar os fenômenos econômicos. Nesse sentido, essa interpretação orientou a diplomacia brasileira, aproveitando inclusive a conjuntura de crise internacional favorável para a manifestação mais objetiva e livre dos países em desenvolvimento, da qual o país fez uso significativo.

Considerações finais

Neste artigo, procuramos explorar a atuação multilateral do Brasil durante a presidência de Geisel. Ao problematizar o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável, buscamos compreender até que ponto este direcionou as posições e os discursos brasileiros nas Nações Unidas.

De fato, as questões nas quais o Brasil se envolveu internacionalmente estavam vinculadas de modo significativamente objetivo às demandas internas daquele período, relacionadas ao projeto de desenvolvimento articulado pelos militares, como apontamos nas quatro questões discutidas no âmbito da ONU.

Geisel se deparou com dificuldades adicionais oriundas da conjuntura internacional do período, o que exigiu uma postura externa mais ativa e diversificada, pautada na idéia de um pragmatismo de ação e não de direcionamentos ideologizados. No plano multilateral, esse direcionamento orientou o Brasil na escolha dos temas em que deveria existir um maior envolvimento e comprometimento, assim como aqueles que, do ponto de vista das demandas internas, estavam colocados como secundários aos interesses nacionais.

Princípios e valores tradicionais da diplomacia brasileira, como a autodeterminação e não-intervenção, adjetivaram o pragmatismo como ecumênico e responsável. O país instrumentalizou, nesse sentido, elementos que reforçavam a continuidade da política exterior brasileira, combinando-os a uma demanda específica de um projeto, identificada pelos militares como uma leitura coerente dos interesses nacionais.

Com efeito, a atuação multilateral do Brasil foi coerente com o conceito de Pragmatismo Ecumênico e Responsável que particulariza a política externa da presidência de Geisel. Isso porque foi capaz de refletir nos discursos, nas opções e nas posições as demandas do projeto desenvolvimentista.

Bibliografia

- BRASIL. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 1, 1974.
- _____. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 4, 1975.
- _____. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 7, 1975.
- _____. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 10, 1976.
- _____. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 18, 1978.

- _____. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, n. 20, 1979.
- BREDA DOS SANTOS, Norma. “O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo”. In: BREDA DOS SANTOS, Norma (Org.). *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. 1ª Edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2000, v. 1, p. 19-70.
- BUENO, Clodoaldo, CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1992, 525p.
- BUENO, Clodoaldo. “A política multilateral brasileira” In: CERVO, Amado L. (org.) et alii. *O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, pp. 59-144.
- LESSA, Antônio Carlos Moraes. “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional Desenvolvimentismo (1974-1979)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 1, nº 38, pp. 24-39, 1995.
- LIMA, Maria Regina Soares de, MOURA, Gérson. “A trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira” *Dados*, Rio de Janeiro, v. 25, nº3, pp. 349-163, 1982.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. “As relações comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel”. *Política e Estratégia*, São Paulo, v. VIII, nº 2, pp. 189-222, 1989.
- PINHEIRO, Letícia. “Restabelecimento de Relações Diplomáticas com a República Popular da China: uma análise do processo de tomada de decisão”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, nº 12, pp. 247-270, 1993.
- SANTANA, Carlos Ribeiro. “O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 2, nº 49, pp. 157-177, 2006.
- SELCHER, Wayne. A. *Brazil's Multilateral Relations. Between First and Third Worlds*. Boulder, Westview Press, 1978, 297p.

Taís Sandrim Julião

SPEKTOR, Matias. "Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 2, nº 47, pp. 191-222, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilaterização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média (1964-1985)*. Segunda Edição. Porto Alegre, UFRGS, 2004, 409 p.