

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
UNESP / UNICAMP / PUC-SP

Roberto Simon

**As duas aberturas: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo  
(1979-1985)**

São Paulo  
2013

Roberto Simon

**As duas aberturas: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo  
(1979-1985)**

Dissertação apresentada à banca examinadora como exigência para obtenção do título de mestre pelo Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp/Unicamp/PUC-SP), na área de concentração: Política Externa Brasileira

Orientador: Prof. Dr. Clodoaldo Bueno

São Paulo  
2013

Roberto Simon

**As duas aberturas: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo  
(1979-1985)**

Dissertação apresentada à banca examinadora como exigência para obtenção do título de mestre pelo Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp/Unicamp/PUC-SP), na área de concentração: Política Externa Brasileira

Orientador: Prof. Dr. Clodoaldo Bueno

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

Titulares:

---

Profa. Dra. Monica Hirst (Universidad Nacional de Quilmes)

---

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília)

Suplentes:

Luis Fernando Ayerbe (Unesp)

Reginaldo Mattar Nasser (PUC-SP)

Simon, Roberto.

S594 As duas aberturas: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo (1979-1985) / Roberto Simon. – São Paulo, 2013.  
155 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-  
graduação em Relações Internacionais, 2013.

Orientador: Clodoaldo Bueno.

1. Brasil – Relações exteriores – 1964-1985. 2. Brasil – Presidente  
(1979-1985 : Figueiredo). 3. Democracia – Brasil. 4. Brasil – Relações  
exteriores – Argentina. 5. Malvinas, Guerra das – 1982. I. Autor. II. Título.

**CDD 327.81**

## Agradecimentos

É longa a lista de pessoas que ajudaram a tornar esta pesquisa de mestrado possível e a quem, portanto, devo os mais sinceros agradecimentos. Começo pelo meu orientador, professor Clodoaldo Bueno, que a todo momento esteve presente e cujo rigor acadêmico continuará para sempre a me servir de modelo. Agradeço a outros professores do Programa San Tiago Dantas que se envolveram com a dissertação: Tullo Vigevani e Shiguenoli Miyamoto, que na banca de qualificação ajudaram a definir melhor os caminhos (e evitar os descaminhos) da pesquisa, além de Reginaldo Nasser, Flávia Campos Mello, Oliveiros S. Ferreira, Marco Aurélio Nogueira e Fernando Ayerbe, que deram valiosos conselhos, e a coordenadora do programa, Suzeley Kalil Matias. Obrigado às secretárias Isabella e Giovana, e à bibliotecária Graziela pela ajuda para percorrer os labirintos da burocracia.

Gostaria também de agradecer aos integrantes da banca examinadora, professores Monica Hirst e Antônio Carlos Lessa, que aceitaram viajar de Buenos Aires e Brasília, respectivamente, a São Paulo para avaliar e debater este texto. Matias Spektor, da Fundação Getúlio Vargas do Rio, colaborou com preciosos comentários, críticas e conselhos, além de vários colegas e amigos, entre eles Tomaz Paoliello e Manoela Miklos. Eventuais erros e imprecisões, claro, são de minha responsabilidade. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tem minha gratidão pelo apoio financeiro. E agradeço também ao jornal *O Estado de S. Paulo*, sobretudo ao chefe da Editoria de Internacional, Roberto Lameirinhas, por me ajudar a conciliar o dia a dia na redação e as viagens de trabalho com o programa de mestrado.

Devo um obrigado especial a todos que concordaram em conceder entrevistas, algumas delas se estendendo por dias e com perguntas sobre um passado que já não é mais tão recente. São eles o presidente Fernando Henrique Cardoso, os embaixadores Rubens

Ricupero, Roberto Abdenur e Luiz Augusto de Castro Neves, o professor Francisco Weffort, Clóvis Rossi e o senador Almino Affonso.

*Last but not least*, quero agradecer aos meus pais, Sergio e Renata, irmãos, Alan e David, e à família que fui ganhando ao longo da vida – Karina, Michele, Galah e Annie, e sete lindos sobrinhos. Espero que o Brasil destes últimos seja ainda mais democrático e aberto ao mundo. Por fim, um obrigado especial à minha mulher, Sharon, companheira de todas as horas, alma gêmea e por quem tenho infinito amor.

### **Resumo**

Esta dissertação debate as influências da transição democrática sobre a política internacional do Brasil, durante o governo de João Figueiredo (1979-1985). Com base em uma análise histórica, argumenta-se que as aberturas interna e externa, com a inédita aproximação entre o Brasil e seu entorno sul-americano, não foram apenas concomitantes, mas essencialmente complementares. Mais ainda, o regime militar buscou usar a diplomacia como um de seus instrumentos para controlar a abertura “lenta, gradual e segura”, enquanto outros atores nacionais, como partidos de oposição e sindicatos, também recorreram à arena externa tentando fortalecer suas posições no embate doméstico para definir o novo regime.

**Palavras-chave:** Redemocratização. “Abertura”. Política externa brasileira. João Figueiredo.

### **Abstract**

This dissertation debates the influence of Brazil's democratic transition upon its foreign relations during the government of Joao Figueiredo (1979-1985). Based on a historical analysis, we argue that the opening of the regime and Brazil's unprecedented rapprochement with its South-American neighbours were not only simultaneous, but essentially complementary. Moreover, the military regime tried to use diplomacy as one of its tools to control the so-called "slow, gradual and secure" transition, while other national actors, such as opposition parties and unions, also reached for external support to strengthen their position in the domestic dispute to shape the new regime.

**Key-words:** Redemocratization. *Abertura*. Brazilian foreign policy. Joao Figueiredo.

### Lista de Abreviações

<b>AD</b>	Acción Democrática, da Venezuela
<b>AMRE</b>	Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (em Brasília)
<b>AN BSB</b>	Arquivo Nacional de Brasília
<b>Arena</b>	Aliança Renovadora Nacional
<b>Coleste</b>	Comissão de Comércio com a Europa Oriental
<b>Copei</b>	Comité de Organización Política Electoral Independiente
<b>CSN</b>	Conselho de Segurança Nacional
<b>CSNU</b>	Conselho de Segurança das Nações Unidas
<b>EMFA</b>	Estado-Maior das Forças Armadas
<b>LSN</b>	Lei de Segurança Nacional
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>PDS</b>	Partido Democrático Social
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PCC</b>	Partido Comunista Chinês
<b>SPD</b>	Partido Social-Democrata da Alemanha
<b>SNI</b>	Serviço Nacional de Informação
<b>UCR</b>	Unión Cívica Radical, da Argentina
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. Objeto e escopo da pesquisa .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2. Problemática e hipótese.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3. Estrutura da dissertação .....</b>	<b>21</b>
1.3.1. América do Sul .....	21
1.3.2. Argentina.....	23
1.3.3. Guerra Fria.....	26
<b>1.4. Metodologia.....</b>	<b>29</b>
<b>1.5. Análise da bibliografia sobre o período .....</b>	<b>32</b>
1.5.1. Diretrizes diplomáticas .....	33
1.5.2. Dívida e política externa .....	36
1.5.3. Aproximação sul-americana .....	37
1.5.4. A política externa “vista de dentro” .....	39
<b>2. A prioridade sul-americana .....</b>	<b>42</b>
<b>2.1. O Brasil entre dois extremos .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2. Caracas, o polo democrático .....</b>	<b>50</b>
2.2.1. Antecedentes.....	51
2.2.2. Figueiredo vai a Caracas.....	54
<b>2.3. Santiago, o polo das ditaduras .....</b>	<b>62</b>
2.3.1. Antecedentes .....	63
2.3.2. Figueiredo vai a Santiago .....	66
<b>2.4. O auge e o fim da divisão em “blocos”.....</b>	<b>72</b>
<b>3. O “casamento” de Figueiredo com a Argentina.....</b>	<b>77</b>
<b>3.1. O foco em Buenos Aires .....</b>	<b>80</b>
3.1.1. O desfecho em Itaipu .....	84
3.1.2. Diplomacia presidencial e acordos nucleares .....	86
3.1.3. A guerra na América do Sul .....	89
<b>3.2. A questão da democracia no eixo Brasília-Buenos Aires .....</b>	<b>96</b>
3.2.1. Redemocratização como pano de fundo .....	97
3.2.2. Cuba, Irã ou Vietnã da América do Sul? .....	101
3.2.3. Alfonsín, Figueiredo e a oposição brasileira .....	104
3.2.4. Da nova relação com a Argentina ao restante do sub-continente.....	109
<b>4. O Brasil e a Guerra Fria.....</b>	<b>112</b>
<b>4.1. Redemocratização brasileira e o Ocidente.....</b>	<b>116</b>
4.1.1. O silêncio da Casa Branca .....	116
4.1.2. Sinais de Bonn.....	123
4.1.3. “Dois Brasis” em Paris .....	126
<b>4.2. O mundo socialista e os limites do “Universalismo”.....</b>	<b>134</b>
4.2.1. URSS, comércio sem política; China, temor do SNI.....	135
4.2.2. Cuba: sinal vermelho a Fidel.....	140
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>146</b>
<b>6. Referências bibliográficas .....</b>	<b>150</b>

## 1. Introdução

A noção de que mudanças de regime, no Brasil, raramente coincidiram com transformações substanciais na política internacional do País tornou-se uma espécie de truísmo entre estudiosos da área e o fim da ditadura militar, nos anos 80, seria mais um exemplo de como a ordem nos assuntos externos teria passado praticamente incólume às profundas alterações em âmbito doméstico. Afinal, segue esse raciocínio, a orientação fundamental da diplomacia brasileira instaurada no início do governo de Ernesto Geisel – uma inserção pautada pela busca do desenvolvimento autônomo com base industrial, desvinculada a linhas ideológicas e blocos geográficos específicos – perduraram, *mutatis mutandis*, até o fim da era José Sarney, em plena vigência da democracia. Sem câmbios significativos nas diretrizes da política externa, seria, então, de pouca valia a um pesquisador de Relações Internacionais estudar a fundo especificamente o ocaso do regime militar brasileiro. Mais ainda, talvez não caberia a um estudo dessa área discutir uma transição doméstica delineada pelo próprio regime, em um processo de cuidadoso e paulatino “auto-desmantelamento”, livre de ditames de potências estrangeiras ou de uma ruptura externa, à exemplo da vizinha Argentina com a Guerra das Malvinas.

A própria escolha do tema da presente dissertação demonstra nossa posição diante dessa visão convencional. Esta pesquisa parte do princípio de que é impossível desvincular a transição democrática, no ocaso da ditadura, da política internacional do Brasil; e, no sentido oposto, ignorar condicionantes externas que incidiram sobre o cabo de guerra da mudança de regime, dentro do País, enquanto os militares vagarosamente se despediam do poder. A investigação empírica conduzida confirmou essa proposição inicial. Se é um erro afirmar que a redemocratização alterou as orientações fundamentais da ação diplomática brasileira, seria outro pretender que a inserção internacional do Brasil ficou simplesmente alheia à mudança estrutural pela qual passou o País à época. Em algum lugar entre essas duas percepções equivocadas, está a resposta que procuramos.

A problemática desta dissertação, portanto, pode ser resumida na seguinte pergunta: como a redemocratização influenciou a política internacional do Brasil no último governo da ditadura? O recorte temporal escolhido foi o período João Baptista de Oliveira Figueiredo, de 1979 a 1985, quando a “abertura lenta, gradual e segura”, articulada por Geisel, foi implementada, até a ascensão do primeiro governo civil em Brasília desde o golpe de 1964. Nossa hipótese é que a transição doméstica e a inédita aproximação do Brasil com seu

entorno geográfico sul-americano, no último governo da ditadura, estão diretamente relacionadas. Em outras palavras, essas aberturas interna e externa não foram apenas concomitantes, mas essencialmente complementares. Simultaneamente, os atores que operavam em âmbito doméstico na disputa para definir os rumos da transição – os militares, a oposição, o novo sindicalismo, a Igreja, a imprensa livre da censura, etc. – buscaram ativamente recursos na arena internacional para reforçar, internamente, suas posições, a começar pelo governo Figueiredo, que fez da política externa um de seus instrumentos para tentar controlar uma abertura que se provava cada vez mais incontrollável. Assim, utilizou-se o conceito mais amplo de “política internacional” do Brasil, o qual abarca tanto a política externa (entendida como a diplomacia, ou a ação do Estado em âmbito internacional) quanto as relações externas de outros grupos atuantes na arena doméstica. E, nos principais eixos dessa política internacional brasileira de 1979 a 1985 – as relações com a América do Sul, sobretudo, a Argentina, e o restante da América Latina, os elos com o Ocidente e o mundo socialista –, a questão da redemocratização esteve marcadamente presente.

Para resumir os caminhos percorridos, esta introdução foi dividida em cinco partes. Primeiro, discutiremos o objeto de análise e o escopo da pesquisa (I) – para onde olhamos e com qual objetivo. A pesquisa não busca fazer um estudo de caso, tampouco discutir de modo teórico mudança de regime e política externa, nem avaliar as transformações de médio e longo prazo que a redemocratização incutiu na inserção internacional brasileira. Nosso propósito foi compreender as relações entre a abertura e a política internacional brasileira especificamente nos seis anos do governo Figueiredo, com base em fontes primárias, secundárias e análise da bibliografia disponível, portanto, com um olhar histórico. Em um segundo momento, discutiremos a problemática e a hipótese da pesquisa – a pergunta que inicialmente fizemos e a resposta a que finalmente chegamos (II). Depois, explicaremos a estrutura do texto final, dividido em três planos fundamentais: primeiro, foi analisada a relação entre democracia e política internacional no âmbito da América do Sul; em seguida, especificamente no caso da aproximação com a Argentina – o maior feito da diplomacia do governo Figueiredo –; e, por último, no contexto da retomada das tensões entre superpotências da Guerra Fria (III). Em quarto lugar, detalharemos a metodologia utilizada na pesquisa, os arquivos, jornais e revistas consultados, e as pessoas entrevistadas (IV). Por último, será feita uma breve análise crítica da bibliografia disponível sobre o período Figueiredo (V).

### 1.1. Objeto e escopo da pesquisa

Coube ao último presidente da ditadura militar brasileira, o general Figueiredo, assumir a tarefa de conduzir o País de um regime que se tornara inviável a outro sobre o qual pouco se sabia, a não ser que os generais voltariam à caserna, após mais de duas décadas no Palácio do Planalto. Os termos da abertura brasileira haviam sido definidos ainda no governo anterior, de Geisel: o Brasil passaria por uma transição “lenta, gradual e segura”, a começar pelo fim da censura, o desuso dos Atos Institucionais, uma anistia “ampla, geral e irrestrita” e, posteriormente, uma reforma do sistema partidário. Ao assumir, em março de 1979, Figueiredo encarregou-se de implementar a transição – buscaria “fazer do Brasil uma democracia”, prometeu logo ao receber a faixa presidencial das mãos de seu antecessor<sup>1</sup> – e garantir que o regime militar pousasse suavemente, sem se estatelar no chão. Em um contexto de profundo esgotamento político e econômico, não se tratava de tarefa fácil.

Contudo, o Brasil de Figueiredo se envolveria ainda em outra abertura, cujo sentido também havia sido indicado no período Geisel; além da transição doméstica, o País abria-se de modo inédito à vizinhança sul-americana. O fulcro desse movimento era a mudança nos termos da relação com a histórica rival Argentina, dos Acordos de Itaipú-Coprus, em 1979, passando pelo início da cooperação no setor nuclear, até o apoio discreto na Guerra das Malvinas, em 1982. É no fim da ditadura que são dados os primeiros – e decisivos – passos para superar a rivalidade entre os principais poderes da América do Sul, convergência que, na segunda metade dos anos 80, com governos eleitos em ambas as capitais, evoluiu para um inédito projeto de integração regional. O governo Figueiredo estenderia ainda os braços para outros países do Cone Sul – buscando, por exemplo, evitar o isolamento do Chile de Augusto Pinochet e demonstrar que a transição interna não ameaçaria os elos com ditadores da região – e, mais ainda, investiria na criação de uma nova relação com a porção norte do subemifério, a começar pela Venezuela, a principal democracia sul-americana à época, e ator em ascensão em tempos de crise do petróleo. Em plena transição interna, o Brasil de Figueiredo encontrou, inicialmente, uma América do Sul dividida ao meio pela oposição entre ditaduras militares, ao sul, e governos democráticos ou em vias de democratização, ao norte; o espaço sul-americano consistia no que Raymond Aron classificou de “sistema heterogêneo”. No meio, e sem pertencer propriamente a nenhum desses grupos, estava o Brasil em transição.

De modo ainda mais amplo, a redemocratização brasileira coincidiu com o

---

<sup>1</sup> *Discurso ao receber a faixa presidencial*. Biblioteca da Presidência da República. [www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo) (acessado em 2/1/2012)

assustador acirramento das tensões da Guerra Fria, a partir de 1979, enquanto a lógica da acomodação entre as superpotências, nos termos da *détente*, dava lugar a uma nova política de força e busca da supremacia, principalmente após a eleição de Ronald Reagan, e a mudança na disputa global tinha consequências drásticas à América Latina. Entretanto, nada ceifaria mais a projeção brasileira, no período Figueiredo, do que o drama do crônico endividamento, o qual subjuguava a maioria dos países do bloco latino-americano. Neste contexto global crítico, o último governo dos militares inicialmente tentou contornar as linhas de divisão Leste-Oeste invocando o chamado “Universalismo”, o qual colocava a ênfase no crescente abismo Norte-Sul, mas sua crescente dependência dos centros de poder no Ocidente reduziu sua autonomia e alargou as divisões internas.

O presente estudo busca entender as correlações entre essas duas aberturas, interna e externa, entre o processo brasileiro de redemocratização<sup>2</sup>, o último capítulo da ditadura militar, e as relações internacionais do Brasil no período, principalmente diante da aproximação com o entorno sul-americano. Nos momentos finais do regime militar, a mudança política e social em âmbito doméstico atingiu em cheio a inserção internacional brasileira. Inversamente, os principais atores da cena política brasileira buscaram recursos externos para tentar definir os rumos da abertura nacional e o novo regime que florescia. Esse elo entre redemocratização e política internacional, porém, não é evidente na bibliografia disponível e será ele o objeto de análise desta dissertação.

O objetivo da pesquisa, portanto, não é debater mudança de regime e política externa no Brasil de modo geral e teórico, como habilmente fez, por exemplo, Amado Luiz Cervo (CERVO, 2003). O presente estudo limita-se aos seis anos do governo Figueiredo; assim, tampouco discutiremos os efeitos de médio e longo prazo da redemocratização brasileira sobre as dinâmicas e objetivos da ação do País em seu entorno geográfico ou no mundo. Pesquisas importantes sobre esse tema foram desenvolvidas por Maria Regina Soares de Lima (LIMA, 1994), Mônica Hirst (HIRST, 1995), Letícia Pinheiro (PINHEIRO, 2009), Andrew Hurrell (HURRELL, 2010), Celso Lafer (LAFER, 2001), entre outros. O foco temporal desta pesquisa, entretanto, foi arrastado para trás e nossa atenção está voltada às relações entre a construção da democracia e a política internacional do Brasil especificamente enquanto os

---

<sup>2</sup> Embora o projeto de “descompressão” do regime date do início do governo Geisel, em 1974, entende-se aqui por fase final da ditadura o momento em que a liberalização – anistia, fim da censura a toda grande imprensa, desuso dos atos institucionais, extinção do bipartidarismo, etc. – passou a ser implementada, efetivamente desmantelando o regime. A partir de 1979, com Figueiredo, mesmo que a partida não estivesse ganha, a abertura adquire outro patamar. O AI-5, por exemplo, fora definitivamente abandonado e a Lei da Anistia, idealizada por Geisel, passou no Congresso em junho de 1979, sendo sancionada por Figueiredo a 28 de agosto. Ver GASPARI, 2004; SKIDMORE, 1989; STEPAN, 1989.

militares ainda davam as ordens em Brasília, de março de 1979 a março de 1985.

A ditadura, em seu ocaso, estava política e economicamente derrotada. Ainda em 1978, ao definir os rumos da sucessão, Geisel conseguira atar as mãos da linha-dura dos militares, a qual se recusava a relegar o poder aos civis. No período Figueiredo, à ela restava a delinquência dos atentados à bomba, como os da OAB e do Rio Centro, além das pressões veladas – ainda assim, ameaças temerárias ao plano de transição pacífica. Entre os militares havia “bolsões radicais, porém sinceros”, reconhecia Figueiredo, com sua peculiar fraseologia.

A oposição, do outro lado, ganhara fôlego com as primeiras medidas de “descompressão” política e pressionava por mais democracia em menos tempo. Com a anistia, líderes históricos tomavam o rumo de volta do exílio e retornavam à cena política nacional. Queriam uma transição segura, mas não lenta e gradual. Nas eleições para governador de 1982, o PMDB levou dez Estados, incluindo São Paulo, Minas e Rio, criando as condições para uma campanha nacional em favor do voto direto a presidente, as Diretas Já. A proposta – transformada na emenda constitucional Dante de Oliveira – foi derrotada no Congresso, mas aprofundou a fragilidade da ditadura, que ao final teve sua base no Legislativo fragmentada e foi incapaz de fazer seu sucessor.

Além do âmbito político, o regime militar também estava economicamente derrotado. O “milagre” da virada dos anos 60 e 70 acabou vítima dos novos preços do petróleo e o “Brasil potência”, acostumado a taxas de crescimento de dois dígitos e a projetos grandiosos, daria lugar a um país às voltas com um futuro sombrio, de crônico endividamento. Em 1979, com a troca de Mário Henrique Simonsen por Antônio Delfim Netto no Ministério do Planejamento, ficou clara a rejeição do governo Figueiredo à ideia de desacelerar o crescimento do país em benefício de um maior equilíbrio do balanço de pagamentos. Em seguida, veio a megadesvalorização e, depois, as negociações com credores internacionais e o FMI. Sobretudo nos últimos três anos do governo, a crise da dívida teve drásticas consequências políticas, tanto no âmbito doméstico, corroendo a legitimidade do governo em meio à mudança de regime, quanto no internacional, limitando severamente a projeção internacional brasileira.

É esse Brasil instável, no capítulo final da ditadura, que se relacionará com um mundo que também passava por um período de transformação acelerada e turbulência. No mesmo ano em que Figueiredo assumiu, tanques soviéticos rolaram sobre o Afeganistão, a poderosa monarquia do xá do Irã deu lugar a uma República Islâmica fora dos eixos da

Guerra Fria e sandinistas derrubaram o ditador nicaraguense Anastásio Somoza. Na Casa Branca a partir de 1981, Ronald Reagan saiu em busca de uma posição de força no embate ideológico e militar com o bloco soviético e, assim, terminou de varrer a *détente* para o lixo da história. Um ano depois, a aventura militar nas Malvinas emparedou a ditadura argentina, que subitamente deu lugar a um governo civil disposto a colocar generais no banco dos réus – e o Brasil, que “liderava” a transição em âmbito sul-americano, foi passado para trás. No mesmo mês em que Figueiredo deixou o Palácio do Planalto (pela porta dos fundos e sem entregar a faixa presidencial ao vice-presidente-eleito, José Sarney), em março de 1985, Mikhail Gorbatchov entrou no Kremlin com novas ideias que revolucionariam o mundo socialista e a ordem internacional. O fim da ditadura no Brasil se desenrolava em meio ao último ato da Guerra Fria.

## 1.2. Problemática e hipótese

Curiosamente, o governo Figueiredo tem sido negligenciado pelos estudantes da área de Relações Internacionais ou, então, tratado como uma espécie de interlúdio entre dois períodos “verdadeiramente importantes” da política externa brasileira – a era Geisel e a nova fase democrática, a partir de 1985. Pouco foi escrito sobre a última etapa da ditadura e sua relação com o mundo, talvez porque o Brasil vivesse uma fase de profundo esgotamento, político e econômico, e sua voz tornara-se bem menos audível na arena internacional. São raras as pesquisas dedicadas especificamente à época e, na esmagadora maioria dos estudos, a abertura democrática não figura em destaque, presumivelmente porque é considerada questão secundária ou mesmo estranha à área das Relações Internacionais<sup>3</sup>. Entretanto, é exatamente essa a nossa problemática central e, nas páginas que seguem, será apresentada uma versão diferente, segundo a qual o processo de abertura e a política internacional brasileira encontraram-se em momentos-chave do período Figueiredo e, nesse entrelaçamento, há uma rica história que ainda não foi contada.

A pergunta que permeia nosso esforço investigativo, portanto, é “como a redemocratização influenciou a política internacional do Brasil no último governo da ditadura?”. Dela, depreendem-se questões secundárias: se/como a transição entrou nos cálculos dos *policy makers*; de que forma a mudança de regime no Brasil alterava a percepção de atores internos e externos em relação ao País; quais atores, dentro e fora do Estado, tomaram parte nessa interação; entre outras.

Redemocratização e política internacional complementaram-se nessas duas “aberturas” pelas quais passou o Brasil de Figueiredo, a transição doméstica e a aproximação sem precedentes com a América do Sul, movimentos que avançaram pari passu de 1979 a 1985. O projeto de transição controlada e paulatina, definido pelos militares do Planalto, tinha sua contrapartida na diplomacia sul-americana: o governo Figueiredo manobrou entre os polos opostos da democracia na região, a democrática Venezuela e o Chile de Augusto Pinochet, sinalizando interna e externamente os rumos que o regime pretendia impor à transição doméstica. A abertura permitia ao Brasil aprofundar, de maneira inédita, os laços com Caracas, calculadamente o primeiro destino das viagens internacionais do general-presidente e um dos alvos prioritários da política externa ao longo do governo. No entanto, naquele início dos anos 80, o Brasil de Figueiredo foi um dos poucos países a estender a mão

---

<sup>3</sup> Há exceções a essa proposição, as quais serão discutidas ao final deste capítulo, na parte de análise da bibliografia.

à isolada ditadura de Santiago, em um sinal de que a mudança de regime em Brasília não comprometeria o estrito respeito ao princípio de não-ingerência e as boas relações com regimes de força da região – Pinochet recebeu a condecoração máxima do Estado brasileiro das mãos de Figueiredo, na embaixada brasileira no Chile.

A política externa, assim, converteu-se em um dos instrumentos dos militares para tentar controlar a transição interna, e esse movimento não se limitou à diplomacia sul-americana. Com a crise da dívida, o colapso econômico tornou-se uma das maiores ameaças aos planos de transição pacífica e as relações com os EUA e Europa, onde estavam as principais fontes de crédito, passaram a ser tratadas como “questão de política interna”, envolvendo atores diversos da burocracia estatal além do Itamaraty. À medida que a política externa se fragmentava dentro do Estado, a retórica do “Universalismo” da diplomacia, pretensamente alheio às divisões Leste-Oeste e identificado com o Terceiro Mundo, perdia força. O próprio plano de transição política limitava a “universalidade” da política externa, sobretudo diante do mundo socialista: as relações com a URSS e a China foram “despolitizadas” ao máximo, em benefício de uma parceria técnico-comercial, e o governo Figueiredo optou por recusar repetidos pedidos de Cuba – e do próprio Fidel Castro – para a normalização dos laços, pois temia os impactos sobre a disputa interna que teria uma mudança nos termos da relação com Havana.

No entanto, o governo militar não foi o único ator no Brasil a buscar recursos externos para reforçar sua posição no cabo de guerra da redemocratização. Ao mesmo tempo que Figueiredo corria a Europa atrás de fontes creditícias, líderes do jovem PT, incluindo Luiz Inácio Lula da Silva<sup>4</sup>, fizeram em 1981 um périplo no velho continente e nos EUA, em busca de apoio político para enfrentar a acusação na Justiça Militar brasileira de “incitação à desobediência”, nos marcos da Lei de Segurança Nacional (LSN), imposta contra Lula e outros 12 sindicalistas do ABC. A campanha faria com que, aos olhos de observadores externos – de centrais sindicais europeias e americanas ao *New York Times* –, o julgamento acabasse colocando no banco dos réus não os sindicalistas, mas a própria promessa de redemocratização dos militares. Pouco depois, com a derrocada do regime militar argentino, entre 1982 e 1983, foi a vez de líderes do PMDB brasileiro buscarem externamente apoio para tentar alterar os rumos da redemocratização. Raúl Alfonsín, primeiro presidente após a queda da junta militar, era próximo de vários integrantes da oposição brasileira e, em meio às

---

<sup>4</sup> Àquela época, “Lula” era ainda o apelido de Luiz Inácio da Silva e apenas posteriormente o líder sindical, já como candidato do PT, incluiu o apelido oficialmente em seu nome, tornando-se Luiz Inácio Lula da Silva. Optamos por chamá-lo desta forma em todo o texto.

transições nos dois países, manteve com eles intenso diálogo sobre os rumos da Argentina e Brasil, mesmo após assumir a Casa Rosada. Do outro lado, setores do PMDB tentaram envolver publicamente Alfonsín na campanha das Diretas Já, movimento que foi discretamente barrado pelo governo militar.

Portanto, sustentamos que redemocratização e política internacional encontraram-se em momentos-chave do governo Figueiredo, enquanto os militares fizeram da diplomacia um de seus instrumentos na condução da abertura e outros atores domésticos recorreram ao plano internacional para reforçar suas posições na definição do regime que florescia. Dessa forma, a abertura doméstica e a inédita aproximação com a América do Sul, a partir dos primeiros entendimentos com a Argentina sobre Itaipu, em 1979, não foram apenas movimentos coincidentes, mas essencialmente complementares. Em transição, o Brasil de Figueiredo manobrou entre os opostos sul-americanos no plano democrático, a Venezuela e o Chile, de modo a sinalizar os rumos que queria impor ao País. No entanto, outros atores também tentaram, com apoio externo, reforçar suas posições no embate da redemocratização: o novo sindicalismo, sob perseguição na Justiça Militar, e setores do PMDB que viram na ascensão do aliado Alfonsín, na Argentina, uma oportunidade para “vincular” as duas transições sul-americanas. Desta forma, a redemocratização influenciou a política internacional no Brasil no ocaso do regime militar.

Cabe ainda um esclarecimento sobre o que entendemos por “redemocratização” no Brasil naquele momento, enquanto os militares ainda estavam no poder. Seria fatalmente equivocado adotar uma visão teleológica, segundo a qual Geisel, Golbery do Couto e Silva, Figueiredo e os demais arquitetos da transição desejavam levar o Brasil à Constituição cidadã, ao voto direto e livrá-lo de leis pautadas no conceito de segurança nacional. Não foi este o caso: os dois últimos governos militares buscaram, sobretudo, recolocar os homens de farda nos quartéis em benefício de um poder civil, mas não democrático no sentido que hoje tem essa palavra. A abertura era um projeto marcadamente conservador, uma reforma gradual a partir de dentro – e controlada por dentro – com o objetivo de adaptar-se às mudanças econômicas, sociais e políticas que o Brasil passara desde a chegada dos militares ao poder, em 1964. Como nos filmes de Luchino Visconti, era preciso mudar para não mudar. Os militares queriam a “descompressão”: uma reforma institucional que mantivesse a estrutura do poder, em um paulatino e cauteloso afrouxamento das amarras mais autoritárias do país<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> O projeto de “descompressão” foi objeto de amplo debate tanto por intelectuais brasileiros, como Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1978), José Álvaro Moisés (MOISÉS, 1975) e Francisco Weffort (WEFFORT, 1989), quanto por estrangeiros como Samuel Huntington e Alfred (STEPAN, 1989). Uma análise

---

mais detida sobre o tema escapa aos propósitos desta dissertação, embora cabe registrar que, ao longo do texto, usamos o termo “redemocratização” como sinônimo de “descompressão”. Ver também GASPARI, 2003.

### 1.3. Estrutura da dissertação

Para organizar os argumentos que sustentam nossa tese, a dissertação foi dividida em três partes, com base em planos fundamentais da política internacional brasileira. Primeiro, será discutida a dimensão sul-americana e o esforço de aproximação do último governo do regime militar com seu entorno geográfico. Depois, abordaremos especificamente o inédito processo de aproximação entre Brasil e Argentina verificado no período, do acordo em Itaipu até a Guerra das Malvinas e a ascensão de Alfonsín; a mudança dos termos na relação com Buenos Aires é o principal legado da diplomacia de Figueiredo. Por último, discutiremos o âmbito da Guerra Fria, portanto envolvendo o conjunto do sistema internacional – tanto as relações do Brasil em transição com o Ocidente e o mundo socialista quanto a posição do País diante da dinâmica de acirramento do conflito bipolar, na virada dos anos 70 e 80.

#### 1.3.1. América do Sul

Desde o início do governo Figueiredo, a diplomacia brasileira estava disposta a lançar um esforço coordenado para aprofundar as relações com os demais países sul-americanos. A questão mais urgente em pauta era o acordo tripartite em Itaipu, finalmente alcançado oito meses após a posse do presidente, mas, mesmo antes disso, o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro já defendia ao presidente que o Brasil deveria “aumentar o nível de suas atividades” na América do Sul e buscar “programar cuidadosamente” essa ação diplomática, “de modo que se possa apresentar de forma coordenada nos diferentes tabuleiros” da região<sup>6</sup>. Essa sugestão inicial de Guerreiro a Figueiredo foi feita em um memorando, emitido a meados de agosto de 1979, em que o chanceler examina as oportunidades e riscos da política latino-americana à época, sugerindo caminhos a serem trilhados pela política externa do Brasil.

Um desses “tabuleiros” a que se referia o ministro era o dos avanços e retrocessos da democracia na América Latina. Alertava Guerreiro: “(Há um) crescente risco de divisão do espectro político sul-americano em um bloco de nações democráticas ao norte e um grupo de países de regime forte, no Cone Sul. (...) O Brasil não faz parte de nenhum desses dois agrupamentos, mas tem interesses vitais em ambas as áreas e é o único país capaz de influir expressivamente em ambos”<sup>7</sup>. Portanto, o acirramento dessa tensão entre dois blocos, um de

---

<sup>6</sup> *Informações para o Sr. Presidente da República*. Secreto. 14 de agosto de 1979. AMRE

<sup>7</sup> *Ibidem*.

democracias ou países em vias de democratização e outro de ditaduras – o Itamaraty usava o eufemismo “regimes fortes” –, colocava em risco as boas relações do Brasil com cada um desses atores e, mais ainda, o interesse maior de manter a estabilidade sul-americana.

O diagnóstico de Guerreiro refletia, na verdade, uma percepção geral dos *policy makers* brasileiros sobre o avanço da democracia no subemisfério, a qual deu origem a uma cuidadosa política sul-americana que navegava entre os polos opostos na fauna de regimes políticos da região. Nesta visão, o “bloco” das democracias estava sob uma clara liderança, a Venezuela, “engajada num processo de democratização em escala continental, mas preocupada, por outro lado, com os possíveis avanços em diferentes países das correntes de esquerda, com ou sem apoio de Cuba”. Enquanto, nas décadas de 60 e 70, conspirações destronaram governos eleitos em praticamente todas as capitais da América do Sul, Caracas permaneceu sob um mesmo regime democrático desde 1958 e, para reforçar sua identidade democrática e a legitimidade de suas frágeis instituições, passou a cortar laços com países que passavam por golpes militares – como o Brasil em 1964 – em uma política que ficou conhecida como Doutrina Betancourt. Embora Guerreiro não tivesse afirmado em seu memorando a Figueiredo, o polo do outro bloco sul-americano, o dos “regimes fortes”, era o Chile de Pinochet, que embora não tivesse papel de potência regional ou coisa do gênero, representava o arquétipo das ditaduras da América do Sul.

O Brasil em transição, portanto, defrontava-se naquele momento com subemisfério dividido ao meio entre regimes de signo democrático, ao norte, e ditaduras militares, ao sul, e sua diplomacia na região era, em boa medida, uma contrapartida e reflexo dos planos da “abertura lenta, gradual e segura” definida pelos militares. Entre Caracas e Santiago, o governo Figueiredo sinalizaria os avanços e limites da redemocratização delineada pelos militares. O último governo da ditadura, assim, escolheu calculadamente a democrática Venezuela como o primeiro destino oficial do presidente, mensagem rapidamente captada pela imprensa brasileira. Do outro lado, seus anfitriões, o presidente democrata-cristão Luis Herrera Campins e seus assessores, herdeiros da Doutrina Betancourt, não hesitavam indicar, publicamente, que a aproximação com Brasília só era possível em razão da mudança de regime que operava no país vizinho.

No entanto, Figueiredo também se tornaria o único líder de fora do bloco das ditaduras do Cone Sul a visitar Pinochet, em outubro de 1980, sob protestos da oposição brasileira, que conseguiu no Congresso por quatro vezes postergar a autorização para que o presidente viajasse. Havia dois motivos por trás da ida ao Chile: os militares não queriam que o acordo

de Itaipu com a Argentina fosse visto em Santiago como uma “parceria seletiva”, ou mesmo uma aliança anti-chilena, e buscavam dar garantias de que a mudança de regime no Brasil não afetaria o respeito estrito ao princípio de não ingerência e a amizade com ditaduras da região. Das mãos do presidente que prometera “fazer do Brasil uma democracia”, Pinochet recebeu em Santiago a máxima condecoração do Estado brasileiro.

Nesse movimento entre os polos da democracia na região, o regime militar jogava também com o sentido trocado, sinalizando os rumos da transição. Foi, por exemplo, em Caracas que Figueiredo pela primeira vez disse ser contrário ao voto direto para presidente, pouco antes de embarcar de volta ao Brasil. Em entrevistas aos principais jornais chilenos, o presidente brasileiro fez discursos apaixonado defendendo que “a democracia não se submete ao desempenho econômico” – uma mensagem incômoda a Pinochet e a seus Chicago Boys.

A cisão sul-americana entre regimes de cunho democrático, ao norte, e ditaduras, ao sul, ficou evidente com os golpes na Bolívia, em 1979 e 1980, quando conspiradores de La Paz receberam apoio político e material dos regimes do Cone Sul e os “golpeados” buscaram amparar-se na Venezuela e em outros países do bloco andino. O Brasil ficou, novamente, a meio caminho: recusou os pedidos de ajuda para o golpe, mas tampouco condenou a sublevação e foi um dos primeiros a reconhecer o regime de Luis García Meza Tejada. No entanto, menos de dois anos depois, com a Guerra das Malvinas e o esgotamento da ditadura argentina, a divisão entre “blocos” que tanto temia Guerreiro perdia sentido.

### ***1.3.2 Argentina***

O principal legado da diplomacia Figueiredo foi a convergência, sem precedentes, entre o Brasil e Argentina, a qual foi marcada inicialmente por três passos decisivos: o acordo tripartite sobre Itaipu, em 1979; as visitas presidenciais de 1980, como parte dos esforços de cooperação entre ambos os regimes militares, incluindo no setor nuclear; e o apoio discreto do regime brasileiro à junta militar argentina, na Guerra das Malvinas. Sustentamos que elementos estruturais – notadamente a mudança no equilíbrio de poder na região, a nova realidade da economia global e os as alterações da política externa dos EUA para a América do Sul desde meados dos anos 70 (ver GARDINI, 2010)<sup>8</sup> – ao mesmo tempo pressionavam os vizinhos no sentido da aproximação e criavam as condições para que esse esforço bilateral fincasse raízes profundas. Com o afrouxamento das amarras da rivalidade com a Argentina, o

---

<sup>8</sup> Este argumento será discutido a fundo no terceiro capítulo.

Brasil de Figueiredo ganhava espaço para voos mais ambiciosos em direção ao restante da América do Sul.

A abertura democrática, portanto, não constituiu uma causa, tampouco um impedimento para a aproximação diplomática entre os dois grandes da vizinhança até o fim da era Figueiredo. Entretanto, a redemocratização vagarosa em curso no Brasil e a ruptura que ceifou a ditadura na Argentina, entre 1982 e 1983, alteraram a dinâmica da relação bilateral, enquanto, simultaneamente, essa interação entre os dois países repercutia na evolução política de cada um deles. Em três momentos, a questão da mudança de regime veio à tona no eixo Brasília-Buenos Aires: nos protestos contra a visita do ditador Jorge Rafael Videla a Brasília, em 1980, na Guerra das Malvinas, quando o Brasil temeu os efeitos sobre seus planos de transição pacífica de um eventual colapso do Estado argentino, e por último, com a emergência de Alfonsín, figura próxima a líderes da oposição brasileira, em plena campanha das Diretas Já em todo território brasileiro.

Em busca de aprofundar a aproximação bilateral após o acordo tripartite, de 1979, Brasil e Argentina acertaram viagens presidenciais em que seriam lançados projetos ambiciosos, incluindo a cooperação em áreas sensíveis, como as indústrias bélica e nuclear. Em Buenos Aires, Figueiredo foi recebido com festa – e, segundo o chanceler Guerreiro, gritos de “Viva a democracia”, em alusão à transição brasileira<sup>9</sup>. Em Brasília, entretanto, Videla recebeu tratamento diferente. Setores da oposição denunciaram a visita do ditador argentino, mas, ao mesmo tempo, viram na ocasião uma oportunidade de testar os limites da abertura. Ao contrário de momentos anteriores do regime militar, congressistas usaram a plenária do Legislativo para denunciar Videla sem que fossem punidos por insulto a um chefe de Estado de um país amigo, crime previsto na Lei de Segurança Nacional. O ditador argentino, amparado em um sanguinário regime de exceção, causou incômodo ao dizer no Supremo Tribunal Federal, em Brasília, que “o Estado de Direito é sinônimo de civilização” e, no Congresso Nacional, discursou sob boicote de praticamente toda bancada de oposição. O descompasso entre um Brasil em franco processo de abertura e uma Argentina de generais aferrados ao poder nunca fora tão evidente quanto na visita de Videla.

A questão da redemocratização voltou à tona no auge da Guerra das Malvinas, em 1982, quando os militares e diplomatas de Brasília passaram a temer que a escalada no conflito culminasse no colapso do Estado argentino. Para os estrategistas brasileiros, tal cenário levaria ao poder ou uma aliança entre peronistas e comunistas, com o segundo grupo

---

<sup>9</sup> Entrevista de Ramiro Saravia Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 270.

conquistando posteriormente a hegemonia, ou setores ainda mais radicais dentro dos militares, que desfeririam um “autogolpe”. Para o Planalto e o Itamaraty, esses cenários eram duplamente assustadores: de um lado, o país vizinho se converteria em um “foco de instabilidade” com implicações diretas sobre os planos de transição pacífica rumo a democracia no Brasil; de outro, o governo Figueiredo calculava que, fossem radicais de esquerda ou de direita os próximos a ocupar o poder em Buenos Aires, eles se veriam obrigados a buscar ajuda da URSS, pois os EUA haviam apoiado a Inglaterra, e a crise sul-americana entraria na seara do conflito entre as superpotências da Guerra Fria. Em visita a Washington em meio aos combates no arquipélago gelado, Figueiredo alertou o presidente Ronald Reagan e autoridades americanas sobre o risco de se ter uma “Cuba, Irã ou Vietnã da América do Sul”<sup>10</sup>.

Contudo, a avaliação do último governo da ditadura brasileira estava fundamentalmente equivocada e, se a guerra de fato levou à lona a junta militar argentina, seu desfecho não foi em benefício nem dos peronistas ou comunistas, nem dos mais radicais entre os militares. Quem chegou à Casa Rosada, por meio de eleições livres e ordeiras, foi a Unión Cívica Radical, de Alfonsín, força moderada disposta não só a manter o curso como a acelerar a aproximação com o grande vizinho. Mas havia uma importante novidade: o líder argentino e seus assessores tinham estreitos contatos com figuras da oposição brasileira. Ainda no início da campanha argentina, o então candidato Alfonsín esteve em São Paulo para a posse de Franco Montoro, que, juntamente com outros nove políticos da oposição, fora eleito governador em 1982. Como presidente eleito, o líder argentino recebeu em Buenos Aires figuras de destaque do PMDB, como Ulysses Guimarães e Fernando Henrique Cardoso, para discutir as transições nos dois países e a questão da dívida, e em sua posse esteve presente uma importante delegação do partido. A oposição brasileira, à época às voltas com a campanha das Direitas Já, queria vincular as duas redemocratizações sul-americanas e trazer Alfonsín ao Brasil – movimento vetado por autoridades do governo. O novo presidente argentino não queria comprar briga com os militares, com quem conviveu apenas 15 meses, e manteria publicamente o silêncio sobre os rumos da política brasileira, aguardando pacientemente o retorno dos civis ao poder em Brasília.

---

<sup>10</sup> Parte da documentação que expõe esse temor dos policy makers brasileiros está no Arquivo Nacional e será discutida no capítulo 2. Em seu depoimento ao CPDOC-FGV, após deixar o comando do Itamaraty, Guerreiro comenta esse ponto.

### *1.3.3. Guerra Fria*

O terceiro e último plano sobre o qual se assenta esta análise é o da Guerra Fria, abrangendo, portanto, o conjunto do sistema internacional. As relações entre o Brasil e a superpotência do bloco capitalista, os Estados Unidos, passaram por uma dupla transformação enquanto Figueiredo esteve no poder: ambos os lados estavam dispostos a reduzir a tensão entre Brasília e Washington que marcara o período Geisel, e o centro da discórdia deslocava-se do binômio programa nuclear/direitos humanos para outro, definido por desavenças econômico-comerciais e a transposição da lógica da Guerra Fria para a América Latina, sobretudo após a chegada de Reagan ao poder e o aumento da violência na América Central. Dessa forma, o regime militar brasileiro constatava, com satisfação, que desde a etapa final do governo Carter a pressão pela redemocratização e os direitos humanos havia arrefecido.

Por parte de governos do bloco ocidental, a começar pelos EUA, não houve pressão sobre o Brasil de Figueiredo no plano da redemocratização, em parte porque havia uma percepção de que o novo presidente brasileiro estava realmente disposto a seguir adiante na “descompressão” política, mas também porque a escalada das tensões da Guerra Fria, a partir de 1979, desviavam as atenções para outros assuntos na América Latina. Houve, entretanto, uma exceção importante a essa regra: a Alemanha Ocidental do social-democrata Helmut Schmidt, principal parceira econômica do Brasil na Europa capitalista. Schmidt esteve no País em 1979, logo após a posse de Figueiredo, e fez gestões, nos bastidores, sobre a abertura, defendendo a rápida implementação da anistia e a anulação de todos os processos políticos contra exilados. Schmidt encontrou-se com figuras críticas ao regime, como dom Paulo Evaristo Arns e Lula, e seus assessores negociaram com autoridades brasileiras para que ele comentasse publicamente, em sua volta a Bonn, que havia tratado do tema da redemocratização no Brasil – a Anistia Internacional lhe enviara uma carta pedindo isso e ele, como político de centro-esquerda, acabara em uma situação delicada. Na leitura do Itamaraty, a pressão de Schmidt era pró-forma e tinha a ver com a política partidária alemã e o cuidado com seu eleitorado.

No bloco ocidental, o lócus primordial das pressões pela redemocratização brasileira não era o da diplomacia e dos Estados, mas o da sociedade civil. Um episódio específico evidenciou essa distinção: a presença simultânea em Paris, no início de 1981, de Figueiredo, que fazia sua primeira visita à Europa atrás de fontes de crédito para conter a crise da dívida, e Lula, que juntamente com outros integrantes do recém-formado Partido dos Trabalhadores,

fazia um tour pelo velho continente e EUA, em busca de apoio político para enfrentar um processo por “incitação à desobediência”, na Justiça Militar brasileira. Antes, Lula havia se reunido pela primeira vez, em Roma, com o polonês Lech Walesa. Na capital francesa, havia dois “Brasis” em conflito e tanto o presidente quanto o líder sindicalista recorriam ao plano externo para tentar fortalecer suas posições no embate para definir os rumos do novo regime que se construía naquele momento. A ruidosa campanha internacional dos sindicalistas brasileiros recebeu entusiasmado apoio de centrais sindicais, partidos de esquerda, setores da Igreja e grandes jornais, e o processo sob a Lei de Segurança Nacional rapidamente converteu-se, aos olhos de observadores estrangeiros, no julgamento da própria abertura prometida pelos militares. Para o *New York Times*, por exemplo, o processo contra os sindicalistas do ABC era “Gdansk, ao estilo brasileiro”<sup>11</sup>, em alusão à repressão polonesa.

Quanto ao outro lado da Guerra Fria, o mundo socialista, ficava claro que o “Universalismo” evocado pelo governo Figueiredo – uma ação diplomática pretensamente alheia a diferenças geográficas, ideológicas ou de regimes políticos – não era tão universal assim, principalmente em razão dos cuidados dos militares com o processo de abertura interna. O Brasil na virada dos anos 70 e 80 sofria com o desequilíbrio em seu balanço de pagamentos e, assim, o comércio com os países sob a liderança soviética, negociado diretamente com os Estados, era uma opção extremamente atrativa. No entanto, o governo via-se obrigado a despolitizar ao máximo a relação com Moscou, fosse ao recusar as pressões de Washington para impor sanções e suspender exportações de grãos à URSS, em razão da guerra no Afeganistão, mas também ao contornar, polidamente, uma visita presidencial à Rússia, a qual teria peso simbólico importante dentro do Brasil. Fora do bloco soviético, com a China, o Brasil buscava uma aproximação ainda mais importante, a qual incluía a compra de urânio enriquecido de Pequim para abastecer o programa nuclear nacional, mas a simples decisão de abrir um consulado chinês em São Paulo causava disputas entre agências como o Itamaraty e o Serviço Nacional de Informação (SNI), temeroso quanto à infiltração comunista.

A principal contradição do discurso do “Universalismo”, entretanto, estava muito mais perto, dentro mesmo do espaço latino-americano – tratava-se de Cuba. O regime militar estimava que o apoio cubano à luta armada no Brasil havia cessado por volta de 1968, enquanto, desde a ruptura diplomática promovida por Geisel e a aproximação com o Terceiro

---

<sup>11</sup> *Gdansk, Brazilian Style. The New York Times*. 23/2/1981. Acessado em 24/5/2013: <http://www.nytimes.com/1981/02/23/opinion/gdansk-brazilian-style.html>. O texto é apresentado no terceiro capítulo. Em sua passagem pelos EUA, Lula visitara o *New York Times*.

Mundo, cresciam os pontos de convergência com Havana em temas específicos da agenda internacional. Nas palavras de Guerreiro, Cuba fazia “repetidas insinuações” ao governo brasileiro para normalizar os laços: várias vezes autoridades do regime, incluindo Fidel Castro, passaram esse recado a diplomatas brasileiros e o comandante de Sierra Maestra chegou a escrever uma carta a Figueiredo, tentando (sem sucesso) iniciar um contato de alto nível. As chaves para destravar as relações com Havana estavam nas mãos dos militares – no Itamaraty, tratava-se de um tema tabu, evitado – e a orientação era para nem sequer mencionar com interlocutores, especialmente os cubanos, a possibilidade de retomada das relações; a Carter e Reagan, o governo Figueiredo garantiu que não mudaria sua política diante de Fidel. O motivo principal para esse rechaço era o temor do governo de que o tema acirrasse ânimos em meio à transição, principalmente entre o que Figueiredo chamava de “radicais, porém sinceros” das Forças Armadas. Novamente, a abertura impunha limites claros ao pretensão universalismo da diplomacia; o reatamento com Cuba só viria no governo Sarney.

Utilizou-se a divisão entre os três planos da política internacional no período Figueiredo – a América do Sul, o eixo bilateral com a Argentina e a Guerra Fria – para melhor organizar os argumentos que sustentam a tese da dissertação. Como fica evidente ao longo do texto, essas três dimensões repetidamente se entrecruzaram, em uma interação complexa. Olhando através dos planos sul-americano, argentino e do confronto bipolar, buscou-se entender melhor como as duas aberturas pelas quais o Brasil de Figueiredo passou, a redemocratização e o inédito envolvimento com seu entorno geográfico, não foram apenas concomitantes, mas essencialmente complementares, ao mesmo tempo em que os principais atores da política nacional – a começar pelos militares no governo – repetidamente recorreram à arena internacional para fortalecer suas posições na disputa interna pelos rumos da redemocratização. A viagem à Europa, EUA e América Latina do presidente eleito Tancredo Neves, em 1985, a qual será tratada na conclusão, seguia essa lógica.

## 1.4. Metodologia

A base desta dissertação é uma pesquisa empírica com diferentes tipos de fontes primárias, além do recurso à imprensa brasileira da época, já livre das amarras da censura, e da bibliografia disponível sobre o período. Para entender como a redemocratização influenciou a política internacional brasileira nos seis anos do governo Figueiredo, utilizaram-se três instrumentos principais: a consulta a arquivos diplomáticos e da área de segurança do Brasil, entrevistas com pessoas diretamente envolvidas nos episódios estudados e leitura de grandes periódicos em busca de informações factuais e, eventualmente, artigos de opinião.

Parte importante do material documental analisado consiste nas mensagens que o chanceler Guerreiro escrevia diretamente a Figueiredo, sob a rubrica “Informações ao Senhor Presidente”. Os despachos do ministro tratavam assuntos prementes da diplomacia brasileira e, de modo mais amplo, da política internacional, entre informações factuais, análises e recomendações, com graus de classificação variados (confidencial, secreto e ultrassecreto). Essa documentação até 1983 está disponível no Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (AMRE) e, futuramente, toda ela estará no Centro de Pesquisa e Documentação Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-Rio). Tivemos acesso a parte dos cadernos das comunicações do chanceler, mas não a todos eles, em razão das restrições de classificação. Outra fonte documental importante da pesquisa são os estudos temáticos organizados pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, os quais reúnem informações não só do Itamaraty, mas também das Forças Armadas, dos serviços de inteligência e de outros ministérios e agências. Trata-se de um vasto e rico material disponível para consulta no Arquivo Nacional de Brasília, embora apenas parte dele esteja devidamente organizado e catalogado. Ainda no CPDOC, consultamos parte do acervo sobre Tancredo Neves e o ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira.

Além dos documentos, entrevistamos sete pessoas que estiveram envolvidas com eventos estudados – funcionários de carreira a serviço do Itamaraty, do Conselho de Segurança Nacional, integrantes da oposição, de centro-esquerda e de esquerda, e outros. A seguir, a lista completa:

- Presidente Fernando Henrique Cardoso, à época senador e uma dos principais intelectuais do PMDB. Falou sobre os elos do grupo de Alfonsín com figuras no Brasil e o esforço de vincular as aberturas argentina e brasileira.

- Embaixador Roberto Abdenur, assessor econômico do ministro Guerreiro. Discutiu a visita de Figueiredo à Venezuela, ao Chile e à Argentina, além de temas da abertura política e do aparato diplomático brasileiro à época.
- Embaixador João Augusto de Castro Neves, vice-chefe da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Falou sobre o funcionamento e os temas tratados pelo CSN, os desafios da abertura interna e da política externa de Figueiredo.
- Embaixador Rubens Ricupero, chefe da divisão de assuntos sul-americanos do Itamaraty à época. Discutiu os pontos principais da política sul e latino-americana do governo Figueiredo, além de aspectos internos do regime.
- Francisco Weffort, intelectual, professor universitário e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT). Abordou a viagem de Lula à Europa e aos EUA em 1981, da qual participou, além do processo de abertura, do novo sindicalismo brasileiro e do PT.
- Clóvis Rossi, jornalista e à época correspondente da *Folha* em Buenos Aires. Discutiu os vínculos do PMDB com a UCR argentina e os encontros de líderes da oposição brasileira com os *alfonsinistas*.
- Almino Affonso, integrante do PMDB na época e um dos articuladores da campanha das Diretas Já em São Paulo. Falou sobre a oposição no final dos anos 70 e início dos anos 80.

Recorremos ainda à imprensa da época em busca de informações factuais sobre pontos específicos, além de artigos de opinião que ilustravam os debates naquele momento. Foram consultados os arquivos dos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*, além da revista *Veja* e, em casos específicos, *Isto É*. Para a íntegra de discursos e documentos, recorreu-se à *Resenha de Política Externa*.

Por último, cabe um esclarecimento sobre a opção metodológica em utilizar o conceito mais abrangente de “política internacional”, em vez de “política externa”. À medida que avançávamos na pesquisa, ficava claro que seria insuficiente observar apenas a diplomacia em busca da resposta à problemática colocada. O critério usado tem por base a divisão feita por Raymond Aron ao definir as Relações Internacionais: o conjunto formado pelas relações interestatais, internacionais *strictu sensu* e transnacionais (ARON, 1989). A primeira pode ser resumida na diplomacia, na ação racional do Estado no plano internacional, que segundo Aron constituiu “o núcleo tradicional” das relações internacionais, dentro do qual operam militares, diplomatas e demais atores da burocracia estatal. A segunda opera no nível das sociedades, fora do Estado, entre indivíduos e grupos que pertencem a diferentes nações. Essa

dimensão abrange do comércio à migração, do turismo à comunicação. Por último, Aron cita as relações transnacionais, laços que se mantêm através das fronteiras por “coletivos, organizações que não estão estritamente ligadas a uma entidade política”. A Igreja e companhias multinacionais, além da Internacional Comunista, seriam exemplos dessa dimensão, segundo Aron; podemos incluir ainda organizações globais de defesa dos direitos humanos, que estiveram presentes no embate da mudança de regime no Brasil. A redemocratização influenciou a política internacional brasileira nesses três âmbitos – nas relações interestatais, internacionais *strictu sensu* e transnacionais.

### 1.5. Análise da bibliografia sobre o período

À luz de Alexis de Tocqueville, esta pesquisa não tem por objetivo fazer uma “história”, mas sim um “estudo” sobre o entrelaçamento da transição interna do Brasil, no ocaso da ditadura, com a política internacional do País (TOCQUEVILLE, 1856). Em outras palavras, abrimos mão de uma análise cronológica e factual, em detrimento de um exame que busca entender, com base nos fatos, a lógica subjacente que guiou os principais atores em cena no período. O foco, assim, está colocado na intersecção entre História e Relações Internacionais. Para tanto, faz-se necessária uma breve análise crítica do que já foi escrito sobre a política externa do período Figueiredo; de modo sintético, serão abordados os principais pontos de que trata a historiografia, bem como as conclusões obtidas.

Conforme apontado, o período Figueiredo tem sido consideravelmente negligenciado pelos pesquisadores de Relações Internacionais e são poucos os trabalhos que se atêm especificamente à época. A provável causa desse abandono é a perda de poder relativo do Brasil na virada dos anos 70 e 80, sobretudo em função da crise da dívida e suas consequências políticas, interna e externamente. Espremido entre a grandiosa agenda diplomática “pragmática, ecumênica e responsável” do governo Geisel e o reflorescimento nacional com o retorno da democracia a partir de José Sarney, em 1985, a última etapa da ditadura – na qual operou a transição – pouco atraiu os estudantes da área. As principais contribuições da bibliografia vêm de estudos gerais sobre a política externa do Brasil ou especificamente da ditadura militar, de 1964 a 1985.

De modo geral, são quatro pontos que receberam atenção dos estudos sobre o último e mais longo governo da ditadura. Em primeiro lugar, há as análises sobre as diretrizes gerais da diplomacia de Figueiredo, pesquisas que buscam entender como o período se insere no encadeamento da política externa brasileira ao longo da história. Estudos desse tipo concentram-se, primordialmente, na questão da continuidade/descontinuidade da ação internacional brasileira sob o chamado “Universalismo”, mote usado pelo governo para definir e apresentar sua política externa. Outra questão abordada pela bibliografia é o acelerado endividamento brasileiro na segunda metade dos anos 70 e a crise a partir de 1982. No âmbito das relações externas, a busca imperativa por novas fontes creditícias e melhores termos de negociação com credores internacionais minou a política de “autonomia” do Brasil em relação aos EUA, além de ampliar a cisão interna no governo sobre o posicionamento diplomático que o País deveria adotar, criando uma esquizofrênica mistura do

“terceiromundismo”, herdado da era Geisel, com um apelo aos países do Norte por ajuda, em razão da nova situação econômica. Um terceiro elemento explorado é a inédita aproximação do Brasil com o entorno sul-americano, principalmente diante do novo momento da relação entre Brasília e Buenos Aires. Enquanto alguns autores se debruçam sobre as causas estruturais que levaram ao rapprochement entre Brasil e Argentina, movimento que abriu caminho à integração regional a partir do governo Sarney, outros discutem os efeitos do ponto de vista da segurança subemisférica. Por fim, a bibliografia discute ainda a política externa de Figueiredo “vista de dentro”: das dinâmicas na tomada de decisão, aos embates ideológicos dentro e entre agências do Estado, até o papel da imprensa.

### *1.5.1. Diretrizes diplomáticas*

O governo Figueiredo inicia-se em 1979 com a marca da continuidade na política externa, apontam de modo praticamente consensual os estudos sobre o período. O esforço para manter uma posição menos dependente dos EUA, a tentativa de ampliar as parcerias com a Europa Ocidental e a busca por uma firme relação com os países do Sul (Oriente Médio, África e América Latina) – três elementos que marcaram a guinada diplomática do governo anterior – seguiram no topo da agenda quando Figueiredo assumiu. Antes, em um contexto de agravamento da economia global, a política externa de Geisel priorizou a ampliação do comércio, a garantia de suprimentos e produtos essenciais, e o acesso à tecnologia, “agindo sem recusas a priori, nem solidariedades definidas” (CAMARGO e OCAMPO, 1988. P. 46). Seu sucessor buscará manter este rumo.

Conforme Shiguenoly Miyamoto e Williams da Silva Gonçalves (MIYAMOTO e SILVA, 1993), “a ruptura já havia sido realizada (com Geisel); o que antes fora apresentado como pragmatismo agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente”. Paulo Fagundes Vizentini (VIZENTINI, 2004. P. 282) defende a mesma tese e reforça que o “universalismo” buscava seguir trilhando os caminhos abertos pelo governo anterior; Figueiredo daria continuidade a Geisel, “mas sem repeti-lo”. Em entrevistas e discursos, Guerreiro sustentava a tese de que o Brasil pertencia ao Terceiro Mundo por sua condição material de país em desenvolvimento, mas também se ligava ao Primeiro Mundo, em função de sua herança cultural ocidental (OLIVEIRA, 2002). Esse caráter híbrido do Brasil, concluía o chanceler, permitia uma dupla inserção internacional ao País. Ao analisar os princípios que regiam essa política externa, Sônia de Camargo argumenta que

*O Brasil não precisava mais demonstrar que não era satelizável nem que a política de alinhamentos automáticos estava superada. O que o Brasil necessitava era afirmar sua dupla identidade de país ocidental ao mesmo tempo que terceiromundista, o que lhe permitia transitar, com certa liberdade, pelos dois mundos. (CAMARGO e OCAMPO, 1988. P. 127)*

Mas, na medida em que avançava a era Figueiredo, crescia o fosso entre os planos e diretrizes diplomáticos do governo, de um lado, e a implementação objetiva dessa política externa autônoma à serviço do desenvolvimento, de outro. Os autores citados acima chamam atenção para o rápido agravamento da situação econômica internacional no início dos anos 80, combinado com o recrudescimento do embate bipolar, a partir de 1981, quando Reagan inicia seu governo. A nova política de juros dos EUA e a escassez de crédito no mercado internacional, o protecionismo contra produtos primários exportados pelo Brasil e a pressão contra políticas de reserva de mercado, o temor global provocado pelas crises no México e na Argentina, além do fim da *détente*, impõem duros limites à projeção internacional brasileira. Em resumo, estava em curso uma redistribuição de poder no sistema internacional, a qual era patentemente desfavorável ao Brasil. Assim, a política externa de Figueiredo foi de “continuidade”, argumenta Vizentini, mas “em condições adversas”.

Andrew Hurrell endossa a tese de que, de modo geral, a ação internacional do Brasil sob Figueiredo inicialmente manteve-se sob o signo da continuidade, mas ele apresenta três aspectos que a diferenciavam do período anterior (HURRELL, 1986). Além da piora da situação econômica internacional e da chamada “Segunda Guerra Fria” (HALLIDAY, 1985; AVILA, 2004), houve uma “mudança de estilo” no comando da política externa quando o chanceler Antonio Azeredo da Silveira deu lugar a Guerreiro, figuras com personalidades antagônicas e relações distintas com seus respectivos presidentes. Hurrell aponta ainda um terceiro elemento: o enfraquecimento da “opção pela Europa Ocidental”, com potências do velho continente – sobretudo a Alemanha Ocidental – menos inclinadas a estabelecer parcerias em setores estratégicos com o Brasil, como ocorrera no governo Geisel. A consequência dessa mudança, afirma o autor, foi o aprofundamento da retórica “terceiromundista”.

Ao observar a totalidade da política externa de Figueiredo, Hurrell defende uma importante diferenciação entre a primeira parte do governo, de 1979 a 1982, e a fase final do

mandato, até 1985. Segundo ele, de fato o último governo da ditadura, ao assumir, desenvolve uma política externa de marcada continuidade, na qual a relutância em reviver os tempos da “relação especial” com EUA, o esforço por ampliar o leque de parcerias e a retórica “terceiromundista” eram os traços mais marcantes. Contudo, a partir da segunda metade de 1982, quando o Brasil vê-se obrigado a negociar diretamente com o FMI em função do profundo desequilíbrio em seu balanço de pagamentos, e a transição política interna prova-se muito menos controlável do que previa o governo, a projeção internacional do Brasil de Figueiredo perdesse força. Com a crise da dívida, nos últimos três anos de Figueiredo no Planalto, somada à perda de autoridade do presidente em âmbito nacional, a política externa se concentrou em objetivos de médio e curto prazo, enquanto o “terceiromundismo” do Itamaraty isolava e enfraquecia internamente a Chancelaria brasileira. O Brasil viu ainda sua dependência dos EUA, o principal mercado e interlocutor na negociação da dívida, crescer e a diversificação de parcerias, retraindo-se.

Hurrell resume:

*Brazilian foreign policy under Figueiredo presents two sharply contrasting images. On the one hand, in the first three years of the administration the trends of the 70's continued to develop. Brasilia remained generally resistant to American attempts to revive the "special relationship". The process of diversification was carried still further and [...] there was a further move towards the identification of Brazil as a 3<sup>rd</sup> world country. [...] On the other hand, by the end of the military republic by March 1985 the margin of autonomy that Brazil had attained in the 70's as a result of the diversification of its international ties and the broadening and deepening of its position in the international economy appeared both narrower and precariously based. The debt crisis, coupled with the political problems of the succession, had underlined the country's continued high level of vulnerability and exposed the hollowness of many of the grandiose visions of a wider international role for Brazil that had flourished in more prosperous times. (HURRELL, 1986. P. 283)*

### *1.5.2. Dívida e política externa*

As drásticas consequências dessa nova situação econômica brasileira sobre a ação externa do País são outro tema recorrente em estudos a respeito do período Figueiredo. As dificuldades internas do Brasil somadas às novas políticas adotadas nos EUA e Europa, notadamente a elevação dos juros conduzida a partir de 1981 por Reagan e a pressão contra reservas de mercado em âmbito doméstico no Brasil, acirraram o confronto entre o governo brasileiro e países do chamado “Norte”. Nesse sentido, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno agrupam em um só período os governos Figueiredo e Sarney, ambos pertencentes a uma mesma época marcada pelo atoleiro da dívida, a despeito da mudança interna de regime (BUENO e CERVO, 2002).

O primeiro choque do petróleo, de 1973, reverteu a forte liquidez no mercado internacional, situação que propiciava ao Brasil e a outros países em desenvolvimento acesso fácil a divisas externas. O mercado brasileiro importava nos anos 70 cerca de 80% do petróleo que consumia e, de imediato, o país reconheceu os riscos que incorria com os novos preços adotados pelo cartel do óleo. Até o fim da década, parte do desequilíbrio no balanço de pagamentos foi coberta pelo bom desempenho nas exportações e o Brasil conseguiu manter um elevado ritmo de crescimento, enquanto a dívida ampliava-se continuamente. Mas, a partir do início dos anos 80, com as fontes de crédito e mercados internacionais secando cada vez mais, o endividamento brasileiro começou a tomar proporções alarmantes. No governo Figueiredo, quando a soma já ultrapassava os US\$ 50 bilhões, o Brasil passou à estratégia de “rolagem”, contraindo novos empréstimos para pagar os serviços da dívida, até que em 1987, sob Sarney, o país decretou moratória parcial. A dívida brasileira, à época, atingira impressionantes US\$ 115 bilhões<sup>12</sup>.

“Nenhum setor prejudicou tanto as relações exteriores do Brasil, a economia e a sociedade brasileira, desde 1980, quanto o do endividamento externo”, concluem Cervo e Bueno. Os autores criticam o fato de a negociação nos governos Figueiredo e Sarney ter se desenrolado à revelia do Itamaraty e do Congresso. Apelou-se, argumentam, a práticas “contabilistas, empíricas e despolitizadas” na barganha com a comunidade financeira e países

---

<sup>12</sup> Para um estudo da época em que a crise se desenrolava, ver MOREIRA, 1986.

credores. Em meados de 1984, portanto na fase final do mandato de Figueiredo, o bloco latino-americano conseguiu articular, na forma do Consenso de Cartagena, uma posição comum diante da questão da dívida. Mas, tardia e frágil, a iniciativa teve pouco impacto no curso das negociações com os credores.

Além da crise da dívida, disputas comerciais também permearam a relação do Brasil com os países desenvolvidos, sobretudo os EUA. O caso mais emblemático foi a pressão de Washington contra as reservas de mercado impostas pelo Brasil à sua incipiente indústria de informática – segundo Emanuel Adler, uma “guerrilha” econômica em busca de independência tecnológica (ADLER, 1986. Ver VIGEVANI, 1995). O Brasil via ainda com forte resistência a iniciativa americana de levar ao GATT o debate sobre regulamentação de serviços, investimentos e comércio de bens de alta tecnologia (ABDENUR, 1985). Nesse sentido, Cervo e Bueno apontam uma mudança significativa na dinâmica da relação Brasil-EUA entre os governos Geisel e Figueiredo: os principais pontos de atrito foram do binômio questão nuclear/direitos humanos para questões econômicas envolvendo a disputa na negociação da dívida, além da troca de acusações de protecionismo e de buscas de reservas de mercado, e visões conflitantes em relação aos rumos da Guerra Fria, sobretudo na América Central e no Atlântico Sul.

### *1.5.3. Aproximação sul-americana*

A bibliografia, portanto, enfatiza a ausência de ruptura entre Geisel e Figueiredo nos princípios que guiavam a política externa, somada à rápida deterioração da situação econômica brasileira, em prejuízo ao status internacional que havia sido alcançado. Houve, porém, um elemento novo nas relações externas brasileiras a partir de 1979: a inédita aproximação com os países latino-americanos, em especial com a vizinhança sul-americana. Com Figueiredo, a diplomacia para a América Latina “ultrapassava a posição retórica e as iniciativas de alcance limitado”, defende Vizontini. “Todos os generais presidentes – inclusive Castelo Branco – colocavam a América Latina como prioridade. Mas, até Figueiredo, isso só permaneceu no plano do discurso” (VIZENTINI, 2004. P 277).

O “eixo principal” da aproximação brasileira com a vizinhança era o novo momento na relação com a Argentina. Ao tomar posse, Figueiredo colocou a solução do contencioso sobre o uso das águas do Rio Paraná, negociação que vinha sendo conduzida havia dois governos, no topo da agenda do Itamaraty e afirmou a Guerreiro que, caso o chanceler não conseguisse um acordo com os argentinos, ele próprio iria a Buenos Aires “resolver” o

impasse. Mas, superadas as desavenças técnicas sobre a altura da queda e o número de turbinas na barragem, o Acordo Tripartite Itaipú-Corpus foi assinado no início do governo, sete meses após a posse de Figueiredo.

Dois episódios subsequentes confirmaram o novo rumo das novas relações entre os vizinhos. Em 1980, Figueiredo torna-se o primeiro presidente brasileiro desde Getúlio Vargas a realizar uma visita oficial à Argentina<sup>13</sup>, onde foi recebido pelo comandante da junta militar Jorge Rafael Videla. Em Buenos Aires, ele enfatiza que o Brasil “não tem pretensões hegemônicas” na América do Sul, ao contrário do que diziam vozes influentes entre os generais argentinos, bem como referências do pensamento geopolítico do país vizinho. Luis Alberto Moniz Bandeira chama ainda atenção aos acordos de cooperação aeroespacial e no setor nuclear, o qual poderia dar a ambos os países controle sobre o ciclo completo de enriquecimento de urânio – cenário que os EUA temiam (BANDEIRA, 1993. P. 242). As garantias, projetos bilaterais e promessas de solidariedade seriam confirmadas menos de dois anos depois, após a conflagração da Guerra das Malvinas, com o discreto apoio brasileiro aos argentinos.

Nessa cadeia de eventos que aproximou Brasil e Argentina, do acordo Itaipu-Corpus às Malvinas, a bibliografia apresenta duas interpretações. Uma versão tradicional parece ver o novo momento da relação bilateral como uma consequência do tratado de 1979. O acordo, assim, teria alterado as condições existentes e possibilitado a aproximação entre Brasília e Buenos Aires. Nos últimos anos, porém, um novo entendimento ganhou força, segundo o qual o pacto envolvendo as hidrelétricas, os acenos mútuos e a colaboração na guerra das Malvinas não foram em si as “causas”, mas antes os “sintomas” de uma mudança mais ampla no padrão de relacionamento entre Brasil e Argentina. Gian Luca Gardini defende que os eventos de 1979 a 1982 foram reflexos de alterações tanto no sistema internacional – a nova relação dos EUA com a região sob Carter, as consequências da crise econômica e o endividamento, etc – quanto nos dois países, as quais ensejavam uma nova determinação no sentido da aproximação. Gardini sustenta:

*The events of the period 1979-1982 are not to be confused with the causes of change. Rather than prompting a new course of action in bilateral relations, these events were actually a manifestation of it. (...) First, traditional mutual tolerance for respective assertiveness in regional affairs was broken. Second, changes in the international scenario were so significant that they altered the Argentine and Brazilian vision of both the self and the other. The*

---

<sup>13</sup> Vargas esteve em Buenos Aires em 1935, no governo de Augustín Pedro Justo.

*combination of these two factors reshaped the deep underlying forces of history acting in the area. The result was a new long-lasting paradigm in bilateral relations: close association became a vital element in both countries' concept of national interest.* (GARDINI, 2010. Ps 18-19)

Com o contencioso no Prata “resolvido” em 1979, o Brasil ficou mais livre para conduzir uma aproximação com os demais países sul-americanos sem que isso ensejasse tantos temores na Argentina sobre a “pretensão hegemônica” do vizinho, defende Sônia de Camargo. O espaço de maior protagonismo do Brasil continuava a ser o Cone Sul e todos os países da região receberam visitas do presidente. Mas o bloco andino, com o qual o País celebrara em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica, passou a receber atenção inédita do governo brasileiro – a começar pela Venezuela, cuja influência crescia na região do Caribe impulsionada pelos novos preços do petróleo.

O espaço amazônico não andino também foi palco de iniciativas importantes do Brasil. Um dos principais exemplos foi o pequeno e Suriname. Com a crescente influência cubana sobre o regime do ditador Desiré “Desi” Bouterse – algo que consternava tanto os EUA quanto o Brasil –, Figueiredo lança em 1983 a chamada “Missão Venturini”, liderada pelo ministro-chefe do Gabinete Militar, general Danilo Venturini, definitivamente afastando Paramaribo da órbita de Havana (AVILA, 2011). Mais ao norte, o Brasil via-se obrigado a tomar posição diante do aprofundamento da crise centro-americana, agora sob intervenção dos EUA, embora o regime brasileiro evitasse um envolvimento direto no assunto. Sônia de Camargo indica uma cisão interna na ditadura: o Itamaraty recusava a intromissão americana e pedia soluções “endógenas”<sup>14</sup>, enquanto o Conselho de Segurança Nacional defendia a luta contra a subversão. Ao mesmo tempo em que diplomatas brasileiros criticavam na OEA e ONU as ingerências na Nicarágua e em El Salvador, o Brasil vendia armamento aos governos da região alinhados a Washington, principalmente Honduras (CAMARGO e OCAMPO, 1988. P150).

#### *1.5.4. A política externa “vista de dentro”*

A divisão interna sobre como tratar a insurgência na América Central ilustra um quarto ponto abordado pela historiografia: as dinâmicas na formulação e reflexos da política externa em

---

<sup>14</sup> O Brasil nunca aderiu ao Grupo de Contadora, organização liderada pelo México para negociar uma solução regional à crise centro-americana, em oposição à intervenção americana. Em 1986, no governo Sarney, o Brasil forma o Grupo de Apoio a Contadora, juntamente com Argentina, Uruguai e Peru. Posteriormente, a fusão de ambos os mecanismos deu origem ao Grupo do Rio.

âmbito nacional, seja no seio do Estado ou na sociedade civil – ou, em outras palavras, a diplomacia Figueiredo “vista de dentro” do Brasil. Sobre o conjunto de ideias que sustentava a ação diplomática brasileira, Túlio Ferreira defende que, no último governo da ditadura, houve uma “ruptura do consenso” em torno da política externa, na medida em que aflorou uma visão alternativa sobre o papel do Brasil no mundo, extremamente crítica ao “terceiromundismo” de Guerreiro e defensora de uma maior proximidade com os EUA e a Europa (FERREIRA, 2006). A principal voz dos descontentes era a do então embaixador do Brasil em Londres, Roberto de Oliveira Campos, para quem a política externa brasileira deveria se aproximar dos centros de poder em detrimento do cortejo de países do “terceiro” e “segundo” mundo. Essa visão alternativa dentro do Itamaraty, segundo Ferreira, teria como causas essenciais o esgotamento do modelo de substituição de importações, em decorrência do endividamento brasileiro e do novo momento internacional, bem como a transição política interna.

Embora seja evidente que a crítica ao “terceiromundismo” tenha se fortalecido no governo Figueiredo, notadamente na imprensa, cabe questionar se havia, antes, em torno da política externa brasileira um “consenso”, entendido este como a ausência de vozes dissonantes dentro da burocracia estatal, como pressupõe a tese de Ferreira. A bibliografia, ao contrário, indica que a oposição entre “terceiromundismo” e “americanismo” (aproximação com os EUA) não foi algo marginal na história política do Brasil, mas constituiu o eixo principal na evolução da diplomacia pelo menos desde o início da Guerra Fria. Roberto Campos, como ministro ou diplomata, era um dos notórios advogados da segunda posição (ver CAMPOS, 1994).

Um dos poucos trabalhos a discutir a influência da abertura interna, no último governo da ditadura, sobre a diplomacia brasileira é a tese de doutorado de Geisa Cunha Franco, que o faz na forma de um detalhado mapeamento dos debates sobre o Itamaraty na grande imprensa brasileira, agora livre da censura prévia. A autora compara as opiniões emitidas nos jornais, geralmente críticas à política externa, com as escolhas do governo. Sustenta Franco que, embora a transição não tenha levado a mudanças imediatas na orientação da diplomacia, “o maior espaço a manifestações das pressões da sociedade civil, durante a abertura política, foi um dos responsáveis pela modificação na condução da política exterior” verificada a partir do governo Sarney (ver FRANCO, 2008).

Portanto, ainda que escassa e muitas vezes superficial, a bibliografia sobre o período Figueiredo é dominada por quatro temas primordiais: o debate sobre o Universalismo, a

questão da dívida, a aproximação política com o entorno sul-americano e as questões internas envolvendo a diplomacia. A política externa do derradeiro e mais longo governo da ditadura costuma ser retratada como um desdobramento em forma de continuidade em relação à era Geisel, mas em um contexto internacional, político e econômico, amplamente desfavorável; tratou-se de um momento no qual o endividamento limitou severamente a projeção internacional brasileira, ao mesmo tempo em que o País forjava uma nova relação com a Argentina e, em âmbito nacional, os novos ares da abertura envolviam também a formulação e o debate sobre a diplomacia.

## 2. A prioridade sul-americana

*“Temos muito interesse em nos aproximar mais de países com regimes democráticos, como o nosso. Por isso, nossas relações são melhores com o Brasil do que com a Argentina”*

**José Alberto Zambrano Velasco, chanceler da Venezuela, em 1979**

*“Viva a democracia!”*

**Presidente Figueiredo ao lado de Pinochet, em outubro de 1980**

Desde seu início, o governo Figueiredo estava empenhado em lançar uma ambiciosa política de aproximação com o entorno sul-americano, do bloco andino ao Cone Sul, avançando rapidamente por caminhos apontados na era Geisel. O exemplo mais evidente e importante dessa “prioridade sul-americana” era a Argentina – a solução do impasse sobre Itaipu constituía, inicialmente, o principal objetivo da diplomacia do novo governo e, menos de sete meses após a posse em Brasília, os chanceleres dos três países vizinhos chegaram a um consenso –, mas esse esforço bilateral, ao qual dedicaremos atenção exclusiva no capítulo III, inseria-se em uma agenda mais ampla, de construção de uma nova relação entre o Brasil e sua vizinhança. Objetivamente, na medida em que se reduzia a desconfiança na relação com a Argentina, o governo Figueiredo via aumentar significativamente sua margem de manobra para o restante da América do Sul, fosse aprofundando de modo sem precedentes a cooperação com a região amazônica, ou voltando-se ao Chile de Pinochet para evitar o isolamento do regime de Santiago e mostrar que a aproximação com Buenos Aires não constituía uma “aliança seletiva” ou mesmo anti-chilena.

Nesse âmbito, sul-americano, a questão da democracia tinha papel central. Na virada dos anos 70 e 80, a América do Sul estava dividida entre ditaduras, ao sul, e regimes democráticos ou em vias de democratização, ao norte, e o Brasil, que não pertencia exatamente a nenhum desses dois blocos, temia uma cisão regional causada por essa natureza dispare entre regimes políticos em sua vizinhança. Como veremos neste capítulo, o governo Figueiredo navegou através desse “sistema heterogêneo” sul-americano manobrando entre dois polos opostos: a Venezuela, principal democracia da região, e o Chile, o arquétipo das ditaduras do Cone Sul. Mais ainda, ao fazê-lo, o regime militar, em franco processo de “autodesmanche”, enviava sinais sobre os rumos que buscava impor ao processo de transição do Brasil.

A seguir, analisaremos, em um primeiro momento, como os formuladores da política externa brasileira interpretavam os avanços e retrocessos da democracia na América do Sul, tendo em vista o que eles consideravam o interesse nacional brasileiro, além dos riscos e oportunidades que se projetavam no horizonte sul-americano. Em seguida, veremos como o governo Figueiredo, logo em seu início, calculadamente aproximou-se da Venezuela de Luis Herrera Campíns, o polo democrático da região, para reforçar suas próprias credenciais democráticas. A melhora das relações com Caracas vinha do governo anterior, mas só fora possível em razão da mudança de regime que operava, vagarosa e continuamente, nos últimos anos no Brasil. Em um terceiro momento, será analisada a iniciativa do Brasil de estreitar os laços com o Chile de Augusto Pinochet, em busca de reduzir o isolamento internacional de Santiago, ampliar a parceria econômica e, sobretudo, demonstrar que, a despeito da mudança de regime, o Brasil manteria sua política externa nos mesmos trilhos, incluindo as parcerias com as autocracias da região. Essa tensão entre os regimes sul-americanos teve seu paroxismo com as crises institucionais na Bolívia, em 1979 e 1980, quando o pequeno país mediterrâneo desenvolveu um movimento pendular entre os blocos democrático, ao sul, e ditatorial, ao norte. Por fim, veremos como com as Malvinas e a subsequente democratização da Argentina esgotaram essa polarização regional.

A análise do eixo sul-americano demonstra uma dupla interação entre a redemocratização e a política internacional no período estudado. Primeiro, ao manobrar entre a Venezuela democrática e o Chile ditatorial, o governo Figueiredo, internamente, fazia da política externa um de seus instrumentos para tentar domar a abertura do regime. Ao mesmo tempo, a consolidação da redemocratização brasileira desde meados dos anos 70 permitia uma inserção brasileira inédita em uma região dividida ao meio entre ditaduras e democracias em formação.

### **2.1. O Brasil entre dois extremos**

Passados cinco meses do início do governo Figueiredo, o ministro Guerreiro enviou ao presidente um detalhado memorando descrevendo o “estado da arte” da política latino-americana – das crises na América Central à subversão patrocinada por Cuba, passando pelas tensões militares no Cone Sul e, nas palavras do chanceler, a “perspectiva iminente” do retorno das negociações trilaterais de Itaipu. O dossiê secreto, sob a rubrica “Informações ao Senhor Presidente”, tinha um duplo objetivo: de um lado, apontar ao recém-empossado chefe de Estado pontos prementes de interesse nacional do Brasil no principal cenário de sua

atuação diplomática; de outro, recomendar que o novo governo elaborasse, desvelada e sistematicamente, uma estratégia capaz de aprofundar a presença brasileira em sua vizinhança. Após discorrer sobre a paisagem política da América Latina à época, concluía Guerreiro que o Brasil deveria “aumentar o nível de suas atividades na região” e buscar, já naquele início de mandato, “programar cuidadosamente” essa ação diplomática, “de modo que se possa apresentar de forma coordenada nos diferentes tabuleiros regionais”<sup>15</sup>. Desde o princípio, o governo Figueiredo estava determinado a intensificar a política do Brasil em sua região.

Um desses “tabuleiros” a que se referia Guerreiro era o dos avanços e retrocessos da democracia na América do Sul. O ministro chamava atenção do presidente ao descompasso que se aprofundava, em torno do Brasil, entre os países da região norte, os quais caminhavam decididamente rumo a sistemas mais democráticos ou já mantinham democracias consolidadas, como era o caso da Venezuela, e os “regimes fortes” – eufemismo do chanceler para ditaduras militares – hegemônicos no Cone Sul. Em outras palavras, naquele fim dos anos 70, os dois extremos da geografia da América do Sul estariam em vias de se consolidarem também como opostos diametrais no espectro dos regimes políticos sul-americanos; o norte das democracias, o sul das ditaduras. Essa situação, avaliava Guerreiro, trazia dois riscos centrais para o Brasil. O primeiro, e mais imediato, era a ameaça de que as transições em curso em países como Bolívia, Equador e Peru – embora tivessem “signo positivo”, ressaltava o ministro – levassem a sistemas políticos instáveis, “tendo em vista, inclusive, suas experiências históricas”. No entanto, para além das mudanças restritas ao plano nacional, Guerreiro chamava atenção para os riscos de uma cisão regional entre regimes de natureza oposta no norte e no sul do subemisfério, a qual poderia trazer à tona uma polarização nociva à estabilidade da América do Sul e, por consequência, aos interesses do Brasil.

Dentro dessa oposição sul-americana, o Brasil ocupava um lugar singular. Guerreiro indicava ainda que o País, além de seu enorme peso geopolítico na região, não pertencia a nenhum desses dois “blocos” antagônicos que se formavam, situação que lhe conferia oportunidades especiais. Além da distância política, cultural e mesmo linguística que separava o Brasil de seus vizinhos hispano-americanos, a ditadura brasileira àquela altura, em 1979, às voltas com a “abertura lenta, gradual e segura”, destacava-se dos demais regimes autoritários do Cone Sul, ainda aferrados à luta anticomunista, mas também tinha poucos traços em

---

<sup>15</sup> *Informações para o Sr. Presidente da República*. Secreto. 14 de agosto de 1979. AMRE

comum com as transições em países andinos como Peru ou Equador, que haviam passado nos anos 60 e 70 por experiências históricas distintas da brasileira. Dotado de uma visão sumamente realista da política, Guerreiro avaliava que essa dessemelhança com os vizinhos tanto do norte quanto do sul, somada à importância econômica e política que tinha na região, dava ao Brasil condições únicas de exercer seu protagonismo na América do Sul, zelando para impedir uma ruptura entre os antípodas do subemisfério. “O Brasil não faz parte de nenhum desses dois agrupamentos, mas tem interesses vitais em ambas as áreas e é o único país capaz de influir expressivamente em ambos”, resumia o chanceler. O País em transição, portanto, seria uma ponte entre os extremos, a impedir uma fratura do espectro político sul-americano.

Em sua forma e conteúdo, o memorando de Guerreiro constitui um típico documento da alta burocracia do Estado brasileiro ao final da ditadura, com o exposto propósito de informar, objetiva e sinteticamente, a cúpula do Planalto sobre os caminhos da política externa na região, na avaliação do Itamaraty. Entretanto, indo além das páginas secretas, pode-se traduzir as conclusões do ministro para outra linguagem: ao alertar sobre os riscos e oportunidades que trazia ao Brasil a natureza diversa de regimes na América do Sul, Guerreiro descreve a região segundo as características do que Raymond Aron define como um “sistema heterogêneo”. Na taxonomia aroniana, as relações interestatais operam sempre dentro de um quadro determinado ou pela identidade ou pela diferença entre as unidades do sistema no que se refere à “concepção da política” – formas de disputa e exercício do poder, valores coletivos, visões acerca do “princípio de legitimidade”, etc. Assim, em resumo, Estados e sociedades que compartilham regimes, valores e ideais formam sistemas homogêneos; quando não há essa identidade, têm-se sistemas heterogêneos.

Define Aron:

*J'appelle système homogènes ceux dans lesquels les Etats appartiennent au même type, obéissent à la même conception de la politique. J'appelle hétérogènes, au contraire, les systèmes dans lesquels les Etats sont organisés selon des principes autres et se réclament de valeurs contradictoires. (ARON, 2004. P.108)<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> Os conceitos de sistemas heterogêneo e homogêneo devem ser analisados tendo em vista a formação weberiana de Aron, como tipos ideais que orientam a análise, mas, ao cabo, inalcançáveis em sua plenitude. Ele exemplifica o conceito de homogeneidade com a Aliança Atlântica no pós-Segunda Guerra, entre americanos e europeus, enquanto o sistema internacional na Guerra Fria era definido pela heterogeneidade, com a oposição entre duas visões políticas distintas e antagônicas: o capitalismo e o socialismo. Aron cita também a Europa antes da Primeira Guerra, onde impérios e democracias coexistiam, como exemplo de sistema heterogêneo.

Portanto, à luz da conceituação aroniana, o que Guerreiro temia era a radicalização da natureza heterogênea do sistema sul-americano na virada dos anos 70 e 80, enquanto o bloco andino avançava em direção a um modelo democrático, e Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai permaneciam assentados sobre regimes autoritários empenhados em uma política de sangue contra a subversão. Aron não faz um julgamento de valor sobre os diferentes tipos de sistemas, tampouco se arrisca a derivar fórmulas causais entre as categorias sistêmicas e a questão da estabilidade. Na visão do chanceler brasileiro, contudo, a oposição da natureza de regimes na América do Sul era, ao final, necessariamente nociva à harmonia política regional e, conseqüentemente, ao interesse nacional brasileiro.

Guerreiro limitava-se a falar em dois “blocos” que poderiam dividir a América do Sul, mas, nesse “tabuleiro” dos avanços e retrocessos da democracia, é possível distinguir dois países que representavam esses extremos da região. Um deles era a Venezuela: única grande nação sul-americana que passara incólume pela onda de autoritarismo que varreu o subemifério a partir de meados dos anos 60, àquela altura ela constituía a principal democracia da região; conforme avaliava Guerreiro, Caracas estava “engajada em um processo de democratização em escala continental”. O Chile, em oposição, era visto internacionalmente como uma espécie de arquétipo das ditaduras do Cone Sul, uma autocracia centrada na figura de Pinochet, que, externamente, passava por um momento de profundo isolamento e, internamente, terminava de consolidar as estruturas de seu regime, incluindo a base constitucional que o sustentaria até seu ocaso. Olhando através das lentes da democracia, o Brasil ao fim da ditadura navegaria na América do Sul entre esses dois polos opostos, Caracas e Santiago – e será esta a chave da análise que faremos neste capítulo.

A primeira viagem oficial de Figueiredo foi, calculadamente, para a Venezuela do democrata-cristão Luis Herrera Campins. A aproximação com Caracas vinha do governo Geisel, atento à crescente influência do vizinho do norte: exportadora de petróleo beneficiada pelos choques dos anos 70, a Venezuela vinha reduzindo o alinhamento com os EUA em benefício de uma política regional mais assertiva, sobretudo na região do Caribe. O Brasil, além de ver em Caracas um possível fornecedor de combustível em um momento de crescente dificuldade, acreditava que os venezuelanos eram os únicos capazes de fazer frente aos planos de constituir um espaço político na região amazônica submetido à influência brasileira, sob a égide do Tratado de Cooperação da Amazônia. Desde meados dos anos 70, portanto, a harmonia de interesses com a Venezuela era tratada em Brasília como assunto estratégico.

As relações entre a democracia venezuelana e a ditadura brasileira eram marcadas pela tensão desde que Caracas rompeu relações com o Brasil após o golpe de 1964. O nó entre os vizinhos começou a ser desatado a partir de 1977, na fase final do governo Geisel, com a abertura política em andamento no Brasil, e no governo Figueiredo, quando a implementação da mudança de regime agregou novo valor e sentido à aproximação brasileira com o “polo democrático” sul-americano. Em novembro de 1979, quando Figueiredo esteve em Caracas, o tema da redemocratização dominou a visita oficial e, em seus discursos, o quinto general-presidente do regime instaurado em 1964 tentava dar garantias de que o Brasil, com sua transição política, avançava num caminho sem volta. Como veremos adiante, o líder brasileiro, por exemplo, diria no Congresso venezuelano que estava determinado a deixar no Brasil uma “democracia total e completa”, e manteria “a mão estendida” à oposição nacional. À imprensa, Figueiredo reconheceria que “a abertura contribuiu muito para a aproximação” bilateral. Os anfitriões venezuelanos iam ainda mais longe, indicando nas entrelinhas que a nova relação entre os vizinhos só era possível pois o Brasil encaminhava-se, definitivamente, para um regime democrático. Herrera Campins reiteraria o recado em sua visita a Brasília, em agosto de 1981. Embora tivesse um sistema nitidamente mais democrático que os demais países sul-americanos, a petro-oligarquia venezuelana nunca representou um modelo ao Brasil em transição. O último governo da ditadura apenas apropriou-se da cartada das relações com a vizinha do norte dentro do contexto da descompressão interna, enquanto a própria transição em curso de Brasil alterava as dinâmicas dos laços bilaterais com Caracas.

Todavia, se de um lado o governo Figueiredo sinalizava ao polo democrático, de outro tentava demonstrar que a mudança de regime em âmbito nacional não abalaria o estrito respeito ao princípio de não ingerência e as íntimas relações com os regimes ditatoriais do Cone Sul, a começar pelo mais emblemático deles – o Chile. Em suma, o recado era que mudaria o regime brasileiro, mas não as “políticas de Estado” do Brasil, como a diplomacia. Militares e o Itamaraty concordavam que o crescente isolamento internacional chileno era temerário, na medida em que contribuiria, simultaneamente, para a radicalização interna do regime Pinochet e para o acirramento das hostilidades diante da Argentina. O diagnóstico de soldados e diplomatas coincidia, mas não o receituário. Meses após Pinochet ter sido obrigado a cancelar uma viagem às Filipinas quando estava a caminho de Manila, pois Fernando Marcos se recusara a recebê-lo<sup>17</sup>, Figueiredo rompeu o cerco internacional ao ditador chileno com uma visita de Estado a Santiago, enviando um inequívoco recado, dentro e fora do Brasil,

---

<sup>17</sup> *El País*, 23/3/1980.

sobre os limites da abertura “lenta, gradual e segura”. A cúpula do Itamaraty, incluindo Guerreiro, discordava da ideia de realizar uma visita de alto nível ao ditador chileno<sup>18</sup>.

Em Santiago, Figueiredo condecorou Pinochet com a Medalha da Ordem do Cruzeiro do Sul, a máxima homenagem do Estado brasileiro a uma autoridade estrangeira. Tratava-se de um gesto de reciprocidade às avessas, que expunha os descaminhos da História: em abril de 1963, o então presidente Jorge Alessandri, eleito democraticamente, colocara a maior condecoração chilena no pescoço de João Goulart, o primeiro presidente do Brasil a realizar uma visita oficial ao Chile (BANDEIRA, 2008. P. 99). Figueiredo fora chefe da Casa Militar do governo Emílio Garrastazu Médici, que em setembro 1973 concedeu decisivo apoio material, logístico, político, econômico e de inteligência aos generais que derrubaram Salvador Allende. Sete anos e dois meses depois, como general-presidente, ele rompeu o isolamento do Chile, tornando-se o primeiro líder internacional – à exceção dos ditadores da Argentina, Uruguai e Paraguai – a visitar o país desde o bombardeio do Palacio de la Moneda. Pinochet tentaria repetidamente realizar uma visita a Figueiredo, mas, temendo as repercussões da presença do ditador chileno ao processo de transição – como já ficara claro com a presença de Videla em Brasília –, o governo brasileiro cautelosamente ia protelando o convite. A situação, ao final, irritou o regime militar de Santiago e contaminou as relações entre os dois países.

No “tabuleiro” da democracia na América do Sul, portanto, o Brasil de Figueiredo navegaria entre os dois polos da região, Caracas e Santiago, usando a diplomacia presidencial para tentar fortalecer os laços bilaterais em benefício de interesses brasileiros e, de modo mais geral, evitando a polarização entre dois “blocos” antagônicos, como temia Guerreiro. Ao manobrar entre esses dois extremos, o governo também fazia da política externa um de seus instrumentos para tentar controlar uma abertura democrática que se provaria cada vez mais incontrolável. Figueiredo foi à Venezuela celebrar a transição brasileira, a qual permitiria uma aproximação bilateral até então inalcançável com o vizinho ao norte, tendo em vista as restrições da democracia venezuelana diante da ditadura brasileira. Foi também ao Chile demonstrar que a mudança no Brasil estava restrita ao plano interno e, externamente, o País continuaria comprometido com o “universalismo” das parcerias, incluindo com regimes marcados pela ampla violação dos direitos humanos.

O último presidente da ditadura, porém, não mudava de discurso segundo seu interlocutor, fosse a campeã da democracia na região ou a mais ferrenha ditadura, coerência

---

<sup>18</sup> Entrevistas com embaixadores Roberto Abdenur e Rubens Ricupero.

que lhe colocava em situações insólitas. Foi, por exemplo, em Caracas a primeira vez em que Figueiredo disse publicamente ser contra eleições diretas para presidente, comentário feito ao lado de Herrera Campins, eleito pelo voto popular; em Santiago, o presidente brasileiro pontificaria na imprensa que democracia “não se submete” ao desempenho econômico, indo contra a tese usada para legitimar o regime chileno. Questionado por jornalistas sobre por que não estava falando de democracia no Chile, Figueiredo, ao lado de Pinochet, bradou: “Viva a democracia!”.

## 2.2. Caracas, o polo democrático

No mesmo mês de março de 1979, Figueiredo subiu a rampa do Planalto para se tornar o quinto, e último, comandante da ditadura brasileira e o democrata-cristão Luis Herrera Campins assumiu o Palacio Miraflores como presidente eleito, também o quinto desde a restauração da democracia na Venezuela, em 1958. Embora a prioridade número 1 da agenda sul-americana do novo governo brasileiro fosse a questão de Itaipu e a Argentina, Guerreiro recomendava ao presidente, já naquele momento, que dedicasse especial atenção ao esforço de aproximação com Caracas, lançado ainda no período Geisel, com a visita do antecessor de Campins, Carlos Andrés Pérez, a Brasília, em 1977, e a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Em um memorando enviado a Figueiredo um mês após sua posse, o chanceler brasileiro afirmou que a coincidência do início dos novos governos em Brasília e Caracas, somada aos sinais de abertura por parte dos venezuelanos, “tornariam convenientes um esforço prioritário com vistas a desenvolver o potencial promissor da cooperação política e econômica entre os dois países”<sup>19</sup>. Guerreiro sugeriu convocar a primeira reunião do Convênio de Amizade e Cooperação entre Brasil e Venezuela, firmado em 1977, na qual poderiam ser tratados temas como transportes, petróleo e comércio, e se propunha a ir a Caracas “como primeiro elemento do esforço sistemático e planejado de promoção das relações entre os dois países, cuja culminação ideal e altamente desejável se daria com posterior visita de (Vossa Excelência) à Venezuela”. Seis meses depois, Figueiredo se tornaria o primeiro chefe de Estado do Brasil a realizar uma visita oficial a Caracas, onde seria aclamado como o líder que reconduzia a política brasileira aos trilhos da democracia<sup>20</sup>.

O último governo da ditadura herdou de Geisel uma aproximação com a Venezuela em andamento, ainda que incompleta. Restava a Caracas ratificar em seu Congresso o TCA e o governo venezuelano acompanhava de perto o avanço da transição interna brasileira – o paulatino retorno à normalidade democrática perfilava como condição ao rapprochement, como deixaria claro Campins aos interlocutores brasileiros, incluindo o próprio presidente Figueiredo. Geisel olhava a Venezuela sobretudo através das lentes do equilíbrio de poder: Caracas era a única capaz de efetivamente fazer frente aos seus planos de forjar uma zona de cooperação econômica e política entre os países amazônicos, e a parceria econômico-comercial com o vizinho ao norte – amplamente beneficiado pela alta dos preços do petróleo, a partir de 1974 – poderiam amparar o Brasil em um momento de crescente dificuldade. No

---

<sup>19</sup> *Informações ao Sr. Presidente da República*. Secreto. 27 de abril de 1979. AMRE

<sup>20</sup> Em fevereiro de 1973, o presidente Médici estivera na região de fronteira em encontro com Rafael Caldera.

governo Figueiredo, um fator seria adicionado à essa equação: as relações com a Venezuela – aos olhos de Brasília, “engajada em um processo de democratização em escala continental” – serviriam também para sinalizar, dentro e fora do Brasil, os caminhos que a abertura deveria seguir a partir de 1979, segundo os termos da ditadura. Aos militares que tentavam controlar o leme da transição interna, agradava especialmente o fato de Caracas ser uma democracia sul-americana “preocupada (...) com os possíveis avanços em diferentes países das correntes de esquerda, com ou sem apoio de Cuba”<sup>21</sup>.

Assim, aos olhos do regime que orquestrava sua saída de cena, a Venezuela era democrática e responsável, cravada no bloco ocidental e em guarda contra a infiltração cubana na América Latina. É nessa direção, rumo ao polo democrático da América do Sul, que Figueiredo calculadamente se move em sua primeira viagem como presidente, um mês após a assinatura do acordo em Itaipu.

### *2.2.1 Antecedentes*

Do lado venezuelano, a abertura política em curso no Brasil tinha um significado especial. Enquanto regimes militares proliferaram em toda a América do Sul nas décadas de 60 e 70, a Venezuela manteve-se sob um mesmo marco democrático desde a queda da ditadura de Marcos Pérez Jiménez, em 1958, e o subsequente Pacto de Punto Fijo, o qual criou um sistema político em que se revezavam no poder os social-democratas da Acción Democrática (AD) e os democrata-cristãos do Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei); a máquina sob a hegemonia das oligarquias manteve-se intocada por praticamente três décadas, azeitada pelos recursos colossais da indústria do petróleo (Ver VILLA, 2000; REY, 1980). Dentro dessa configuração do poder, a política externa desempenhava um papel instrumental na manutenção da ordem interna: temeroso de quarteladas e conspirações palacianas, o primeiro presidente após a restauração democrática, Rômulo Betancourt, cunhou uma doutrina diplomática que previa relações somente de governos oriundos de eleições livres. Caracas, portanto, recusava-se a manter laços com regimes de força na América Latina – fossem de esquerda, como em Cuba, ou de direita, como no Cone Sul –, política que, internamente, reforçava a legitimidade de sua própria democracia (ver CERVO, 2001)<sup>22</sup>. Após

---

<sup>21</sup> *Informações ao Sr. Presidente*. Secreto. 14 agosto de 1979. AMRE

<sup>22</sup> Cada vez mais isolada na América do Sul, a Venezuela voltou-se ao Caribe e, principalmente, aos EUA, maior comprador de seu petróleo

o golpe de 1964 contra João Goulart, a Venezuela invocou a doutrina Betancourt para romper com o Brasil do marechal Castelo Branco.

A marca inicial das relações entre a ditadura brasileira e a democracia venezuelana, portanto, foi a da frieza, quando não a da tensão bilateral, e essa animosidade persistiu ao longo dos anos 70. O Itamaraty tomou nota, por exemplo, da irritação do presidente Rafael Caldera (1969-1974) quando, em 1971, o americano Richard Nixon fez o famoso brinde ao general Médici dizendo “Para onde for o Brasil, irá toda a América Latina”. Caldera disse publicamente que “discordava” de Nixon e “recusava qualquer hegemonia” na América do Sul<sup>23</sup>. A diplomacia brasileira atribuía esse rechaço a “setores internos venezuelanos ligados ao modelo de comércio voltado aos EUA” e a “camadas políticas venezuelanas hostis ao Brasil, influenciadas há longo tempo por conhecidos temores do suposto expansionismo brasileiro”<sup>24</sup>.

Naquele momento, essa frieza com Caracas corria em paralelo a uma disputa silenciosa com a Argentina pela influência na América do Sul. Com a formação do Pacto Andino, do qual a Venezuela era o país com maior peso político e econômico, o Brasil passou a temer uma associação de Buenos Aires ao bloco no norte do subemisfério, em detrimento de sua influência. Segundo o governo Médici, os argentinos tentavam seduzir os países do norte para “conter a expansão brasileira” e se aproximar da sonhada “pátria grande” hispano-americana. Figueiredo, à época secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, alertava para os riscos de a presença argentina dar ao Bloco Andino “conotação política e ideológica, ocasião em que poderá se transformar em obstáculo ao desenvolvimento, no continente, de uma política externa ajustada aos interesses brasileiros”<sup>25</sup>. Como presidente, ele veria essa emulação regional entre Brasília e Buenos Aires perder seu sentido.

A indisposição venezuelana diante do Brasil pareceu arrefecer quando a AD retornou ao poder, em 1974, com Andrés Perez, que pouco após ser eleito defendeu em entrevista ao *Jornal do Brasil* a integração econômica e política entre os dois vizinhos. O social-democrata de Caracas, porém, irritou o governo brasileiro ao endossar, em mensagem ao Congresso, a campanha do governo Carter contra a proliferação nuclear e em defesa dos direitos humanos

---

<sup>23</sup> *Jornal O Estado de S. Paulo*. 1/11/1979. Entrevista com o embaixador venezuelano em Brasília, Alfredo Baldó Casanova.

<sup>24</sup> *Palestra do embaixador João Hermes Pereira de Araújo na Agência-Central do SNI*. In *Reunião de Órgãos Responsáveis por Produção de Informações Externas*. Secreto. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. BRAN, BSB N8.0.PSN, EST.94. Médici e Caldera encontraram-se em 1973, em Santa Helena de Cariém, na região de fronteira. Caldera voltou à presidência venezuelana nos anos 80.

<sup>25</sup> *Pacto Andino: Possibilidade de Adesão Argentina. Exposição de motivos*. Pág.36 a 38. Secreto. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.146. A Venezuela não participou da formulação do Acordo de Cartagena, de 1969, que criou o Pacto Andino, mas em seguida associou-se ao bloco.

na América Latina, temas que vinham esgarçando as relações entre Brasília e Washington. Para o Itamaraty, a Venezuela de Andrés Perez tornara-se uma “caixa de ressonância” sul-americana do discurso de Carter<sup>26</sup> e, irritado, Geisel determinou que seu chanceler, Azeredo da Silveira, cancelasse uma visita que faria a Caracas. Posteriormente, a ditadura brasileira temeu que Leonel Brizola, expulso do Uruguai, fixasse-se na Venezuela, onde, “pelo regime político e pela facilidade de movimentação proporcionada aos asilados”, teria sua “atuação facilitada”<sup>27</sup>.

Entretanto, foi o próprio social-democrata venezuelano que tomou a iniciativa de promover um degelo com o Brasil, já nos últimos dois anos do período Geisel – não por acaso, quando começava a se desenhar efetivamente o avanço rumo à abertura política. Andrés Perez apostaria no peso da diplomacia presidencial para começar a superar os anos de cizânia desde o golpe de 1964, ao mesmo tempo em que levantaria as últimas barreiras à proposta brasileira de criação de uma zona de cooperação multilateral na Amazônia. Em setembro de 1977, enquanto fazia uma visita a Trinidad e Tobago retornando da abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em Nova York, Silveira foi pego de surpresa por um convite do próprio Andrés Perez para que fosse imediatamente a Caracas. Na capital venezuelana, o chanceler brasileiro e o presidente acertariam uma viagem, no mês seguinte, do líder venezuelano a Brasília – o social-democrata seria o primeiro chefe de Estado da Venezuela a realizar uma visita oficial ao Brasil –, na qual ele assinaria a adesão ao Tratado de Cooperação Amazônica. O governo venezuelano buscava se afastar de Washington e a viagem ao Brasil de Geisel, cujas relações com Carter estavam estremecidas, era um passo nesse sentido.

No plano bilateral, a visita do presidente venezuelano elevaria as relações entre o Brasil e a Venezuela a um patamar inédito, embora as diferenças entre os regimes nos dois países ainda fossem evidentes e dificultassem a aproximação. O governo venezuelano, por exemplo, exigia que a declaração conjunta dos dois chefes de Estado mencionasse explicitamente questões de direitos humanos e meio ambiente, algo que Geisel vetava de modo incondicional. Uma viagem preparatória de diplomatas brasileiros a Caracas terminou em impasse, o qual só foi superado quando um emissário do chanceler Silveira, o embaixador Luiz Felipe Lampreia, e outro do próprio Andrés Perez, Reinaldo Figueredo, sentaram-se para negociar e chegaram a um meio termo com referências “mais aguadas” aos tópicos que

---

<sup>26</sup> Entrevista do embaixador Rubens Ricupero ao autor, em 12 de janeiro de 2013.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. 59. Do Uruguai, Brizola seguiu para os EUA.

consternavam Geisel<sup>28</sup>. Ao ser recebido no Planalto, o presidente venezuelano deixaria claro, publicamente, que a aproximação entre os dois países se desenrolava em meio a uma “tendência irreversível, no Brasil, em direção à democracia” (HANDELMAN e SANDERS, 1981. P. 171). O comentário, naquele momento, era uma aposta incerta: meses depois da visita, Geisel recorreria ao AI-5 para cassar “radicais” do MDB e fechar o Congresso por 15 dias, quando aprovou o infame “Pacote de Abril”, tentando evitar a todo custo uma derrota da Arena nas eleições daquele ano, como ocorrera em 1974; o ministro do Exército, Sylvio Frota, expoente da linha-dura, já preparava sua campanha para chegar ao Planalto e frear a abertura.

Caberia ao Brasil, e não à Venezuela, dar o passo seguinte no processo de convergência bilateral e, efetivamente, mudar os termos da relação entre os vizinhos. Esse movimento veio em 1979, com novos governos em ambas as capitais: Figueiredo, no Brasil, com a abertura doméstica em uma nova fase, e o democrata-cristão Herrera Campins, na Venezuela. O último presidente da ditadura brasileira escolheu, calculadamente, a democrática Caracas como o destino de sua primeira viagem oficial e, ao contrário de seu antecessor, deliberadamente vinculou a evolução da política doméstica às relações com a Venezuela.

### *2.2.2. Figueiredo vai a Caracas*

José Alberto Zambrano Velasco, recém-nomeado chanceler do governo Herrera Campins, foi à posse de Figueiredo com a mensagem de que o novo governo de Caracas desejava acelerar a aproximação em curso entre os dois países<sup>29</sup>. Conforme exposto anteriormente, naqueles meses, seu homólogo brasileiro, Guerreiro, já relatava ao presidente os “sinais de abertura” vindos da Venezuela e lhe recomendava empenhar um “esforço prioritário, sistemático e planejado” com o objetivo de “desenvolver o potencial promissor da cooperação política e econômica” entre os vizinhos. Enquanto, ao sul, caminhava-se para um desenlace na disputa sobre Itaipu com a Argentina, ao norte, o foco eram as relações com a democracia venezuelana, “empenhada em um projeto de democratização em escala continental”, na visão do ministro brasileiro. Um mês após o início do governo, Guerreiro indicava que a

---

<sup>28</sup> Entrevista com Ricupero.

<sup>29</sup> Em fevereiro, emissários do presidente eleito Campins haviam sido recebidos no Itamaraty pelo secretário-geral Dário de Castro Alves. Jornal *O Estado de S. Paulo* 13/2/79.

“culminação ideal” dessa iniciativa diplomática em direção a Caracas seria uma viagem do presidente, e colocava-se à disposição para ir o quanto antes à Venezuela preparar a visita.

O ministro de Figueiredo desembarcou na capital venezuelana em julho daquele ano, trazendo consigo um generoso pacote de ofertas para atestar a alta estima que o novo governo brasileiro conferia às relações com Caracas. Entre as propostas, figurava em destaque um projeto de cooperação nuclear, algo que não constara da agenda bilateral entre Geisel e Andrés Perez. A decisão de incluir a questão nuclear na visita de Guerreiro, porém, não tinha a ver apenas com a deferência ao vizinho do norte. Um mês antes da viagem do chanceler, o vice-presidente do Iraque, Taha Muhyiddin Marouf, estivera em Brasília, onde pressionou para que o Brasil firmasse um acordo de cooperação atômica com Bagdá – algo que o regime militar brasileiro não havia feito com nenhum país desde o pacto de 1975, com a Alemanha Ocidental. A exigência do emissário iraquiano colocava o governo brasileiro em uma sinuca de bico. Assinar um acordo desse tipo com a ditadura árabe poderia ampliar ainda mais as resistências internacionais ao programa nuclear brasileiro; em abril daquele ano, o secretário de Estado do Ministério das Relações Exteriores da Alemanha Ocidental, Peter Hermes, dissera a Guerreiro que Bonn confiava que o Brasil não repassaria tecnologia sensível a países de “postura delicada”, citando como exemplos a Índia e o Iraque<sup>30</sup>. No entanto, Bagdá era, naquela época, o principal fornecedor de petróleo do Brasil, além de um precioso cliente das indústrias armamentista e de construção civil, e o governo Figueiredo não pensava em simplesmente bater a porta na cara de Marouf. Funcionários do gabinete de Guerreiro, então, propuseram que o chanceler levasse uma oferta de cooperação nuclear ao governo Campins, fazendo com que a democrática Venezuela – e não o regime de Saddam Hussein – se tornasse o primeiro país a ter um acordo no setor de energia atômica com o Brasil desde o tratado com Bonn, firmado por Geisel. Os venezuelanos se surpreenderam com a “generosidade” do novo governo em Brasília<sup>31</sup>. Dois meses depois, o Itamaraty anunciou “mais um” acordo nuclear, desta vez com os iraquianos.

Outro aspecto estratégico da viagem de Guerreiro a Caracas era o provisionamento de petróleo, de modo a reduzir a dependência do combustível importado do Oriente Médio. O governo Figueiredo teve início antes do segundo choque do petróleo, mas desde a era Geisel a busca de novas fontes de combustível se tornara imperativa ao Brasil, que importava cerca de 80% de seu óleo da Arábia Saudita, Iraque e Irã. Juntamente com o chanceler, viajava uma delegação que incluía técnicos do Ministério de Minas e Energia e da Petrobrás, de olho em

---

<sup>30</sup> *Informações ao Senhor Presidente*. Secreto. 17 de maio de 1979. AMRE

<sup>31</sup> Entrevista do embaixador Roberto Abdenur ao autor, em 20 de setembro de 2012.

uma parceria entre as estatais brasileira e a venezuelana; a Venezuela estava prestes a renegociar seus contratos e o Brasil queria uma posição na lista de clientes preferenciais de Caracas. Ao final da viagem de Guerreiro, chegava-se a um memorando de entendimento sobre cooperação nuclear e a um compromisso de fornecimento inicial de 50 mil barris de petróleo por dia ao Brasil. O cenário estava pronto para o desembarque de Figueiredo na Venezuela.

Tanto da Venezuela quanto do Brasil, vinham sinais claros de que as condições para um diálogo de alto nível sobre esses temas estratégicos só haviam sido alcançadas em razão da mudança paulatina de regime que operava no cenário político brasileiro. Questionado por um repórter venezuelano, Guerreiro colocou de lado sua posição de princípio de não vincular publicamente temas de política nacional à diplomacia e reconheceu, ainda que comedidamente, que “a abertura ajudou na aproximação” com a democracia venezuelana<sup>32</sup>. O chanceler da Venezuela, Zambrano Velasco, foi mais longe: “Temos muito interesse em nos aproximar mais de países com regimes democráticos como o nosso”, afirmou, completando em seguida que “por isso nossas relações são melhores com o Brasil do que com a Argentina”<sup>33</sup>. Segundo Roberto Abdenur, à época assessor econômico no gabinete ministro das Relações Exteriores do Brasil, a ideia de que Figueiredo fizesse sua “estrela internacional” na Venezuela partiu de Guerreiro e foi “aceita de bom grado” pelo presidente. O motivo por trás da escolha “era a democracia, e não o petróleo”, relembra Abdenur. Ir a um país democrático sul-americano era uma forma de sinalizar, dentro e fora do país, o caminho pelo qual o último general-presidente da ditadura pretendia conduzir o Brasil ao longo de seus cinco anos de governo<sup>34</sup>. Rubens Ricupero, que ajudou a preparar a viagem a Caracas, na condição de chefe da divisão do Itamaraty responsável pelas relações sul-americanas, afirma que Figueiredo “diante do aprofundamento da redemocratização, não queria se associar a governos militares na América do Sul”<sup>35</sup>.

Esses sinais convergência entre a redemocratização e a diplomacia presidencial não ficaram apenas nos corredores do poder. A imprensa brasileira entendeu, de pronto, o recado que o governo Figueiredo enviava ao escolher Caracas como seu primeiro destino internacional. Diante da notícia de que, depois de Guerreiro, seria a vez do próprio Figueiredo ir à Venezuela, o *Jornal da Tarde* concluía:

---

<sup>32</sup> Laura Fonseca. “Abertura ajudou na aproximação”, *O Estado de S. Paulo*. 28/7/1979

<sup>33</sup> *Jornal O Estado de S. Paulo*. 29/7/1979

<sup>34</sup> Entrevista com Abdenur.

<sup>35</sup> Entrevista com Ricupero.

*Não foi por mero acaso que se escolheu a Venezuela para a primeira viagem internacional do presidente João Figueiredo (...). É um país latino-americano. Oferece, assim, a vantagem de que o primeiro contato direto do novo presidente contemple um país localizado na área de atuação prioritária da política externa brasileira. É um país democrático, aliás um dos poucos da América Latina, dizimada pela ação de férreas ditaduras militares. Essa condição vem de encontro à propalada abertura política que o general Figueiredo pretende colocar em prática. (E) é um importante produtor de petróleo e integra, com destaque, o cartel da Opep<sup>36</sup>.*

A jornalista do *Estado* que acompanhara Guerreiro na viagem argumentava que, “por estar vivendo em um período intermediário entre a democracia e a ditadura militar, o Brasil consegue manter um diálogo igualmente bom com as democracias do norte e as autocracias do sul”<sup>37</sup>, e a ida a Venezuela celebraria o bom relacionamento com o primeiro grupo.

Se o governo brasileiro manejava o tema com cuidado, os anfitriões venezuelanos não hesitavam em demonstrar, repetida e publicamente, que a aproximação bilateral, culminando na viagem do presidente a Caracas, só havia sido possível em razão do horizonte democrático que se projetava no Brasil. Em entrevista aos jornais *Folha e Globo* pouco antes da chegada de Figueiredo, o presidente Herrera Campins deu o tom da visita do líder brasileiro, saudando várias vezes a mudança de regime em Brasília. “O bloco latino-americano só poderá ser atuante quando todos os países da região tiverem governos democráticos. Por isso, nos agrada que o Brasil esteja adiantando o seu processo de democratização”<sup>38</sup>, afirmou o democrata-cristão venezuelano, enquanto seu chanceler comemorava à imprensa brasileira: “É grande a satisfação com a redemocratização do Brasil”<sup>39</sup>. No mesmo dia, a Câmara Municipal de Caracas, que entregaria as chaves da capital a Figueiredo, divulgou uma nota dizendo que “(os povos latino-americanos) esperam ansiosos o aprofundamento da abertura democrática e a consolidação definitiva do regime democrático no Brasil”. Vereadores de esquerda só haviam concordado em homenagear o comandante da ditadura brasileira sob a condição de que lhe entregassem uma carta solicitando a legalização de movimentos sociais e partidos políticos, e o respeito à liberdade de expressão e aos direitos humanos. O documento seria recebido por Figueiredo em uma sala reservada, longe dos jornalistas do Brasil que o acompanhavam<sup>40</sup>. Vozes esquerdistas dentro do Congresso federal venezuelano defendiam a presença do presidente brasileiro em Caracas. “Dentro da ideia de lutar contra as ditaduras

<sup>36</sup> Carlos Conde, *Guerreiro visita o rico vizinho. E não é só para comprar petróleo. Jornal da Tarde*, 23/7/1979

<sup>37</sup> Laura Fonseca, *Venezuela, início de uma nova ofensiva. Jornal O Estado de S. Paulo*, 1/11/1979

<sup>38</sup> *O Estado de S. Paulo*, 2/11/1979

<sup>39</sup> *Folha de S. Paulo*, 4/11/1979

<sup>40</sup> *Ibidem*.

reacionárias da América Latina, considero positiva a visita”, dizia o jornalista e parlamentar de esquerda José Herrera Oropeza<sup>41</sup>.

Internamente, a partida do general-presidente rumo a Caracas estava cercada de uma simbologia especial naquele momento de “descompressão política”. Com Figueiredo fora do Brasil, seria a primeira vez que um civil – o vice-presidente Aureliano Chaves – assumiria interinamente a presidência desde que Pedro Aleixo fora impedido de ocupar o cargo, em 1969, quando o então marechal-presidente Arthur da Costa e Silva caiu doente. Se hoje a passagem do poder a Chaves parece algo conspicuamente mundano, da rotina mais banal do poder, para setores do governo naquele início de mandato de Figueiredo, a transmissão do cargo, oficializada em uma rápida cerimônia no aeroporto da capital, era mais uma demonstração dos “novos tempos” que rondavam Brasília e da confiança do novo presidente em sua própria promessa de levar adiante a abertura iniciada por Geisel<sup>42</sup>. Ao chegar na Venezuela, jornalistas que acompanhavam Figueiredo notariam que, pela primeira vez em muito tempo, um presidente da ditadura visitava um país estrangeiro sem ser recebido com protestos de exilados brasileiros.

Ao se encontrar em Brasília com Andrés Perez, em 1977, Geisel rejeitou colocar em evidência questões ligadas à abertura interna e ordenou que o Itamaraty diluísse ao máximo as referências aos direitos humanos na declaração conjunta dos dois presidentes. Exatos dois anos depois, em Caracas, Figueiredo e Herrera Campins falaram o tempo todo sobre a redemocratização brasileira. No aeroporto, o anfitrião venezuelano saudou o colega brasileiro dizendo-lhe que acompanhava “com todo interesse o processo político no Brasil, particularmente no terreno sempre difícil da redemocratização” e o encontro entre os dois chefes de Estado impulsionaria a causa da democracia na América Latina. O visitante, em contrapartida, saudaria a “vocação de liberdade, democracia e justiça” da Venezuela<sup>43</sup>.

Como parte do ritual da visita de Estado, Figueiredo percorreu as sedes dos três poderes da república venezuelana e, em todos os seus discursos, reforçou o compromisso com a instauração do que chamou de “uma democracia total e completa” no Brasil. O reflexo externo da democratização, afirmava o presidente, seria a “diplomacia do universalismo”, a qual se propunha a estabelecer laços com os mais diversos países, independentemente de sua

---

<sup>41</sup> Entrevista ao jornal venezuelano *Ultimas Noticias* citada pelo *Jornal da Tarde*. 7/11/1979

<sup>42</sup> Entrevista do embaixador Luiz Augusto de Castro Neves, à época número 2 da secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional, ao autor, em 13 de junho de 2012. Os presidentes do Senado, Luiz Viana Filho, e da Câmara, Flávio Marcílio, acompanharam Figueiredo na viagem.

<sup>43</sup> Carlos Conde, *Caracas: Figueiredo elogia a liberdade*. *Jornal da Tarde*. 7/9/1979

localização geográfica, tipo de regime ou ideologia<sup>44</sup>. Em outras palavras, Figueiredo tratava a redemocratização como uma questão estritamente interna do Brasil, dando, ao mesmo tempo, garantias de que a política externa, como ação estatal, seguiria nos trilhos da não ingerência e das boas relações com Estados de todas as naturezas. Do lado venezuelano, entretanto, a questão da democracia era há duas décadas um tema do âmbito externo, latino-americano, na medida em que Caracas se percebia como a guardiã dos princípios democráticos na região. Herrera Campins reforçaria a Figueiredo que “a democracia é o caminho natural para a marcha de nossos povos (latino-americanos)”, defendendo a construção na América Latina de uma “proveitosa estabilidade democrática”.

Entretanto, em sua visita ao “polo democrático” da América do Sul, o presidente brasileiro desenharia claramente os limites do quadro da abertura que buscava impor no Brasil. Pouco antes de Figueiredo chegar a Caracas, o coronel Alfredo Natusch Busch deu um golpe de Estado na Bolívia, o qual desencadeou uma violenta onda de repressão e o fechamento do Congresso de La Paz. Figueiredo e Herrera Campins conversaram “longamente” sobre a crise boliviana, segundo o porta-voz do Itamaraty, Bernardo Pericás, mas não houve nenhuma manifestação pública dos presidentes que tocasse especificamente no golpe desferido por Natusch Busch. Como veremos adiante, meses antes da quartelada, a diplomacia brasileira tinha informações de que militares bolivianos preparavam uma sublevação, mas tentou ao máximo afastar-se da crise no país vizinho. Herrera Campins justificava que, embora tivessem tratado da busca por “maior influência do sistema democrático na América Latina”, os governos brasileiro e venezuelano não estavam “motivados pelo desejo de fazer nenhuma advertência à Bolívia, ao Paraguai ou aos países do Cone Sul que são ditaduras”<sup>45</sup>. Com o silêncio, o governo Figueiredo novamente deixava claro que a abertura restringia-se à política interna brasileira. O respeito ao princípio de não ingerência, mesmo diante de um golpe no país vizinho, não seria publicamente colocado em xeque. Herrera Campins articulava intensas campanhas em fóros internacionais contra os golpes na Bolívia na virada dos anos 70 e 80. Como veremos mais à frente, Figueiredo recusaria apoiar as sublevações, mas silenciaria publicamente sobre a ruptura da ordem constitucional em La Paz e seria um dos primeiros a reconhecer os regimes golpistas.

O último presidente da ditadura brasileira também indicaria em Caracas, pela primeira vez, que a mudança de regime não incluiria o reatamento das relações com Cuba. A Venezuela do democrata-cristão Herrera Campins mantinha laços com Havana, mas,

---

<sup>44</sup> *Resenha de Política Externa*. Ministério das Relações Exteriores. Outubro, Novembro e Dezembro de 1979

<sup>45</sup> *Jornal Folha de S. Paulo*. 8/11/1979

questionado por jornalistas na capital venezuelana sobre a possibilidade de retomar os contatos formais com a ilha socialista, Figueiredo afirmou que isso ocorreria “só quando Fidel retirar seus soldadinhos da África e fizer sua revolução dentro de Cuba. Aí nós reataremos com eles”<sup>46</sup>. O presidente, porém, dizia não haver “paranoia” no Brasil em relação a Havana. Ao longo do governo Figueiredo, o governo cubano repetidamente buscava reatar as relações, com contatos informais entre diplomatas brasileiros e autoridades cubanas, incluindo o próprio Fidel, mas a decisão histórica ficaria para o governo civil de José Sarney.

No entanto, o mais importante recado de Figueiredo sobre os limites da abertura “lenta, gradual e segura” veio momentos antes de ele embarcar de volta para o Brasil. Foi em Caracas que, pela primeira vez, o chefe de Estado brasileiro declarou publicamente sua oposição às eleições diretas para presidente, cerca de três anos antes de a campanha das Diretas Já ganhar força em território nacional. “Se dependesse de mim, nunca teríamos eleições diretas para presidente da república, porque sou a favor de eleições indiretas como as que nós temos”<sup>47</sup>, disse, fazendo as manchetes dos jornais do dia seguinte. A mensagem seria reforçada em visita a Nigéria, em 1983, pouco antes de multidões se reunirem nas capitais brasileiras exigindo o direito de votar para presidente.

Em agosto de 1981, Herrera Campins retribuiu a viagem de Figueiredo e foi recebido em Brasília, também percorrendo as sedes dos três poderes da república. Novamente, o líder venezuelano enfatizou o peso da democratização na melhora das relações entre os vizinhos. “Como esquecer suas reiteradas frases (em Caracas) sobre a admirável decisão de realizar aqui no Brasil uma crescente abertura democrática?”, disse Herrera Campins a Figueiredo. Em seguida, afastou-se do protocolo diplomático e comentou questões de política interna do país que visitava:

*O Brasil vem se abrindo em direção à democracia com medidas audazes e necessárias, como o fim dos atos institucionais e da censura. O senhor, presidente, teve a coragem de aprovar uma anistia que beneficiou milhares de pessoas*<sup>48</sup>.

No momento em que o presidente venezuelano veio ao Brasil, seu governo já havia concordado em fornecer petróleo a preços abaixo do mercado para evitar o desabastecimento brasileiro, logo após o segundo choque global do combustível, com a guerra Irã-Iraque. O

---

<sup>46</sup> José Fonseca Filho e Laura Fonseca. *Figueiredo quer cubanos fora da África*. Jornal *O Estado de S. Paulo*. 9/11/1979

<sup>47</sup> *Estado de S. Paulo*. 9/11/1979

<sup>48</sup> *Resenha de Política Externa*. Ministério das Relações Exteriores. Julho, Agosto e Setembro de 1981.

pedido foi feito em julho de 1980 por um emissário especial do governo Figueiredo, Shigeaki Ueki, então presidente da Petrobrás, enviado às pressas para uma reunião em Caracas com a diretoria da PDVSA, a estatal venezuelana do petróleo<sup>49</sup>. Em contrapartida, o governo brasileiro comprometeu-se a ampliar a exportação de açúcar ao mercado venezuelano. O reforço da parceria em setores estratégicos coroava a mudança de status na relação entre Venezuela e Brasil, a qual, como vimos, deveu-se em grande medida à transição doméstica brasileira iniciada por Geisel e aprofundada por Figueiredo.

No entanto, ao mesmo tempo em que fortalecia os laços com o “pólo democrático” da região, o último governo da ditadura cortejava cuidadosamente o Chile de Pinochet, o “pólo das ditaduras” dentro do sistema heterogêneo da América do Sul, no início dos anos 80. Um mês depois da viagem a Caracas, a embaixada da Chile em Brasília anunciava que o presidente Figueiredo aceitara o convite para visitar Santiago<sup>50</sup>. Ao navegar entre os dois antípodas ideológicos, o governo Figueiredo mostrava até onde pretendia levar a redemocratização – seus inéditos avanços, mas também seus limites. A política externa, assim, convertia-se em um dos instrumentos do governo na condução da “abertura lenta, gradual e segura”.

---

<sup>49</sup> *Informações ao Senhor Presidente*. Secreto. 14 de novembro de 1980. AMRE A Venezuela concordou em ampliar de 35 mil para 88 mil barris diários com a possibilidade de chegar a 100 mil nos anos seguintes. Em entrevista, o embaixador Roberto Abdenur, que acompanhou Ueki em Caracas, afirmou que a viagem teve caráter emergencial e, ao chegar à PDVSA, o presidente da Petrobrás foi questionado: “Por que vocês não vieram antes?”.

<sup>50</sup> *O Estado de S. Paulo*. 6/12/1979

### 2.3. Santiago, o polo das ditaduras

Era com um simpático trocadilho que o barão do Rio Branco costumava definir as relações entre Brasil e Chile: “Uma amizade sem limites”. De fato, ao longo do século XX, os dois países sul-americanos – que não dividiam fronteiras – viram-se repetidamente lado a lado na arena da política internacional, fosse em busca da aproximação econômica, da contenção da Argentina ou na luta contra “ideologias exógenas” no continente. O que o governo Figueiredo tentaria reforçar, a partir de 1979, era que a amizade entre Santiago e Brasília tampouco deveria ter limites ideológicos.

No eixo bilateral, o Brasil se esforçava para dar garantias à ditadura de Pinochet de que a redemocratização era um tema estritamente interno e a mudança de regime não prejudicaria os laços entre os dois países, uma vez que o princípio de não ingerência deveria continuar a nortear a diplomacia brasileira. Dentro do Brasil, esse recado valia tanto à oposição quanto a setores dentro das Forças Armadas recalcitrantes em relação à abertura. No plano regional, o governo brasileiro temia o crescente isolamento de Pinochet: Brasília queria evitar que o “casamento com a Argentina” – como Figueiredo se referia ao acordo de Itaipu, de 1979 – fosse interpretado em Santiago como uma aliança em detrimento dos interesses chilenos, assim como receava que o cerco internacional ao Chile levasse a uma radicalização da ditadura, notadamente em relação ao conflito de Beagle. Sobretudo, o último governo da ditadura brasileira acreditava que boas relações com o Santiago evitariam o aprofundamento, na América do Sul, da cisão entre as democracias, ao norte, e as ditaduras, ao sul – a oposição entre “blocos” que alarmava Guerreiro.

Quando Figueiredo aterrissou em Santiago, em outubro de 1980, nenhum chefe de Estado que não fosse um ditador do Cone Sul havia visitado o Chile desde o golpe contra Salvador Allende, sete anos antes<sup>51</sup>. O último presidente da ditadura brasileira “furou” um impressionante cerco internacional que se erguia ao redor do generalíssimo chileno. Em março daquele ano, Pinochet fora “desconvidado” no último momento de uma visita às Filipinas e seu avião, que estava a caminho de Manila, teve de retornar para casa, levando o ditador humilhado; em junho, o governo Carter impediu o Chile de participar do exercício militar naval interamericano Unitas-21 (MUÑOZ, 2009. P. 168). Mesmo dentro do jogo bipolar, o regime chileno continuaria a ser um pária internacional: a URSS jamais o perdoaria por ter derrubado Allende, enquanto os EUA, após o cabal apoio para golpear o presidente

---

<sup>51</sup> À época, apenas os líderes das ditaduras do Uruguai, Juan María Bordaberry, do Paraguai, Alfredo Stroessner, e da Argentina, Jorge Rafael Videla, haviam passado pelo Chile de Pinochet.

socialista, em 1973, distanciara-se rapidamente de Santiago, principalmente após o assassinato de Orlando Letelier, ex-chanceler chileno, por agentes de Pinochet no centro de Washington, e a reorientação diplomática ao fim da era Nixon.

O general que se propunha a ser o timoneiro da redemocratização brasileira, por sua vez, condecoraria Pinochet com a mesma medalha que Jânio Quadros dera a Ernesto “Che” Guevara, em 1961, no auge da Política Externa Independente. Tratava-se de um ato de reciprocidade às avessas: João Goulart, em 1963, recebera a medalha do Estado chileno das mãos do presidente Jorge Alessandri. No entanto, o mesmo Figueiredo exaltaria aos chilenos as virtudes da democracia e pregaria que a liberdade política “não se subordina” ao desempenho econômico, uma mensagem incômoda à ditadura de Santiago e que o fez cair nas graças da oposição legal do Chile. As ações do governo brasileiro pareciam desencontradas, muitas vezes contraditórias, mas elas tinham uma lógica determinada: sinalizar os avanços e limites da “abertura lenta, gradual e segura” que os militares tentavam impor ao Brasil.

### 2.3.1. Antecedentes

Seria um equívoco interpretar a viagem de Figueiredo como um “começo” nas relações entre o Brasil e o Chile de Pinochet. Ela era, antes, o desfecho de um processo iniciado nos primeiros anos da década de 70, quando a ditadura brasileira, sob o governo de Emílio Garrastazu Médici, preparou o terreno e auxiliou na execução do golpe contra Allende, sendo o primeiro país a coroar os golpistas do 11 de setembro de 1973 com o reconhecimento oficial<sup>52</sup>. Desde 1964, o território chileno tornara-se um dos grandes redutos dos exilados brasileiros e o exemplo do socialista eleito democraticamente causava calafrios nas ditaduras sul-americanas, entre as quais o Brasil, e nos EUA. É nesse contexto que o regime militar brasileiro auxilia os generais do Chile a derrubar Allende e, com ele, a alternativa socialista democrática da América Latina. O Brasil, além de dinheiro, chegou a fornecer armas e *know-how* em interrogatórios de subversivos (i.e. tortura), e “assessores militares” do País participaram do infame episódio das detenções no Estádio Nacional de Santiago<sup>53</sup>. No

---

<sup>52</sup> Com base em ampla documentação, Alberto Moniz Bandeira analisou a fundo o apoio do Brasil de Médici ao golpe no Chile. Mais recentemente, a historiadora Tanya Harmer retornou ao tema, usando novas fontes, em arquivos chilenos. A participação brasileira no complô contra Salvador Allende é um assunto subvalorizado por estudantes de Relações Internacionais e, especialmente, Política Externa Brasileira. Parte desse desconhecimento tem a ver com o fato de a cooperação ter passado muito mais pelos canais dos serviços de segurança do que da diplomacia. Ver BANDEIRA, 2008 e HARMER, 2012.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

governo Médici, Figueiredo chefiava o gabinete militar da Presidência, cargo-chave no governo, e no período Geisel, a partir de 1974, assumiu o comando do SNI. Embora sejam poucas as informações sobre seu papel em relação ao Chile, é impossível supor que ele estivesse alheio à rede de cooperação subterrânea que se estendia de Brasília a Santiago, para além da correção dos laços diplomáticos.

Aos militares brasileiros, o Chile tinha um peso simbólico equiparável ao de Cuba, embora com os sinais trocados. O regime fundado por Pinochet era o emblema da resistência à infiltração comunista na região e, de modo secundário, às pretensões regionais da Argentina – até pouco, o “inimigo comum” entre brasileiros e chilenos. Ainda que os tempos estivessem rapidamente mudando nesses dois âmbitos, a ideia de jogar Pinochet ao mar não agradava a setores “duros” dentro do regime brasileiro no início dos anos 80. Em contrapartida, para a cúpula do Itamaraty no governo Figueiredo, a ditadura chilena não tinha esse peso simbólico e os assessores diplomáticos, a começar por Guerreiro, entendiam que uma aproximação de alto nível com o regime mais fechado da América do Sul representaria, antes de tudo, um fardo para o Brasil. Os sinais apontam, assim, que a decisão de prestar uma visita presidencial a Pinochet partiu dos generais do Planalto, e não do Itamaraty<sup>54</sup>.

O Chile também tinha uma importância extraordinária para os diversos setores da oposição brasileira que ali encontraram abrigo a partir de 1964 – de comunistas e socialistas diretamente envolvidos na luta armada, a intelectuais que se vincularam a centros de pesquisa, como a Cepal e a Faculdade de Ciências Sociais (Flacso). No momento da derrocada de Allende, milhares de dissidentes brasileiros estavam abrigados em território chileno. Esse exílio em massa criou uma densa teia de contatos entre grupos com afinidades político-ideológicas nos dois países, tanto de guerrilheiros brasileiros que cooperavam com facções radicais de comunistas chilenos, como o MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), quanto de organizações sociais-democrata ou democratas-cristãs.

Portanto, não é de se estranhar que, dois meses antes da visita de Figueiredo ao Chile, tenha chegado ao Brasil o ex-presidente e líder da Democracia Cristã Eduardo Frei Montalva, sendo recebido por figuras da oposição como Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso e

---

<sup>54</sup> Alguns diplomatas brasileiros, a começar pelo embaixador no Chile, Antônio Cândido da Câmara Canto, desempenharam um papel central no apoio à preparação e execução do golpe contra Allende. No entanto, no governo Figueiredo, os ocupantes de cargos-chave na Chancelaria não manifestavam nenhum tipo de simpatia especial com o Chile de Pinochet, temendo, em vez disso, os custos que tal proximidade traria. A constatação de que a decisão de ir ao Chile veio da caserna tem por base entrevistas, sobretudo a realizada com o embaixador Roberto Abdenur, a 14 de outubro de 2012, embora não tenham sido encontrados documentos que apontem decisivamente para isso. Sobre a participação dos diplomatas no golpe, Ver BANDEIRA, 2008 e HARMER, 2012.

José Serra – os dois últimos haviam vivido em Santiago como exilados. Antecessor de Allende no Palacio de la Moneda, Frei foi ao Rio Grande do Sul para uma conferência a respeito do Relatório Brandt, estudo coordenado pelo ex-chanceler alemão Willy Brandt sobre a crescente disparidade entre o Sul e o Norte no campo do desenvolvimento econômico. Mas não foi apenas sobre a conjuntura global que falou o democrata-cristão chileno. Convidado a discursar na Assembleia Legislativa de São Paulo, Frei – banido da política por Pinochet – defendeu que a redemocratização brasileira tinha “repercussões positivas não apenas no Chile, mas em toda América Latina”. “Aqui há uma anistia, há jornais, há Parlamento. No Brasil, sinto-me em um país com a máxima liberdade”, afirmou. Enquanto esteve no Brasil, Frei recusou-se a comentar a fundo a situação política no Chile, pois ele vivia em Santiago e temia represálias do regime<sup>55</sup>.

Publicamente, o presidente Figueiredo reconhecia o peso simbólico do Chile para as forças políticas brasileiras e, por consequência, os riscos de uma aproximação com Pinochet se converter em um cavalo de batalha dentro do jogo da redemocratização. Questionado sobre o impacto negativo que teria um encontro com o arquétipo do ditador sul-americano, rebateu o presidente: “De qualquer forma haverá críticas, se eu for ou não. Então eu vou”<sup>56</sup>. Ao mesmo tempo, o embaixador do Chile no Brasil, Fernando Zegers, concedia entrevistas negando que, com a viagem, a abertura brasileira influenciaria a situação política chilena, pois os dois países “respeitam os processos internos” um do outro<sup>57</sup>.

Diante do iminente encontro de Figueiredo e Pinochet, a oposição brasileira mostrava suas fraturas, incapaz de articular uma resposta comum. No Congresso, a bancada opositora conseguiu postergar por quatro vezes a votação para dar aval à ida do presidente a Santiago e, juntos, PMDB e do PT pediram que Figueiredo intercedesse para obter informações sobre quatro brasileiros “desaparecidos ou assinados” pela ditadura chilena<sup>58</sup>. Outros recusavam, abertamente, a estratégia de pressão. Um exemplo era o líder do PMDB no Senado, Paulo Brossard, que, sob o argumento de que seu partido poderia “virar governo em breve”, recusava-se a criticar as ditaduras sul-americanas e admitia manter contatos com as embaixadas do Chile e da Argentina, cujos diplomatas ele chamou, em entrevista, de “homens ilustres”. “A política externa se faz tendo em vista os interesses nacionais (...). Há países que têm organizações internas que nos causam até repugnância. Agora, em relações externas,

---

<sup>55</sup> Clóvis Rossi, *Para Frei, crise pode levar à radicalização*. Jornal *Folha de S. Paulo*. 13/8/1980

<sup>56</sup> Carlos Conde, *Chile, novo objetivo do Itamaraty*. Jornal *O Estado de S. Paulo*. 22/5/1980

<sup>57</sup> *O Estado de S. Paulo*. 13/5/1980

<sup>58</sup> *Folha de S. Paulo*. 9/10/1980

diferenças de graus admitem uma gama de modos de agir”<sup>59</sup>, asseverava Brossard. Mesmo vozes da sociedade que tiveram papel central na luta contra as arbitrariedades da ditadura moderavam as críticas ao encontro em Santiago. O jurista Raymundo Faoro, por exemplo, dizia não haver “necessidade nacional” para a visita de Figueiredo com Pinochet, dois “primos oriundos do mesmo tronco”, embora o autor de *Os donos do poder* também criticasse a “inocência” de partidos de oposição que tentavam denunciar a visita ao Chile<sup>60</sup>.

Ciente do potencial explosivo da aproximação, o governo Figueiredo calculava cuidadosamente seus passos em direção ao Chile. Os militares do Planalto estavam dispostos a incluir a mais fechada ditadura sul-americana na estratégia de “aumentar o perfil da atividade diplomática” na região, como sugerira Guerreiro no memorando de 1979. No entanto, receber o ditador chileno no Brasil, em uma visita de retribuição, era um salto nos contatos bilaterais que o regime brasileiro não estava disposto a dar. Apesar de intensa pressão de Santiago, sob o custo da piora das relações com o Brasil, Pinochet não realizaria seu desejo de visitar novamente Brasília: o ditador viajara à capital brasileira em 1974 prestigiar a posse de Geisel, um ano após o golpe, mas o governo Figueiredo, já avançado no processo de abertura, temia as repercussões internas da presença do chefe de Estado chileno.

O último presidente da ditadura brasileira queria se aproximar do Chile de Pinochet, mas trabalharia intensamente para demonstrar que isso não implicaria em um endosso ao regime militar de Santiago, tampouco que o Brasil seria “contaminado” pelo contato com grande ditador do Cone Sul. Foi esse tenso equilíbrio político que deu o tom da viagem de Figueiredo ao Chile.

### 2.3.2. *Figueiredo vai a Santiago*

Para preparar a visita do presidente, foram antes ao Chile, em datas diferentes, o ministro do Exército, Valter Pires, e o chanceler Guerreiro; se a viagem do primeiro foi marcada pela discricção, a do segundo recebeu grande atenção nos dois países. O ministro das Relações Exteriores do Brasil foi recepcionado pelo próprio Pinochet para uma longa conversa, algo que evidenciava a avidez do regime chileno pela aproximação com Brasília. A ditadura de

<sup>59</sup> *Folha de S. Paulo*. 5/10/1980. Brossard, no entanto, criticava duramente o discurso do Itamaraty, dizendo que pragmatismo responsável eram “palavras idiotas”, pois “toda política é pragmática e toda diplomacia é, em si, universalista”

<sup>60</sup> Raymundo Faoro, *O cone de sombra: não há nada de estranho nessa visita; é como o encontro entre dois primos*. Revista *Isto É*. 15/10/1980

Santiago queria que a visita do presidente brasileiro rendesse exatos 14 acordos bilaterais – o número exato de convênios firmados entre Figueiredo e o ditador argentino Videla, em abril daquele ano – e incluísse um memorando de entendimentos na área nuclear, algo que o Brasil resistia, embora já tivesse à época firmado pactos desse tipo na região com a Venezuela e a Argentina.

Um descompasso embalava a dança diplomática do chanceler em Santiago: enquanto o regime chileno buscava cerrar os braços em torno do Brasil e extrair o máximo de dividendos políticos do encontro, o governo brasileiro temia que, com uma proximidade exagerada, acabasse levando um pisão no pé na forma de uma acusação de “associação” com Pinochet. O temor do isolamento chileno, sobretudo diante da tensão com a Argentina no Canal de Beagle, e a perspectiva de selar acordos lucrativos atraíam o Brasil em direção ao “pólo das ditaduras” da América do Sul. O regime de Pinochet acenava com polpidos contratos públicos – sem licitação – a empresas brasileiras, principalmente envolvendo a construção das hidrelétricas de Colbun e Machicura, com a clara intenção de tornar a parceria ainda mais atraente aos olhos de Brasília<sup>61</sup>. Entretanto, um passo em falso e essa aproximação poderia acarretar ao Brasil um custo político, interna e externamente, considerável. Carlos Conde, jornalista do *Estado* que acompanhou a viagem de Guerreiro a Santiago, notou que o chanceler hesitava em falar sobre o “governo” do Chile, preferindo usar em seus discursos termos como “povo”, “chilenos” e “país”. O objetivo, segundo o jornalista, era evitar que o Brasil parecesse “contagiado pela convivência com a mais fechada ditadura do continente”. Notava ainda Conde:

*(A atenção conferida à visita do chanceler brasileiro) foi positivamente desproporcional à sua importância e só pode ser entendida como reflexo do isolamento internacional que o Chile ainda enfrenta. (...) A viagem de Guerreiro foi saudada como um gesto histórico, não como um passo rotineiro no diálogo entre dois países que sempre foram bons aliados*<sup>62</sup>.

Guerreiro preparou o terreno para a chegada de Figueiredo a Santiago, menos de quatro meses depois, em outubro, mas, neste ínterim, a era Pinochet teve um de seus

---

<sup>61</sup> Em janeiro de 1980, o ministro Guerreiro informou o presidente Figueiredo de que seu colega chileno, chanceler Hernán Cubillos, e o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do Chile, general Santiago Sinclair, queriam que um consórcio entre a Engesa e a construtora Odebrecht construísse as hidrelétricas de Colbun-Machicura. Segundo chefe do Itamaraty, havia “flagrante simpatia” em relação ao consórcio brasileiro e o objetivo da generosidade seria “engajar politicamente o Brasil como seu aliado, tendo em vista problemas com os vizinhos”. A escolha ocorreria no modo “turn-key”: sem concorrência. *Informação para o Senhor Presidente*. Secreto. 9 de janeiro de 1980. AMRE

<sup>62</sup> Carlos Conde, ‘Gesto relativo’ de Guerreiro no Chile. *Jornal O Estado de S. Paulo*. 29/6/1980

momentos mais marcantes. No dia 11 de setembro de 1980, exatos sete anos após o golpe contra Allende, a ditadura conseguiu aprovar em referendo uma nova Constituição, a qual preencheria o vácuo deixado desde a suspensão da última Carta, pouco após o golpe, e serviria para armar – pelo menos, nas aparências – um arcabouço legal ao regime. A vitória da ditadura ocorreu com a imprensa e a oposição chilena sob implacável mordação; ainda assim, o “não” ao novo marco constitucional recebeu 30,1% dos votos, ante 67% pelo “sim”. Com a nova Constituição no bolso, Pinochet decretava a aurora da democracia no Chile, a despeito do cerceamento da oposição, da inexistência de um Congresso funcional e das barbáries que os militares continuava a cometer nos porões do regime.

As diretrizes que o Itamaraty estabelecera à viagem de Figueiredo eram a redução do isolamento político chileno, tentando evitar radicalizações internas e externas, e a ênfase no aspecto econômico da aproximação. A chancelaria brasileira fizera especialmente para a visita ao Chile uma publicação intitulada *Revista Brasil – Comercio y Industria*, em língua espanhola, na qual aparecia o chanceler Guerreiro dizendo que a visita de Figueiredo ia contra a formação de blocos entre as nações da América do Sul, e em favor de “maior sentido de solidariedade e cooperação entre elas”. Ao mesmo tempo, 160 empresários somaram-se à delegação oficial em busca de boas oportunidades de negócios.

O presidente, entretanto, não se ateu ao script definido por seus assessores diplomáticos: antes de ir a Santiago, ele concedeu longas entrevistas aos jornais *El Nacional* e *El Mercurio* nas quais a ênfase de seu discurso foi sempre a ideia de que a democracia, entendida como a livre participação de forças opostas no jogo político, é uma forma “superior” de organização e que ela “não se subordina ao desempenho econômico” – palavras que equivaliam a um bombardeio à tese central do regime de Pinochet, segundo a qual o desenvolvimento chileno viria apenas com a combinação do liberalismo radical dos Chicago Boys a uma ferrenha ditadura. O presidente brasileiro esclarecia aos repórteres chilenos que, para ele, a intervenção em assuntos internos “não faz sentido, é vício político grave e nega as melhores tradições de nossa convivência” e o Brasil não pretendia “ditar regras de conduta a quem quer que seja”. Mas, ao falar sobre o avanço da democracia no Brasil, Figueiredo inevitavelmente abordava a conspícua ausência de liberdade no Chile de Pinochet.

*É minha plena convicção de que a democracia política é rigorosamente compatível com o esforço para atingir níveis de desenvolvimento adequados à construção de uma sociedade digna e justa. Digo mais: penso que a democracia pode ser fator extremamente positivo em momentos difíceis, quando é necessário adotar certas medidas que exigem sacrifício. (...)*

*A democracia política não se subordina ao desempenho econômico. Se fosse assim, poderia postergar-se indefinidamente a implantação da democracia política à espera de um desempenho ótimo, em prazo indefinível, dos quadros da economia. (...)*

*Democracia é basicamente um processo permanente de participação, de diálogo, e é esta a nossa proposta básica. (...)*

*Por ser uma forma superior de convivência política, a democracia tem, normalmente, melhores condições de afirmar-se e preservar-se, em um clima de paz e liberdade, que quaisquer ideologias totalitárias. Isso não quer dizer, evidentemente, que os regimes democráticos devam manter atitude passiva em relação aos esforços que eventualmente se façam com vistas à sua destruição<sup>63</sup>.*

A invectiva de Figueiredo, general-presidente que tentava sistematicamente conter a pressão dentro de casa por uma abertura política mais acelerada, pegou de surpresa a oposição brasileira. Freitas Nobre, líder do PMDB na Câmara, respondeu que esperava ver a “lição democrática” de Figueiredo aos chilenos implementada de modo completo no Brasil, principalmente com a suspensão da Lei de Segurança Nacional (LSN) e o pleno respeito ao direito à greve. Líderes da oposição em Santiago, entretanto, comemoraram o recado passado pelo presidente brasileiro aos chilenos e, como queria Brasília, rapidamente impediu-se que a visita de Figueiredo ao Chile fosse interpretada como um “encontro entre ditadores”.

“As declarações de Figueiredo foram a coisa mais importante que se disse neste país desde o golpe de 11 de setembro de 1973. Foram declarações extremamente avançadas para o processo político chileno”, defendeu Jorge Correa, secretário-executivo do chamado “Grupo dos 24”, guarda-chuva que reunia grupos da oposição legal. Um líder do Partido Comunista do Chile, colocado na clandestinidade após o golpe, disse à revista *Veja* que a presença em Santiago de um líder estrangeiro que anistiara opositores “era um soco no estômago para alguns setores duros do governo”<sup>64</sup>. Thomas Reyes, democrata-cristão que presidira o Senado, afirmou que a ida de Figueiredo havia lhe permitido entender “a vontade democrática dos brasileiros e a mensagem que dela transcende”<sup>65</sup>, enquanto seu colega Patrício Aylwin, que se tornaria o primeiro presidente do Chile após a queda de Pinochet, afirmou que a viagem de Figueiredo “fortalecia” o ditador chileno internamente, “mas ele terá de pagar um preço”. “Eu

<sup>63</sup> Os principais jornais brasileiros reproduziram a íntegra das entrevistas. Veja, por exemplo, a *Folha de S. Paulo* de 5/10/1980

<sup>64</sup> Mariângela Hamu, *Aragem de liberdade: visita de Figueiredo a Santiago abre uma porta para o regime militar de Pinochet e reacende as esperanças das oposições*. Revista *Veja*. 15/10/1980

<sup>65</sup> *O Estado de S. Paulo*. 7/10/1980

não quero ter ilusões, mas Figueiredo fala como um democrata: veja as entrevistas que ele dá, defendendo o debate político e a abertura. Quem sabe essas ideias não acabarão influenciando na ação do nosso governo?”, questionava Aylwin<sup>66</sup>.

Pinochet respondeu essa pressão em entrevista a jornalistas brasileiros, na qual as perguntas deviam ser submetidas antes, por escrito, à assessoria do governo. “Cada país tem de contemplar sua própria realidade, ainda que existam alguns fatores comuns”, disse o ditador chileno, ao ser questionado sobre a influência da abertura brasileira em seu país. Pinochet defendeu que o Chile também vivia seu próprio momento de “abertura”, dizendo que, após a implementação da nova Carta, o país “iniciará um período de profunda significação para a vida nacional, o qual se concluirá com a vigência de um regime democrático e livre”. Quando Figueiredo, ao lado de Pinochet, foi questionado por uma jornalista brasileira sobre se falaria de democracia no Chile, o presidente esbravejou: “Minha filha, já falei muito sobre isso no Brasil, mas se você quer que eu fale, eu falo: Viva a democracia!”; ao seu lado, o ditador chileno permaneceu em silêncio<sup>67</sup>.

A agenda de Figueiredo em Santiago teria dois eventos de peculiar simbolismo. Primeiro, a condecoração de Pinochet, na embaixada brasileira, com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul – segundo Figueiredo, um “testemunho do apreço (dos brasileiros) pela maneira como tem Vossa Excelência contribuído para tornar ainda mais fecundas as tradicionais e harmoniosas relações entre o Brasil e o Chile”. Conforme apontamos anteriormente, tratava-se de um ato de reciprocidade às avessas: o governo Alessandri concedera medalha semelhante a João Goulart, o primeiro – e, até o governo Figueiredo, único – presidente brasileiro a visitar o Chile. A convite do secretário-geral das Nações Unidas, Kurt Waldheim, o último presidente da ditadura brasileira também faria uma visita à sede da Cepal, em Santiago, onde criticaria o fosso entre o Norte e o Sul globais, com um discurso marcadamente terceiro-mundista. Completava-se, assim, no último governo da ditadura, uma volta completa: a Cepal não apenas abrigou intelectuais brasileiros exilados após 1964, notadamente os teóricos da dependência, como também representou a antítese dos preceitos econômicos advogados pelos algozes do governo João Goulart.

No primeiro momento, o governo Figueiredo conseguiu as vitórias que buscava com a ida ao Chile de Pinochet, o polo das ditaduras sul-americanas. Brasília enviou uma mensagem forte contra o isolamento chileno, dirimiu suspeitas sobre uma aliança secreta com Buenos

---

<sup>66</sup> João Carlos Bardawil, *Figueiredo no Chile: amizades e interesses, mas também cautela*. Revista *Isto É*. 15/10/1980

<sup>67</sup> Ver as reportagens de Mariângela Hamu e João Carlos Bardawil citadas.

Aires em prejuízo de Santiago, conseguiu promessas de ampliação do comércio bilateral, e – principalmente – não pareceu sair “contaminada” do contato com o regime mais fechado da América do Sul. Pinochet, que precisava muito mais do Brasil naquele momento do que o inverso, conseguiu um improvável alívio no cerco internacional que à sua volta se formara nos últimos anos.

No entanto, em um segundo momento, o clima entre os regimes foi paulatinamente se deteriorando, à medida que o governo brasileiro enviava sinais de que não receberia Pinochet em Brasília, temendo os impactos dessa visita sobre os rumos da transição nacional. O governo brasileiro afirmava à diplomacia de Santiago que não poderia impedir “grandes manifestações” em repúdio à presença do ditador chileno no Brasil. O embaixador do Chile em Brasília, Zegers, chegou a propor ao Itamaraty que Pinochet realizasse, durante o carnaval de 1984, uma viagem oficial somente à capital, esvaziada em razão do feriado nacional. O governo Figueiredo recusou a visita “clandestina” do ditador. Para conter o mal-estar, Guerreiro viajou a Santiago em julho daquele ano para uma recepção gélida, oposta à que tivera em 1980. Durante um almoço no Palácio de la Moneda, Pinochet, sentado em uma cadeira mais elevada, permaneceu em absoluto silêncio diante de Guerreiro, evidenciando a irritação com a “desfeita” brasileira<sup>68</sup>.

Depois de ir a Caracas, o polo democrático da América do Sul, Figueiredo receberia Herrera Campins em uma visita de alto nível, celebrando a crescente parceria entre os dois países, a qual só havia sido possível em razão da mudança em curso nos últimos anos no Brasil. Com o Chile, a situação seria oposta. Após ir a Santiago, o presidente brasileiro evitaria a todo custo receber em casa Pinochet, demonstrando que a mudança de regime que operava no Brasil tirava o sentido do trocadilho do Barão: afinal, em meio à abertura doméstica, a amizade com o Chile tinha, sim, limites.

---

<sup>68</sup> Entrevista do embaixador Rubens Ricupero ao autor, em 22 de março de 2013.

#### **2.4. O auge e o fim da divisão em “blocos”**

No heterogêneo “tabuleiro” da democracia na América do Sul, o governo Figueiredo movia-se entre os dois polos opostos, Caracas e Santiago, tendo em vista o objetivo maior de aumentar o peso do Brasil na região e, ao mesmo tempo, evitar uma ruptura entre a porção norte do subcontinente, mais democrática, e os regimes autoritários do Cone Sul. Essa tensão entre regimes sul-americanos atingiu seu paroxismo com a instabilidade política na Bolívia, após os golpes de agosto de 1979, desferido por Alberto Natusch Busch, e de junho de 1980, por Luis García Meza Tejada. Nesses momentos, cresceu a distância entre os dois “blocos”, segundo a terminologia de Guerreiro, e o Brasil em transição passou a ocupar um papel peculiar, sem pertencer a nenhum dos dois agrupamentos. As crises na Bolívia, em outras palavras, foram a comprovação da teoria do chanceler brasileiro de que as diferenças entre regimes eram rachaduras subjacentes no sistema sul-americano, as quais poderiam levar a uma fragmentação política nociva à harmonia regional. Contudo, uma transformação brusca na política sul-americana esgotou essa situação: a Guerra das Malvinas, que levou a uma ampla solidariedade latino-americana com a Argentina e, mais importante, a subsequente democratização de Buenos Aires, algo que escapava à lógica dos “blocos”. No intervalo de menos de um ano, entre 1982 e 1983, a divisão entre o norte democrático e o sul autoritário havia perdido seu sentido.

Os golpes na Bolívia, em 1979 e 1980, ao levarem ao extremo a cisão sul-americana, representaram o primeiro teste real da diplomacia de equilíbrio que pretendia praticar o governo Figueiredo. Diante das sucessivas crises em La Paz, a política parecia imitar ainda mais os contornos da geografia sul-americana: o país, espremido entre o Cone Sul e a região andina, acabou submetido a um movimento pendular no qual ora pertencia ao grupo de nações em processo de democratização, juntamente com os demais países do Pacto Andino, ao norte, ora sofria um golpe e se aproximava do modelo das ditaduras, ao sul. No período em que Figueiredo ocupou o Palácio do Planalto, nada menos que nove presidentes bolivianos passaram pelo Palacio Quemado, incluindo dois eleitos pelo voto direto – Lidia Gueiler (1979-1980) e Hernán Siles Suazo (1982-1985). Esse vaivém da Bolívia expunha e acentuava a divisão na América do Sul: enquanto os países andinos e a Venezuela ocupava-se em condenar com veemência as rupturas institucionais em foros internacionais, como a OEA, e dar apoio às forças democráticas bolivianas, as ditaduras do Cone Sul protegiam – e mesmo patrocinavam diretamente – os golpistas de La Paz.

Nessa divisão regional, o Brasil ocupava um lugar singular. O governo Figueiredo silenciou sobre a violência na Bolívia, negou-se a apoiar condenações na OEA e foi o segundo a reconhecer os golpistas de La Paz como legítimos representantes do Estado boliviano, em 1980. No entanto, ao contrário de outros momentos da ditadura, o Brasil tentou, a todo custo, manter-se longe dos complôs contra ascensão da esquerda boliviana, temendo os prejuízos internos que traria a revelação desse envolvimento. O governo Figueiredo, portanto, não estava nem entre os que condenavam nem entre os que endossavam o império dos militares de La Paz; era, portanto, uma peça fora da divisão entre “blocos” na América do Sul.

Como mostram documentos do Itamaraty, funcionários brasileiros tinham informações precisas a respeito da preparação do golpe de 1979 na Bolívia, meses antes de ele ter sido colocado em marcha e a instrução de Guerreiro era para que se distanciassem ao máximo dos conspiradores. Em abril, o ex-ditador Hugo Banzer teve uma audiência em Buenos Aires com o embaixador do Brasil na Argentina, Cláudio Garcia de Souza, na qual fez um pedido indiscreto: US\$3 milhões do governo brasileiro para impedir que chegassem ao poder em La Paz os candidatos “esquerdistas” Siles Suazo ou Victor Paz Estenssoro, seja derrotando-os nas urnas ou com uma rebelião dos quartéis<sup>69</sup>. Banzer, que contara com apoio do governo Médici na tomada de poder em 1971<sup>70</sup>, falou explicitamente em “*tumbar a Siles Suazo*”, escreveu o embaixador Souza no despacho secreto a Guerreiro, e o senhor das armas boliviano pediu ainda o envio de um emissário de Brasília a Cochamamba, onde levariam adiante a negociata. No entanto, diferentemente dos velhos tempos em que a linha-dura dos generais brasileiros ocupava o poder, a resposta que o embaixador em Buenos Aires recebeu de Guerreiro foi enfática, ordenando-lhe o distanciamento total e imediato em relação ao conspirador boliviano. “(Vossa Excelência) deverá desencorajá-lo, de forma cabal e definitiva, de prosseguir numa iniciativa cuja natureza se aparta da tradição brasileira de escrupulosa abstenção em tais assuntos (internos)”, determinou o chanceler. Continuou Guerreiro:

*Melhor será demonstrar-lhe, pela atitude de total reserva e prudente abstenção de qualquer encorajamento, a impropriedade de sua iniciativa e a conveniência de evitar a renovação de conversações ou contatos capazes, até na mera aparência, de suscitar, nele ou em terceiros, dúvidas infundadas a respeito da firme observância brasileira do princípio de não-interferência<sup>71</sup>.*

---

<sup>69</sup> *Informações ao Senhor Presidente da República*. Secreto. Abril de 1979. AMRE.

<sup>70</sup> BANDEIRA, 2008 e HARMER, 2012.

<sup>71</sup> Instruções de Guerreiro ao embaixador na Argentina. *Informações ao Senhor Presidente da República*. Secreto. 17 de abril de 1979. AMRE.

Souza deveria “evitar novos contatos” com Banzer e, caso o general boliviano voltasse a procurá-lo, teria de desencorajá-lo “com discrição, mas de forma clara”. Dezenove dias após as eleições, Natusch Busch, ligado a Banzer, derrubou o governo.

No momento da primeira crise, Figueiredo estava a caminho da Venezuela e eram grandes as expectativas de que ele e o presidente Herrera Campins se manifestassem publicamente sobre a questão. O porta-voz do Itamaraty, Bernardo Pericás, afirmaria a jornalistas que ambos conversaram longamente sobre os problemas na Bolívia, mas a declaração final não faz menção específica ao caso. A Venezuela liderava os protestos contra a violação da débil democracia boliviana, enquanto o Brasil de Figueiredo optava pelo silêncio, sob o argumento de respeito ao princípio de não ingerência. Questionado em Caracas sobre por que o Brasil não agia em defesa da democracia na Bolívia, reagiu Guerreiro: “O que vocês querem que a gente faça? Que enviemos os fuzileiros navais para salvar a democracia?”<sup>72</sup>.

O Itamaraty também sabia detalhes do apoio decisivo que golpistas bolivianos receberam de ditaduras do Cone Sul, principalmente da Argentina, no complô que ocorreu menos de um ano depois, em julho de 1980 – o chamado “Golpe da Cocaína”<sup>73</sup>, que retirou Suazo do poder. Uma semana após a queda da democracia boliviana, o novo embaixador do Brasil em Buenos Aires, Carlos Duarte, foi chamado à Chancelaria argentina para dar detalhes sobre a posição do governo Figueiredo diante da crise em La Paz. Na ocasião, o diplomata brasileiro foi informado da participação direta de militares argentinos na conspiração contra Lidia Gueiler. “Impressões digitais de argentinos estão por toda parte”, admitiu ao embaixador um subsecretário de Buenos Aires (não identificado), dizendo que pilotos ainda estavam levando “material” às forças bolivianas<sup>74</sup>.

A junta chefiada por Videla queria reconhecer rapidamente o novo governo boliviano, para assegurar o triunfo do golpe, e pedia que o Brasil a secundasse sem hesitar. A recomendação de Guerreiro a Figueiredo, entretanto, ia no sentido oposto. “Não desejaríamos estar entre os primeiros a dar o reconhecimento, para que não nos seja atribuída participação que não tivemos nos acontecimentos”, escrevia o chanceler ao presidente, alertando para as

---

<sup>72</sup> *Folha de S. Paulo*. 11/11/1979

<sup>73</sup> A quartelada em La Paz ganhou esse nome em razão de um editorial do jornal *Washington Post* que mostrava como o golpe foi desferido pelos barões da cocaína na Bolívia para evitar eventuais prejuízos que o governo Suazo lhes traria. Os golpistas bolivianos contaram com apoio de Klaus Barbie, o nazista conhecido como “o açougueiro de Lyon” em razão do papel que desempenhara na ocupação francesa nos anos 40. A tragédia de 1980 é um dos capítulos mais nefastos da história recente da Bolívia.

<sup>74</sup> *Informações ao Senhor Presidente*. Secreto. 24 de julho de 1980. AMRE

duras condenações internacionais aos novos mandatários bolivianos. “É minha opinião que não há razão para que assumamos esse ônus, tanto de um ponto de vista de política externa, quanto de política interna”<sup>75</sup>. No dia seguinte do encontro em Buenos Aires, a OEA aprovou com ampla maioria uma resolução condenando o golpe em La Paz, apresentada pelos demais integrantes do Bloco Andino (Equador e Peru) e a Venezuela, cujo governo, de Herrera Campíns, oferecera asilo ao presidente boliviano. Além da própria Bolívia, apenas o Chile e o Paraguai votaram contra a censura no foro de Washington; Brasil e, ironicamente, a Argentina se abstiveram<sup>76</sup>.

A sugestão de Guerreiro contra o reconhecimento dos golpistas bolivianos, entretanto, foi totalmente descartada pelo presidente brasileiro por razões que não são claras. Um dia depois de o governo argentino se tornar o primeiro a reconhecer o regime de García Meza, Figueiredo anunciou que o Brasil faria o mesmo, embora considerasse “lastimáveis” os eventos na Bolívia; a diplomacia brasileira, dessa forma, atendia o pedido feito pela junta militar de Buenos Aires. “Não quer dizer que nós vamos dar aval para eles”, disse Figueiredo, que recebia a visita em Brasília de seu homólogo mexicano, José López Portillo<sup>77</sup>.

Entretanto, a Guerra das Malvinas, em 1982, abalou as estruturas do poder sul-americano e terminou por varrer esse antagonismo entre o sul e o norte da região para o lixo da História. O estouro da violência entre argentinos e britânicos teve duas consequências decisivas para o esgotamento desse quadro político: primeiro, a intervenção de uma potência europeia na América do Sul levou, imediatamente, a uma forte solidariedade latino-americana com a causa da Argentina, incluindo entre aqueles que – como o Brasil – discordavam do uso da violência para alcançá-la; segundo, a derrocada da junta militar argentina e a emergência de forças democráticas em Buenos Aires fizeram o maior país do bloco das ditaduras “mudar de lado” no panorama político da região.

Com a guerra, a Argentina recebeu apoio de países tão díspares quanto Cuba e Peru, Venezuela e Paraguai; apenas o Chile de Pinochet, que vivia em estado de tensão com a Argentina, alinhou-se aos britânicos. Conforme vimos no capítulo anterior, o Brasil tentou explorar essa união latino-americana para tentar pressionar por uma solução negociada da crise: Figueiredo afirmou a Reagan que, considerando o apoio de Washington a Londres no conflito, a relação dos EUA com a América Latina corria riscos inéditos. Se a crise na Bolívia

---

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Folha de S. Paulo*, 26/7/1980

<sup>77</sup> *Estado de S. Paulo*, 30/7/1980. O Brasil foi o terceiro a reconhecer o regime, depois da Argentina e do Paraguai.

dividira a OEA dois anos antes, durante a Guerra das Malvinas os países sul-americanos mostraram um raro grau de coesão no Conselho Permanente da entidade.

No entanto, a consequência de longo prazo da guerra foi a mudança de regime na Argentina, a qual alterava profundamente o “tabuleiro” da democracia na América do Sul desenhado por Guerreiro em 1979, no início do governo Figueiredo. A Argentina, subitamente, “ultrapassou” o Brasil no movimento em direção à democracia e, ao iniciar os processos contra os líderes da ditadura, tornou-se uma espécie de polo democrático dentro do Cone Sul: embora a diplomacia do governo Alfonsín desde o início tenha sido marcada pelo pragmatismo, o exemplo da Argentina ultrapassava fronteiras.

Em quatro anos, o memorando de Guerreiro a Figueiredo, alertando para o descompasso entre ditaduras e regimes mais democráticos na América do Sul, havia caducado. Quando a Argentina saltou para o bloco das democracias, o temor de os dois extremos da geografia sul-americana se converterem também em opostos diametrais no espectro político da região perdeu sentido. Com o retorno ao poder de Siles Suazo, em 1982, a Bolívia também passou de uma vez por todas para o grupo de países democráticos, encerrando o movimento pendular entre os dois blocos antagônicos. Um ano antes de deixar o poder, Figueiredo encontrou-se com Silas Suazo em La Paz – o fato de o Brasil ter sido o segundo país a legitimar o golpe que o boliviano democraticamente eleito sofrera, em 1980, já pertencia a um passado distante.

### 3. O “casamento” de Figueiredo com a Argentina

*“Havia o risco de uma catástrofe na Argentina (com a Guerra das Malvinas) levar ao poder um governo de esquerda, que complicaria a transição no Brasil. (...) Se se estabelecesse uma liderança em qualquer país vizinho nosso de tipo marxista, ela ia tentar intervir no Brasil. Ia nos dar uma chateação muito grande. Não ia ter êxito, mas ia nos provocar enormemente, com efeitos internos e externos num momento em que operávamos uma delicada transição”*

**Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, após o fim do governo Figueiredo**

*“Os ventos estão soprando para o lado da democracia na América Latina. Volto (da Argentina) com disposição renovada para continuar a campanha pelas diretas. Tenho esperança de que muito em breve o povo brasileiro também poderá escolher seu governo”*

**Governador André Franco Montoro, ao retornar da posse de Raúl Alfonsín**

O governo Figueiredo estava, desde o início, determinado a elevar as relações com o restante da América do Sul a um novo patamar e um Brasil, às voltas com sua transição democrática, defrontava-se com uma região dividida ao meio entre ditaduras, ao sul, e democracias ou regimes em processo de abertura, ao norte. Contudo, só era possível alçar voos mais altos no plano sul-americano porque o Brasil, simultaneamente, começava a desatar as amarras da rivalidade com a vizinha Argentina. A chave para se destravar a política regional brasileira estava com os argentinos, os rivais históricos, e na medida em que as relações entre os dois regimes militares mudavam de natureza – da resolução do contencioso em Itaipu, a “pedra no caminho” entre Brasília e Buenos Aires, segundo Guerreiro<sup>78</sup>, à Guerra das Malvinas –, o fantasma do “imperialismo verde e amarelo” passava a assombrar menos os argentinos e, conseqüentemente, o Brasil ganhava um inédito espaço de manobra para o restante do subemisfério. O ápice do processo de superação da rivalidade ocorreu nos três primeiros anos da era Figueiredo, de 1979 a 1982, e seu legado constitui a maior contribuição da política externa daquele governo.

Com a mudança nos termos da relação com Buenos Aires, a aproximação efetiva com os vizinhos da região amazônica passaria a avançar sem que a Argentina enxergasse diante de si um “cerco” brasileiro se fechar, como o fizera outrora. A aproximação do Brasil com o

<sup>78</sup> Entrevista do ministro Ramiro Saraiva Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 268.

bloco andino, do outro lado, deixaria de ser condicionada a uma disputa silenciosa por áreas de influência com a Argentina, como fora o caso na década anterior. E, mais ao sul, como discutimos no capítulo anterior, o governo Figueiredo se veria obrigado a atualizar sua relação com o Chile de Pinochet, tentando convencê-lo de que a aliança com a Argentina – a mesma com a qual estivera à beira da guerra no Canal de Beagle – não contrariava os interesses de Santiago. Em suma, a “mudança conceitual” na relação com Buenos Aires, nas palavras do regime militar brasileiro, foi o propulsor da diplomacia sul-americana do governo Figueiredo. A ela, assim, dedicaremos atenção especial neste capítulo.

Ao contrário do que ocorrera com a Venezuela e o Chile, a redemocratização brasileira não figurou entre as causas ou impedimentos da aproximação com a Argentina. Como veremos, fatores de ordem estrutural pressionavam ambos os países no sentido da convergência e tanto o governo Figueiredo quanto os comandantes da junta militar argentina<sup>79</sup>, a partir dos acordos de Itaipu, estavam decididos a mudar os termos da relação. Seria, entretanto, um equívoco pretender que a profunda transformação em curso no Brasil de Figueiredo e, após a Guerra das Malvinas e o colapso do regime, na Argentina, não envolveram os laços entre os dois países. De 1979 a 1985, identificamos três momentos-chave em que o tema da redemocratização “invadiu” o terreno da relação bilateral. O primeiro foi a visita do ditador Jorge Rafael Videla ao Brasil, em 1980, cercada de fortes protestos que, enquanto expunham o descompasso entre a natureza dos dois regimes, também revelavam um novo clima de liberalização na cena política brasileira. O segundo, relativo à Guerra das Malvinas: no auge do conflito, o governo Figueiredo temia que um colapso do regime argentino levasse ao poder um aliança entre peronistas e comunistas ou, então, militares ainda mais radicais, cenários que, nos cálculos dos estrategistas de Brasília, criariam um foco de ameaça direta à transição brasileira. Por último, o momento em que a Argentina deixou o Brasil para trás na evolução democrática, com a chegada ao poder de Raúl Alfonsín: o governo da Unión Cívica Radical (UCR) buscava manter relações corretas com a ditadura brasileira, em vias de extinção, mas o novo presidente argentino mantinha laços estreitos com líderes da oposição brasileira, mantendo com líderes como Franco Montoro, Ulysses Guimarães e Fernando Henrique Cardoso contatos frequentes e incentivando-os, nos bastidores, na luta pelas Diretas Já; o PMDB, do outro lado, tentaria vincular as duas transições sul-americanas, algo que o governo Figueiredo buscava, com sucesso, impedir.

---

<sup>79</sup> Enquanto Figueiredo governou o Brasil, passaram pelo poder na Argentina Jorge Rafael Videla, Roberto Eduardo Viola, Leopoldo Galtieri, Reynaldo Bignone e, com a queda do regime militar, Raul Alfonsín.

O debate sobre a nova relação entre os dois grandes do Cone Sul foi dividido em cinco partes, contemplando primeiro a mudança nos termos da relação bilateral para, em seguida, discutir a questão da democracia. Em um primeiro momento, analisaremos as causas profundas que levaram à aproximação (I), da mudança no equilíbrio de poder na região, às dificuldades econômicas da virada dos anos 70 e 80, passando pela política de Washington na América do Sul desde o governo Carter. Em seguida, serão abordados os primeiros efeitos políticos do acordo de Itaipu (II), já no governo Figueiredo – seria o pacto uma causa ou uma manifestação da mudança estrutural pela qual passava a relação entre Brasília e Buenos Aires? Demonstraremos, em um terceiro momento, como ao acordo tripartite de 1979 foi adicionada uma política assertiva de ambos os lados no sentido da aproximação, a qual culminou nos acordos nucleares celebrados na visita de Figueiredo à Argentina (III). Havia, portanto, desde o início uma clara intenção dos regimes militares de ir além do entendimento sobre o uso das águas no Prata. Pouco depois das visitas presidenciais, a nova relação passou por seu teste de fogo, com a Guerra das Malvinas (IV) e a confirmação da aliança entre Brasil e Argentina. Juntos, esses três momentos – o acordo em Itaipu, as visitas presidenciais e as Malvinas – marcaram a emergência, o fortalecimento e a confirmação da nova relação bilateral. Após discutir as causas e a dinâmica da aproximação, chegaremos então à problemática da pesquisa: a questão da democracia nesse novo quadro sul-americano (V), da convivência entre ditaduras, passando pela relação que Brasília fazia entre a redemocratização e a Guerra das Malvinas, até o descompasso entre o regime militar de Figueiredo e o presidente eleito Alfonsín, os quais conviveram no poder por 15 meses.

### 3.1. O foco em Buenos Aires

Ao indicar Guerreiro à chefia do Itamaraty, Figueiredo exigiu do novo chanceler que a negociação sobre a hidrelétrica de Itaipu, o pomo da discórdia com a vizinha Argentina, figurasse no topo da lista de prioridades. “Se vocês não conseguirem chegar a um acordo, vou eu mesmo a Buenos Aires e resolvo isso”, pressionava o presidente ao ministro e assessores da Chancelaria<sup>80</sup>, logo nos primeiros meses do governo.

Quando assumiu o poder, Figueiredo herdou de Geisel uma discussão com os argentinos em estágio avançado – ainda que travada – sobre o aproveitamento hídrico da Bacia do Prata, disputa que se agravara em meados dos anos 60. Em setembro de 1979, seis meses depois da posse do último presidente da ditadura, brasileiros, argentinos e paraguaios chegaram definitivamente a uma posição comum sobre o contencioso, em uma reunião à margem da sessão de abertura da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em Nova York. No dia 19 do mês seguinte, Guerreiro e seus colegas argentino, Carlos Pastor, e paraguaio, Alberto Nogués, assinavam o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus em Puerto Stroessner, hoje Ciudad del Este. Com o entendimento, permitia-se a emergência de um novo marco na relação entre os dois “grandes” do Cone Sul.

As quase duas décadas de disputa em torno de Itaipu e o acordo de 1979 foram objeto de incontáveis pesquisas, com base em ampla documentação empírica. Interessa-nos, na pesquisa, avaliar como o pacto no Prata deu início a um novo momento na relação entre brasileiros e argentinos ainda no governo Figueiredo. Antes, porém, é preciso atentar às “causas profundas”, relativas ao sistema internacional, que pressionaram no sentido da mudança estrutural pela qual passou a relação Brasil-Argentina a partir do último capítulo da ditadura militar brasileira. Sozinha, a questão da hidrelétrica não dá conta de explicar o florescimento de um novo paradigma no principal eixo estratégico da América do Sul. Ao acordo de 1979, somaram-se dois momentos fundamentais que garantiram o encaminhamento da mudança: a aproximação entre Figueiredo e Videla logo após o tratado, ampliando a cooperação bilateral para setores como energia nuclear; e, menos de três anos depois da cerimônia em Puerto Stroessner, o “teste de fogo” da nova relação, com a Guerra das Malvinas. A transição nas relações Brasil-Argentina, portanto, não operou em sua totalidade em 1979, mas no conjunto dos três primeiros anos do governo Figueiredo.

---

<sup>80</sup> Entrevista do embaixador Roberto Abdenur ao autor, em 20 de outubro 2012.

Cabe enfatizar que as causas da mudança de natureza da relação bilateral não residem apenas na vontade dos ditadores, mas, especialmente, nas condições do plano internacional, que pressionavam em direção a um rapprochement entre os dois grandes do Cone Sul. Além da determinação em ambas as capitais no sentido da convergência política e econômica, a perda de poder relativo da Argentina (a), os efeitos do choque do petróleo na região (b) e os crescentes interesses em comum diante dos EUA (c) ao mesmo tempo motivaram a nova relação e criaram terreno fértil para que os entendimentos entre os *policy makers* fincassem raízes, conforme demonstra Gian Luca Gardini (GARDINI, 2010). Diferentemente do que ocorreria em outros momentos de aproximação entre líderes argentinos e brasileiros, como em 1961 com os acordos de Uruguaiana entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi, desta vez a convergência resistiu – e se adensou – com o passar dos anos e, mais ainda, com as mudanças de regimes na Argentina e no Brasil, nos anos 80. A razão fundamental para isso é que fatores relativos ao sistema ampliaram os interesses compartilhados entre brasileiros e argentinos, a favorecer a aproximação, e alteraram a forma com a qual cada lado percebia um ao outro.

Ao longo dos anos 70, um acirramento da tensão com o Brasil tornou-se mais indesejável à Argentina. Internamente, a junta militar de Buenos Aires travava a “guerra suja”, com todos os seus horrores, contra a subversão interna e, ao final da década, estava empenhada em uma caçada a grupos opositores que ia além de suas fronteiras, cooperando com ditaduras da região sob a égide da Operação Condor (ver DINGES, 2004). Externamente, a junta militar de Buenos Aires caminhava à beira de um confronto convencional com o Chile, em razão da disputa territorial no Canal de Beagle. O processo de arbitragem sobre a questão, conduzido pela rainha Elizabeth II, em abril de 1977, beneficiou o regime de Augusto Pinochet: os chilenos receberiam as ilhas Lennox, Picton e Nueva, assumindo controle sobre um corredor marítimo que ligava os oceanos Atlântico e Pacífico, além de acesso a recursos pesqueiros e petrolíferos, e forte projeção sobre a Antártica. Enquanto os argentinos denunciavam o resultado da mediação feita pela monarca britânica, Pinochet ampliava a presença militar chilena no estreito e um cenário de guerra entre dois Estados do Cone Sul tornava-se cada vez mais real. Em dezembro de 1978, a intervenção direta do papa João Paulo II convenceu, no último momento, os argentinos a suspender a *Operación Soberanía*, que previa a invasão das três ilhas em litígio. Os setores diplomático, militar e de

inteligência do Brasil acompanhavam, temerosos, a escalada de tensão entre Buenos Aires e Santiago, evitando ao máximo envolver-se na disputa<sup>81</sup>.

Empenhada numa política de sangue contra a oposição interna e na preparação de uma ofensiva militar contra o Chile, a ditadura argentina só teria a perder ao acirrar a rivalidade com o Brasil. Setores mais radicais do regime argentino, principalmente entre oficiais da Marinha, rejeitavam uma aproximação diplomática com o grande vizinho a leste e faziam alusão constante às supostas pretensões hegemônicas do Brasil. Mas, ao final dos anos 70, as prioridades de Buenos Aires na área de segurança e defesa eram outras: a luta contra a subversão e a disputa territorial no extremo sul do continente.

Além dessa dimensão, a Argentina do final dos anos 70 também havia perdido o protagonismo regional de que gozara até meados do século, enquanto o Brasil, beneficiado pelo rápido crescimento desde o fim dos anos 60, ainda acalentava o sonho de se tornar potência global. As mudanças no sistema econômico internacional, sob os efeitos do Choque do Petróleo, largamente favoreceram o alinhamento de interesses entre os vizinhos. O Brasil em meados dos anos 70 importava cerca de 80% do petróleo que consumia e o governo Geisel via a busca por alternativas na geração de energia – com destaque a Itaipu e ao programa nuclear – como pré-condição ao desenvolvimento nacional. Dessa forma, um acerto na Bacia do Prata que permitisse a construção da maior usina hidrelétrica do mundo à época adquiria um peso especial no projeto político e econômico dos militares. A Argentina, do outro lado, era praticamente autossuficiente em petróleo, mas, bem como o Brasil, não estava imune à onda protecionista que varreu o Norte e à secura nas fontes creditícias no mercado internacional, as quais encaminhavam o país ao endividamento. Sob pressão econômica externa, os vizinhos entreolhavam-se como mercados potenciais para escoar suas exportações e melhorar o equilíbrio de seus balanços de pagamento. O comércio bilateral entre 1975 e 1979 cresceu em média de 27% ao ano, segundo dados do governo brasileiro<sup>82</sup>. Em seguida, nos anos 80, ambos veriam no drama da dívida e na negociação com os países do Norte uma causa comum, ampliando o interesse tanto em aprimorar os laços comerciais bilaterais quanto na articulação de uma estratégia coerente de diálogo com os credores internacionais<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup>A Secretaria-Geral do Conselho de Segurança, tanto no governo Geisel quanto no Figueiredo, produziu vários estudos sobre o conflito no extremo da América do Sul e cenários de guerra.

<sup>82</sup>Dados do governo brasileiro apresentados por Figueiredo em discurso na Argentina. *Resenha de Política Externa*, Abril, Maio e Junho de 1980. Pág. 23

<sup>83</sup>Cabe registrar aqui que, em ambos os aspectos, Brasil e Argentina falharam. Dados das Nações Unidas mostram que, sob o impacto da desaceleração e do desequilíbrio macroeconômico, o comércio entre os dois países caiu na primeira metade dos anos 80. Em 1979, o volume de exportações brasileiras para a Argentina era de US\$718,4 milhões e o de importações, de US\$989,5 milhões. Em 1985, quando Figueiredo deixou o poder,

Em terceiro lugar, a chegada de Jimmy Carter à Casa Branca, em janeiro de 1977, alterou parte essencial dos princípios que norteavam a ação dos EUA na América Latina, com consequências importantes a brasileiros e argentinos. Desde sua campanha, o democrata deixara claro que faria do respeito aos direitos humanos e da luta contra a proliferação nuclear dois pilares de sua política externa, mensagem especialmente incômoda a regimes militares sul-americanos que, embora em escalas diferentes, cometiam barbaridades contra suspeitos de subversão e buscavam o domínio da tecnologia do átomo fora de regimes como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e Tlateloco<sup>84</sup>.

Contra a “ingerência” de Washington em assuntos internos e o direito à tecnologia atômica, argentinos e brasileiros tinham mais uma causa comum. Um primeiro exemplo dessa nova convergência de interesses veio menos de um mês depois da eleição de Carter, quando o presidente da Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, contra-almirante Carlos Castro Madero, afirmou na TV ser “solidário ao Brasil” contra os “países líderes em energia nuclear (que) pretendem controlar o avanço (brasileiro)”<sup>85</sup>. Vale lembrar que havia, naquele momento, uma corrida silenciosa entre Brasil e Argentina no campo nuclear – com os argentinos, tecnologicamente, à frente – e os dois países olhavam com forte suspicácia ao programa atômico do vizinho. A fala de Madero, portanto, era o primeiro sinal de uma mudança importante e, três anos depois, com o acordo de Itaipu na gaveta, as ditaduras sul-americanas começariam um projeto de cooperação no setor impensável anos antes. À pressão do Congresso americano com a elaboração de relatórios sobre a questão de direitos humanos, em 1976 – portanto ainda no governo Richard Nixon –, Brasil e Argentina responderam da mesma forma: denunciando acordos de cooperação militar com Washington. Quando a questão foi encampada pela própria Casa Branca, sob o período Carter, os vizinhos aferraram-se ainda mais ao princípio de não ingerência (SPEKTOR, 2009).

A situação desfavorável à Argentina no Cone Sul, a nova realidade da economia internacional e as mudanças na política externa dos EUA na América Latina formaram o quadro sobre o qual foi desenhado o acordo de outubro 1979. Para além das vontades de Figueiredo e Videla, esses fatores sistêmicos pressionavam em direção ao entendimento e permitiram que o acerto final sobre o Prata se assentasse sobre sólidas bases. Com a disputa

---

essas cifras era, respectivamente, de US\$548,2 e US\$493,1. Apesar da articulação política que culminou no chamado “consenso de Cartagena”, Brasília e Buenos Aires tampouco conseguiram criar uma posição comum frente aos credores internacionais.

<sup>84</sup> O Brasil à época já havia firmado e ratificado Tlateloco, que bania o desenvolvimento de armas nucleares na América Latina, mas não “reconhecia” sua validade antes que todas as partes, incluindo Cuba, também integrassem o tratado

<sup>85</sup> Jornal *O Estado de S. Paulo*, 10/2/1977. Pág. 24.

das hidrelétricas resolvida, ambos os governos poderiam levar adiante uma agenda inédita de aproximação, reforçada por visitas presidenciais e acordos que tocavam “temas tabu”, como energia nuclear. Quando a junta de Buenos Aires lançou a aventura militar nas Ilhas Malvinas, o governo brasileiro demonstrou, por meio de uma posição de “neutralidade imperfeita”, que estava disposto a garantir os avanços na relação com o vizinho. Entre o pacto sobre Itaipu e a guerra de argentinos e britânicos – portanto nos três primeiros anos do governo Figueiredo –, o principal eixo estratégico da América do Sul havia sido definitivamente transformado.

### *3.1.1. O desfecho em Itaipu*

O “começo do fim” da disputa brasileiro-argentina sobre o aproveitamento hídrico da Bacia do Prata remonta a julho de 1977, menos de dois anos antes da posse de Figueiredo, quando o chefe do Estado-Maior da Aeronáutica do Brasil, brigadeiro Délio De Matos, e o também brigadeiro Orlando Ramón Agosti, membro da junta militar da Argentina, encontraram-se em Foz do Iguaçu (BANDEIRA, 1993. P. 236-238). Nos dois lados da fronteira, o establishment das Forças Armadas desejava conter a discórdia e, pouco após a reunião entre os brigadeiros, o chanceler brasileiro, Antonio Azeredo da Silveira – que nos meses anteriores recusara duas vezes ofertas argentinas de diálogo sobre a Bacia do Prata<sup>86</sup> –, mudou de posição e enviou uma nota a seu homólogo em Buenos Aires, Oscar Montes, propondo a reabertura das negociações. Em setembro de 1978, brasileiros, argentinos e paraguaios reunidos em Assunção chegaram perto de um acordo definitivo, o qual àquela altura dependia objetivamente de um acerto sobre o número de turbinas em Itaipu (a Argentina queria 18 e o Brasil, 20) e sobre a cota de reagentes (altura das águas) na usina argentino-paraguaia de

---

<sup>86</sup> No fim de 1976, o governo Jorge Rafael Videla propôs a criação de uma comissão bilateral para desatar os vários nós da relação com o Brasil e Silveira respondeu que não aceitava incluir nos trabalhos do grupo a questão de Itaipu – algo que, segundo ele, equivaleria a reconhecer o direito argentino à “consulta prévia” sobre os rumos da hidrelétrica. Meses depois, o chanceler brasileiro deixou sem resposta uma nova oferta de Buenos Aires, desta vez envolvendo uma comissão tripartite para “compatibilizar” os projetos de Itaipu e Corpus, e a Argentina recusou-se a dar garantias sobre a liberdade de navegação no Rio da Prata. A situação ficou ainda pior quando o Paraguai indicou que adotaria o modelo de ciclagem brasileiro, de 60 Hertz, em detrimento do argentino, de 50 Hertz, mudança que aproximaria ainda mais Assunção de Brasília. Em julho, a Argentina fechou a rota usada por caminhões brasileiros que cruzavam a Cordilheira dos Andes rumo ao Chile e, em resposta, o Brasil limitou em 80% o número de caminhões argentinos com autorização para cruzar a fronteira. Negociadores argentinos, entretanto, indicavam com razão que a falta de acordo tinha motivos “mais políticos do que técnicos”. A personalidade explosiva de Silveira e, principalmente, sua posição de “ganhar tempo” para que o Brasil construísse a hidrelétrica e a negociação corresse diante de um fato consumado não ajudaram a acalmar os ânimos do outro lado da fronteira, assim como as denúncias em Buenos Aires contra o “imperialismo brasileiro” e a decisão do embaixador argentino em Brasília, Oscar Camillión, de conduzir na imprensa do Brasil uma campanha “culpando” o governo brasileiro pela estagnação do diálogo.

Corpus. Um desfecho ao contencioso nunca estivera tão próximo. No mês seguinte, contudo, houve um novo recuo depois que Brasil e Paraguai propuseram uma fórmula que previa 18 turbinas “em operação” em Itaipu, mas a instalação de 20 aparelhos – ideia imediatamente rechaçada pela Argentina. Em dezembro, na X Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, em Punta del Este, o impasse persistiu e, no início de 1979, o governo Geisel indicou que a questão ficaria para o próximo presidente, Figueiredo.

Na interpretação de Guerreiro, que passou de secretário-geral do Itamaraty a chanceler naquele ano, as “atitudes subjetivas e tradições idiotas” estavam se sobrepondo a uma negociação técnica de Itaipu, o que fazia da crise uma “coisa mais de psicólogos e psiquiatras” do que de diplomatas<sup>87</sup>. A delegação argentina que viajou ao Brasil para a posse de Figueiredo recebeu sinais claros de que o novo governo estava disposto a buscar um acordo (SPEKTOR, 2002. P. 117) e, menos de seis meses depois, chegava-se a uma posição de consenso em um coquetel em Nova York entre os três chanceleres. O entendimento previa a instalação de 18 turbinas em Itaipu, como queria a Argentina, e uma cota de reagente de 105 metros acima do mar em Corpus, menos do que Silveira oferecera ao governo de Isabel Perón. A usina no Rio Paraná operaria com um sistema de dupla ciclagem, o que não obrigaria o Paraguai a migrar para o modelo brasileiro, de 60 Hertz, como temia a Argentina. O Brasil recebia, ainda, garantias adicionais sobre os chamados “parâmetros de navegação” na parte argentina da bacia.

O documento firmado em Puerto Stroessner impunha que qualquer alteração no número de turbinas e na cota de reagente – os dois pontos-chave do acordo – seria “precedida de negociação entre as partes”, algo que se aproximava da idéia de consulta prévia defendida por Buenos Aires e veementemente recusada pelo governo Geisel. Após firmar o tratado, Guerreiro ignorou a exigência argentina que tanto havia enfurecido seu antecessor no Itamaraty e, em seu discurso, enfatizou que um acordo apenas foi possível depois que “doutrinas preliminares foram postas de lado” e os países procuraram “de forma racional e objetiva” conciliar os interesses nacionais<sup>88</sup>.

A assinatura do acordo tripartite certamente não encerrou, de imediato, a mútua suspeição entre brasileiros e argentinos, e o documento foi recebido com cautela tanto em Buenos Aires quanto em Brasília. No setor do Itamaraty que tratava das questões sul-americanas, eram grandes as dúvidas sobre a “durabilidade” do consenso alcançado e

---

<sup>87</sup> Entrevista de Ramiro Saraiva Guerreiro ao CPDOC-FGV, pág. 268.

<sup>88</sup> *Folha de S. Paulo*, 20/10/1979. Pág. 6.

prevalecia a ideia de “esperar para ver” suas consequências objetivas<sup>89</sup>. A imprensa nacional, de outro lado, chamava atenção para as questões deixadas em aberto no texto final, incluindo a possibilidade de os argentinos tentarem reabrir as negociações insistindo na tese da consulta prévia. Na Argentina, o acordo tripartite fez o almirante Isaac Francisco Rojas, ex-vice-presidente e um dos porta-vozes da ultradireita, emitir nota de protesto contra Videla e realizar uma reunião para denunciar o acordo, uma mostra da insatisfação dos radicais diante do entendimento com o velho rival do Prata. O próprio discurso do chanceler argentino em Puerto Stroessner parecia tentar amainar a indisposição entre os setores mais duros da ditadura, qualificando os compromissos assumidos com Brasil e Paraguai como “gestos de boa vontade com os nossos vizinhos” e dizendo que a Argentina “aceitava” as obras em Itaipu<sup>90</sup>, palavreado que incomodou funcionários brasileiros.

No entanto, já naquele momento os presidentes Figueiredo e Videla enviavam, publicamente, sinais de que desejavam fazer avançar a aproximação bilateral e transformar o acordo tripartite no início de um novo momento na história das relações entre os dois países. No dia da assinatura do documento, o maior jornal da Argentina, o *Clarín*, publicou uma longa entrevista com Figueiredo na qual o presidente brasileiro dizia ser favorável a um pacto no setor de energia nuclear com a Argentina – “se (isso) vier a ser julgado oportuno pelos dois países”, ponderava, cautelosamente. O presidente brasileiro também indicava que desejava realizar uma visita oficial a Buenos Aires, pois “os encontros entre chefes de Estado de países amigos propiciam o diálogo franco sobre temas de interesse comum”<sup>91</sup>. Também por meio da imprensa, Videla enviou uma mensagem inequívoca no sentido da aproximação e avisou que Buenos Aires apostava em um estreitamento dos laços com o Brasil que poderia incluir as “possibilidades que oferece a experiência (argentina) na pesquisa e aplicação da energia nuclear para fins pacíficos”<sup>92</sup>. Aos ouvidos dos bons entendedores, os dois lados concordavam que Itaipu era parte de um projeto maior que redesenharia a paisagem política na América do Sul.

### 3.1.2. *Diplomacia presidencial e acordos nucleares*

O próximo passo do Brasil em direção à Argentina veio em abril de 1980, com a ida de Figueiredo a Buenos Aires. Realizada seis meses depois do acordo tripartite, a viagem oficial

---

<sup>89</sup> Entrevista do embaixador Rubens Ricupero ao autor, em 22 de março de 2013.

<sup>90</sup> *Folha de S. Paulo*, 20/10/1979. Pág. 1

<sup>91</sup> *O Estado de S. Paulo*, 19/10/1979. Contracapa.

<sup>92</sup> *Folha de S. Paulo*, 20/10/1979. Pág. 6

foi a primeira de um chefe de Estado brasileiro desde que Getúlio Vargas, ainda antes do Estado Novo, estivera na Argentina<sup>93</sup>. E o governo brasileiro empenhou-se em reforçar o “peso histórico” do pequeno périplo sul-americano de Figueiredo: antes de chegar à capital argentina, o presidente brasileiro visitou Assunção e devolveu a Stroessner uma amplo acervo levado pelas tropas brasileiras na Guerra do Paraguai, incluindo canhões, documentos e a espada do marechal Francisco Solano López, os quais – “devido a vicissitudes da História”, como dissera cuidadosamente o presidente brasileiro – estavam havia mais de cem anos no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro<sup>94</sup>.

Figueiredo tinha um elo pessoal com a Argentina, aonde desembarcou como chefe de Estado no dia 14 daquele mês, depois do breve encontro com Stroessner. Buenos Aires não era estranha ao último presidente da ditadura, que lá passara parte de sua juventude quando seu pai, general Euclides Figueiredo, um dos comandantes da insurreição contra Vargas em 1932, foi obrigado a buscar o exílio. Em seguida, em 1941, já como oficial do Exército, ele serviu na guarnição de Uruguiana, cruzando regularmente a fronteira. Esse passado pesava sobre a forma como o presidente percebia o país vizinho e na atenção especial que conferia à Argentina, afirma o embaixador Rubens Ricupero, à época chefe da divisão de América do Sul do Itamaraty. Ao retornar a Buenos Aires em 1980, Figueiredo foi recebido a salvas de canhões por um governo que igualmente via os entendimentos de Itaipu como a arrancada de um novo momento na relação bilateral. Quando os chefes de Estado ficaram a sós no carro oficial, Videla ouviu de Figueiredo a sugestão de que “se tratassem não como presidentes, mas como soldados”, e os dois conversaram sobre os motivos da desconfiança mútua<sup>95</sup> entre os povos vizinhos. Ao descer do veículo, o ditador argentino afirmou a jornalistas que o acordo tripartite “abria as portas” e constituía “precedente inquestionável” à aproximação que se descortinava<sup>96</sup>.

Os acordos assinados na visita a Videla versavam sobre temas diversos: da construção de uma ponte ligando Foz do Iguaçu a Puerto Iguazu, a medidas para evitar a bitributação de produtos; de iniciativas de cooperação científica, com vistas à fabricação conjunta de um

<sup>93</sup> Vargas esteve em 1935 na Argentina, no governo do presidente Agustín Pedro Justo.

<sup>94</sup> Em retribuição, Figueiredo tornou-se o primeiro presidente brasileiro a receber o grande colar do marechal Francisco Solano López, a mais distinção do Estado paraguaio. A questão da devolução dos troféus de guerra ao Paraguai vinha sendo estudada desde o governo Geisel. Um parecer do jurista Francisco Rezek indicando que o Brasil era apenas “depositário” e não “proprietário” do material impulsionou a decisão de Figueiredo de devolver o espólio a Assunção. Ver *Relação Brasil/Paraguai, Devolução dos Troféus de Guerra*. Arquivo Nacional, BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.147

<sup>95</sup> A descrição foi feita por Figueiredo ao secretário de Estado dos EUA Alexander Haig. *Viagem do presidente aos EUA*. Conselho de Segurança Nacional. Ultrassecreto. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.47. Pág. 3.

<sup>96</sup> Discurso do presidente Jorge Rafael Videla. *Resenha de Política Externa*. Março, Abril e Maio de 1980. Pág. 26

avião bombardeiro e um míssil, à integração de sistemas elétricos na região de fronteira. Os presidentes também alinharam o discurso contra o “neoprotecionismo” praticado pelos EUA e Europa contra o Terceiro Mundo e o “neocolonialismo” na África. Mas, na extensa lista de itens da pauta de diálogo, constava um assunto-chave: o início da cooperação no setor nuclear.

Em Buenos Aires, o presidente da Nuclebrás, Paulo Nogueira Batista, anunciou que os dois lados trabalhariam juntos no desenvolvimento de reatores e, possivelmente, centrais nucleares, na produção de combustível nuclear e radioisótopos, na proteção das instalações e em outros temas sensíveis ao domínio da tecnologia do átomo. À época, o programa nuclear argentino estava à frente do brasileiro, com a Usina de Atucha 2 em estágio avançado, enquanto no Brasil técnicos esbarravam em problemas para dominar o ciclo completo de enriquecimento do urânio. Originalmente direcionados um contra o outro, os programas atômicos brasileiro e argentino começavam ali um processo de convergência, o segundo passo decisivo na construção de um novo paradigma na relação bilateral, depois de Itaipu. O acordo, incluindo a promessa argentina de fornecer 24 toneladas de urânio ao Brasil, alarmou o Departamento de Estado dos EUA. Mais uma vez, argentinos e brasileiros viam-se lado a lado diante de Washington. “Fica refutada para sempre a lenda de uma corrida armamentista entre Argentina e o Brasil e, em seu lugar, abrem-se perspectivas concretas em uma vasta área”, decretou Videla<sup>97</sup>, antes de se despedir de Figueiredo. Animado ao ver os resultados de sua visita à velha conhecida Buenos Aires, o presidente brasileiro anunciou aos jornalistas que o acompanhavam: “o Brasil e Argentina estão casados”<sup>98</sup>. Como veremos ao final deste capítulo, o ditador argentino retribuiu, meses depois, a viagem e, no Brasil, foi hostilizado e alvo de intensa campanha por parte de grupos da oposição.

Na sucessão de Videla, com os governos dos generais Roberto Eduardo Viola e, após o golpe silencioso de 1981, Leopoldo Galtieri, a política externa argentina assumiu o discurso das fronteiras ideológicas, de forte alinhamento com os EUA. Buenos Aires passava a enxergar ainda mais a América Latina através das lentes da Guerra Fria. As brutalidades nos porões do regime continuavam e, externamente, argentinos aventuravam-se em golpes de Estado na Bolívia e no envio de assessores de contra-insurgência, veteranos da guerra suja, à América Central. Como será discutido mais à frente, o governo argentino solicitou apoio do Brasil para impedir a ascensão da esquerda boliviana, coisa que Brasília cautelosamente declinou. Ante a crise centro-americana, o discurso brasileiro era também marcado pela

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> *Folha de S. Paulo*. 17 de maio de 1980. Pág. 1.

prudência, em favor de uma “solução endógena” e contra a ingerência do governo Reagan, embora houvesse uma solidariedade subjacente à luta contra a influência cubana e soviética na região. Segundo Guerreiro, brasileiros e argentinos concordavam sobre o risco de “comunização” da região, mas não sobre os “meios” de ação para evitá-lo<sup>99</sup> – Buenos Aires chegou a cogitar da criação de uma força interamericana, o que significaria uma intervenção militar aberta e direta. A Argentina também almejava criar uma aliança militar no Atlântico Sul, juntamente com a África do Sul, sob o jugo do apartheid, do outro lado do oceano. O Brasil decididamente rejeitava tanto a criação de uma força regional para intervir na América Central quanto a “militarização” do espaço atlântico, submetendo-o à lógica do confronto bipolar, como Figueiredo diria em reunião reservada com autoridades de inteligência do governo americano<sup>100</sup>.

À primeira vista, o ideário do “Ocidentalismo” argentino e do “Universalismo” brasileiro opunham-se frontalmente nos primeiros anos da década de 80. Mas, apesar das distintas visões de mundo, não houve retrocesso objetivo na aproximação bilateral. Em maio de 1981, Figueiredo esteve na região de fronteira, em Paso de los Libres, com Viola, que nomeara como chanceler Oscar Camillión, ex-embaixador em Brasília e um dos grandes articuladores das negociações de Itaipu. E no ano seguinte, quando chegou ao Brasil a notícia de que soldados argentinos haviam começado a marchar sobre as ilhas britânicas no extremo sul do continente, o governo Figueiredo demonstrou que as promessas de amizade com o vizinho eram mais do que apenas promessas.

### *3.1.3. A guerra na América do Sul*

Assim como o restante do mundo, o Brasil foi pego de surpresa pela invasão argentina no extremo sul do continente, em abril de 1982. Guerreiro estava em Nova York, onde fazia escala em uma viagem de volta da China, quando foi acordado no hotel por assessores com a notícia de que os argentinos marchavam sobre o arquipélago gelado. Momentos depois, em entrevista a um grupo de jornalistas brasileiros, pela primeira vez expôs a posição do governo Figueiredo diante do conflito. A linha de atuação do Brasil – uma “neutralidade imperfeita”, como posteriormente foi batizada, equilibrando-se entre a discreta solidariedade à Argentina e

---

<sup>99</sup> Depoimento ao CPDOC-FGV, pág. 278.

<sup>100</sup> *Encontro com o Presidente da República*. Ultrassegredo. Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.46

a tentativa de manter intactos os bons laços com o Reino Unido – permaneceu inalterada desde a primeira fala do chanceler até o fim das hostilidades.

Guerreiro, porém, não havia tirado da cartola em Nova York essa posição de princípio: o regime militar, incluindo seus setores de inteligência, desconhecia as intenções belicosas de Galtieri, mas a questão da soberania sobre o arquipélago já vinha sendo objeto de debates internos e mesmo manifestações públicas da diplomacia brasileira. Na declaração final da visita de Figueiredo a Videla, em 1980, por exemplo, um dos pontos era o “apoio do Brasil à Argentina na questão das Malvinas, (...) reiterando a confiança de que as negociações em curso conduzam (...) a resultados satisfatórios”<sup>101</sup>. O apoio brasileiro na declaração final incomodou Londres de tal forma que, quando Videla veio ao Brasil meses depois, o corpo diplomático britânico recusou-se a comparecer ao coquetel oferecido por Figueiredo ao ditador argentino<sup>102</sup>. No início de 1982, dois meses após assumir a chancelaria argentina, Nicanor Costa Méndez, em uma conversa a sós com Guerreiro, em Brasília, avisou que o tema das ilhas sob controle britânico seria a “prioridade número 1” da diplomacia de Buenos Aires<sup>103</sup>. O assunto aflorava de tal forma que a divisão do Itamaraty responsável por assuntos sul-americanos iniciou uma pesquisa para fundamentar a posição brasileira diante do que até então era apenas um litígio argentino-britânico<sup>104</sup>, uma polêmica secundária que despertava menos temores do que a disputa no Canal de Beagle.

A posição brasileira sobre as Malvinas, propuseram funcionários da chancelaria, deveria se escorar na história diplomática. Em 1833, quando o império britânico se apropriou do arquipélago pela força, o governo do império no Rio de Janeiro, ainda no período da regência, determinou à sua legação em Londres “coadjuvar” a Argentina na manifestação de um protesto contra a usurpação no Atlântico Sul. O Brasil, portanto, recusou-se a reconhecer a soberania britânica sobre as ilhas 150 anos atrás e, desde então, sua posição não mudara, argumentava o Itamaraty. Quando a crise repentinamente estourou, em 1982, o governo Figueiredo fez do resgate de um episódio tão remoto – e até então insignificante – da história diplomática brasileira a justificativa formal para uma escolha eminentemente política: a de apoiar o objeto da reivindicação argentina e, embora discordasse em privado, não condenar publicamente os meios escolhidos por Galtieri para recuperar as ilhas.

---

<sup>101</sup> Declaração final da visita do presidente Figueiredo à Argentina. *Resenha de Política Externa*. Abril, maio e junho de 1980. Pág. 54

<sup>102</sup> *Folha de S. Paulo*. 21/8/1980

<sup>103</sup> Depoimento de Guerreiro ao CPDOC-FGV, pág. 275.

<sup>104</sup> Entrevista do embaixador Rubens Ricupero ao autor, em 22 de março de 2013.

Na prática, a fórmula da “neutralidade imperfeita” do Brasil diante da guerra operou em meio a um equilíbrio tenso entre Buenos Aires e Londres. Contra a pressão dos principais jornais do País e de intelectuais como José Honório Rodrigues, a diplomacia brasileira entendia que, caso se distanciasse da Argentina naquele momento de crise, colocaria a perder todo o avanço conquistado desde 1979 e instigaria um “ressentimento que poderia durar gerações”, na visão de Guerreiro. Em contrapartida, um apoio discreto que não violasse abertamente o princípio jurídico da neutralidade no conflito selaria a emergência de um novo paradigma nas relações entre os vizinhos. Foi este o caminho escolhido. O Brasil reconhecia explicitamente o direito argentino sobre as ilhas e, diante da ilegalidade patente da agressão militar, silenciava. No entanto, se pendesse demais para o lado de Buenos Aires, o governo Figueiredo arriscaria comprometer sua boa relação com Londres. Em um momento em que lutava para ganhar a confiança de credores internacionais, a maior parte deles na Europa, esse era um cenário altamente indesejável e setores do governo, notadamente o ministro Delfim Netto, incomodavam-se com o “desequilíbrio” da posição e a nova manifestação de “terceiro-mundismo” do Itamaraty. À exceção do Chile de Pinochet, porém, toda a América Latina, incluindo Cuba, postara-se ao lado da Argentina.

Internamente, o governo brasileiro avaliava que os argentinos haviam incorrido em um erro de cálculo grosseiro. Conforme disse Costa Méndez a Guerreiro pouco antes do fim do conflito, a junta militar de Buenos Aires acreditava que os EUA não condenariam, ou mesmo apoiariam, a aventura da Argentina em razão da posição firme da ditadura sul-americana na luta global contra o comunismo – a proposta de criar uma aliança antissoviética no Atlântico Sul, a luta contra a subversão no Cone Sul e o envio de veteranos da guerra suja à América Central seriam exemplos desse “papel estratégico” desempenhado por Buenos Aires. Seria a hora de colher os dividendos do alinhamento, acreditava a junta militar. O governo Galtieri acreditou ter recebido sinais de autoridades de Washington, incluindo senadores em visita a Buenos Aires e o próprio secretário de Estado, Alexander Haig, indicando que a superpotência não interferiria em uma política de força das Malvinas. As ilhas rochosas, entretanto, estavam sob autoridade do país que travara duas guerras mundiais ao lado dos EUA e cuja “relação especial” com os americanos formava a coluna vertebral da Aliança Atlântica. Quando a guerra estourou, Reagan não hesitou em se alinhar de imediato a Margareth Thatcher.

Ao governo brasileiro, de nada adiantava lamentar o *wishful thinking* da Argentina, principalmente depois que a ofensiva militar fez explodir o fervor patriótico no país e colocou

a junta militar em um caminho sem volta. Restava ao governo Figueiredo evitar os grandes riscos que um desfecho extremado da crise representaria ao Brasil. Como analisaremos mais adiante, o governo avaliava que, de um lado, uma derrota retumbante da Argentina poderia levá-la a pedir ajuda à URSS, ou mesmo conduzir ao poder em Buenos Aires grupos de extrema esquerda, algo que teria graves consequências à transição em curso no Brasil. Ao secretário de Estado dos EUA, Alexander Haig, o próprio Figueiredo reclamou que “de toda essa situação, quem está lucrando é a URSS” e a Argentina “não poderia ser perdida para o Ocidente ou acuada”. O presidente disse também temer a possibilidade de uma aliança peronista-comunista chegar ao poder em Buenos Aires, em meio a um cenário de caos, “o que seria um enorme problema ao Brasil, pois teríamos ao sul uma Cuba muito maior”<sup>105</sup>. O colapso do Estado vizinho custaria caro para o Brasil e, se países do bloco comunista entrassem em cena, os EUA se veriam obrigados a interceder diretamente. Tanto o embaixador soviético em Washington, Anatoly Dobrynin, quanto o vice-presidente cubano, Carlos Rafael Rodríguez, haviam afirmado publicamente a disposição de ajudar “não a junta militar mas o povo da Argentina” – manifestações que não escapavam do radar de Brasília e Washington.

De outro lado, uma vitória avassaladora de Galtieri poderia aguçar o apetite argentino por novas aventuras militares na região, principalmente contra o Chile, e colocar o país em uma nova posição de força na América do Sul, um desfecho também temerário ao Brasil. Brasília concordava com os EUA de que não se podia “premiar” a aventura militar de Buenos Aires<sup>106</sup>. O governo Figueiredo precisava de uma solução intermediária, de preferência que resultasse no *status quo ante* e abrisse caminho para negociações. O Conselho Nacional de Segurança de Brasília concluía que o interesse brasileiro era que a guerra não tornasse a Argentina “nem politicamente instável, nem tomada por um nacionalismo imprudente”<sup>107</sup>.

Na prática, a solidariedade do Brasil com a Argentina operou em duas dimensões. No plano diplomático, o governo brasileiro não só passou a representar os interesses argentinos em Londres como também atuou em favor do vizinho em instituições multilaterais e junto ao governo Reagan. Com o Peru, o Brasil formulou na Organização dos Estados Americanos (OEA) uma resolução amplamente favorável à Argentina, mas que não tratava a contraofensiva do Reino Unido como uma “agressão” ao Hemisfério; dessa forma, não havia

---

<sup>105</sup> *Viagem do presidente aos EUA*. Ultrassecreto. AN BSB. No 8.0 PSN. EST47. Fls. 4-6. Esse temor do regime brasileiro voltará a ser tratado no final do capítulo.

<sup>106</sup> *Ibidem*

<sup>107</sup> *Hidrelétrica Binacional Itaipu*. Conselho Nacional de Segurança. Secreto. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.7. Pág. 31

sentido invocar o princípio de defesa coletiva. Diplomatas brasileiros receberam instruções para tentar evitar que colegas da região fizessem uso da “retórica do ressentimento” contra o governo Thatcher, a Europa e os EUA (GARDINI, 2010. P. 36; CERVO, 2001. P. 236), enquanto Guerreiro incentivou, desde os primeiros momentos da guerra, os argentinos a levarem sua reivindicação às Nações Unidas, onde contariam com grande respaldo dos países do Terceiro Mundo. As sanções impostas à Argentina por europeus e americanos, protestava o Brasil, careciam de legitimidade, pois eram atos unilaterais, sem o aval Conselho de Segurança.

O governo brasileiro também pressionou Reagan em favor de Galtieri: apesar da crise, Figueiredo realizou viagem oficial a Washington em maio, agendada antes do conflito, e, privadamente, alertou que uma invasão do território continental argentino teria “consequências incalculáveis”, incluindo para a relação dos países latino-americanos com os EUA e a Europa Ocidental. Figueiredo pediu ainda a Reagan que trocasse os termos pejorativos “ditadura” e “junta” ao se referir ao governo argentino, criticou a “desproporção de força empregada pela Inglaterra” e defendeu que “uma saída honrosa” a Buenos Aires era a única alternativa para solucionar o conflito. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro se propôs a enviar um emissário para dialogar diretamente com Galtieri – o que não ocorreu – e recusou apoiar uma proposta de paz do secretário de Estado Haig que previa a presença de tropas americanas no arquipélago<sup>108</sup>. O Serviço Nacional de Informação (SNI) alertava ainda para o risco de as ilhas serem convertidas em bases americanas<sup>109</sup>.

Contudo, o apoio do Brasil à Argentina foi além da solidariedade política e dos esforços de mediação. Em meio à guerra, o governo Figueiredo concedeu uma importante ajuda material à Argentina, ao mesmo tempo em que, quando podia, atrapalhava os planos dos britânicos. Em vez de tentar tirar proveito da perda de mercado das exportações da Argentina, o Brasil abriu a Buenos Aires seus principais portos no Sul e Sudeste do País – os mesmos que, nos anos 70, haviam sido parte da disputa comercial entre os vizinhos. O Brasil forneceu também apoio militar, com envio de aviões de patrulha à Argentina, os quais supostamente foram pilotados por oficiais brasileiros (BANDEIRA, 1993. P. 243), embora tenha recusado o fornecimento de mísseis Exocet. Em meio à guerra, o governo Figueiredo decidiu ainda reter, sob protestos de Londres, caças britânicos Vulcan que haviam feito um pouso de emergência em território nacional e as aeronaves só seriam devolvidas depois do

---

<sup>108</sup> *Viagem do presidente aos EUA*. Ultrassegredo. AN BSB. No 8.0 PSN. EST47.

<sup>109</sup> *Bases aeronavais no Atlântico Sul?* Serviço Nacional de Informação. Secreto. In *Diversos / Política Externa* *Apreciação 026/22/AC/82 / Política Externa Informação para o PR*. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST. 58

armistício. A extensão da colaboração militar brasileira pode ter sido ainda maior: segundo documentos do National Archives de Londres divulgados em dezembro 2012, o Brasil permitiu o uso do aeroporto do Recife para transporte de um amplo arsenal da Líbia de Muamar Kadafi para a Argentina, em aviões da empresa Aerolíneas Argentinas<sup>110</sup>. Talvez não por acaso, um ano depois a descoberta de aviões da Líbia carregados com armamento pesado no aeroporto de Recife, além de Manaus, colocou o governo Figueiredo em um complicado impasse que quase levou à ruptura das lucrativas relações com a ditadura Kadafi<sup>111</sup>.

O Brasil navegou por águas conturbadas naqueles dois meses de 1982, mas alcançou plenamente seus principais objetivos. Apesar de protestos pontuais, os laços com o Reino Unido não foram ceifados, nem mesmo seriamente prejudicados diante da solidariedade brasileira com a Argentina. Como demonstraram pouco depois do armistício os elogios de Thatcher à diplomacia brasileira<sup>112</sup>, Londres também queria evitar um distanciamento do Brasil. Mais importante, a nova relação entre brasileiros e argentinos, lançada com os acordos de 1979 e nos anos seguintes reforçada por meio da diplomacia presidencial, passou com sucesso em 1982 por seu grande teste de fogo. Internamente, a guerra sem sentido no ermo arquipélago irrogou aos argentinos perdas incalculáveis e uma transição política a meio caminho – mais do que o país, o regime militar foi abatido pela armada britânica. Externamente, Buenos Aires saía do conflito mais próxima do Brasil.

Em um estudo de 1985 sobre a cooperação no Prata, a Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Segurança do Brasil chegaria à seguinte conclusão:

*O conflito nas Malvinas e suas consequências, na verdade, aceleraram a tendência à cooperação (entre Buenos Aires e Brasília). Do lado argentino, os ressentimentos em relação aos EUA e à Europa Ocidental provocaram uma latino-americanização da política externa, em grande parte para concentrar e ganhar apoio para a questão das Malvinas<sup>113</sup>*

<sup>110</sup> Nos documentos brasileiros consultados, não há registro dessa ponte aérea Líbia-Argentina via Recife e o embaixador Rubens Ricupero, responsável pela divisão de América Latina do Itamaraty à época, afirma desconhecer essa colaboração. Ricupero, porém, diz que esse tipo de questão era reservada ao Serviço Nacional de Informação (SNI), não à Chancelaria, e se recorda que o embaixador britânico em Brasília, George Hardings, protestou verbalmente contra a suposta colaboração brasileira com o uso argentino do aeroporto do Recife. O tema, de acordo com a documentação britânica, foi tratado em reunião de gabinete com a própria Thatcher e a premiê teria aventado a possibilidade de abater as aeronaves sobre o Atlântico. Ver *Brasil foi rota de armas para a Argentina durante as Malvinas, revelam arquivos*. Jornal *O Estado de S. Paulo*, 29/12/2012.

<sup>111</sup> Ver Arquivo do Conselho de Segurança Nacional

<sup>112</sup> Entrevista de Guerreiro ao CPDOC-FGV. CAMPOS, 1994.

<sup>113</sup> *Hidrelétrica Binacional Itaipu*. Secreto. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.7. FI. 30

O governo Reagan tentou usar o Brasil para começar a se reaproximar da Argentina após o conflito. A ideia da Casa Branca era aproveitar a visita do presidente americano ao Brasil, em dezembro de 1982, para reunir também os ditadores argentino, Reynaldo Bignone, e chileno, Augusto Pinochet, na capital brasileira. O governo Figueiredo declinou a solicitação, sob a alegação de que chilenos e argentinos recusariam ser colocados no mesmo patamar – “A Argentina se sentiria humilhada e o Chile não viria”, justificou o presidente a Reagan. Mas, Figueiredo disse ao colega americano que ele estava disposto a ajudar “a reaproximar (os EUA) da América Latina, especialmente da Argentina”, embora não tenha detalhado como pretendia fazê-lo<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> *Encontro dos presidentes do Brasil e dos EUA (1982)*. Ultrassecreto. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.48. Págs. 6 e 11.

### 3.2. A questão da democracia no eixo Brasília-Buenos Aires

Durante o governo Figueiredo, a questão da redemocratização não figurou no primeiro plano da aproximação entre Argentina e Brasil, seja como causa ou impedimento à convergência entre os vizinhos, embora certamente tenha emergido como fulcro da identidade compartilhada de brasileiros e argentinos a partir do governo José Sarney. A nós, porém, cabe examinar a etapa imediatamente anterior a esta, quando o Brasil, primeiro, parecia “liderar” a transição democrática no Cone Sul até, subitamente, ser colocado para trás, após o colapso da ditadura argentina e a chegada da União Cívica Radical (UCR) à Casa Rosada. Os regimes de natureza distinta em Buenos Aires e Brasília conviveram praticamente apenas no ano de 1984<sup>115</sup>. Se, de um lado, a questão da redemocratização não foi causa ou impedimento na aproximação – conforme demonstramos no início deste capítulo, as mudanças no sistema internacional e a determinação das elites políticas em ambas as capitais foram os fatores determinantes nesse movimento inédito –, seria, de outro, um equívoco simplesmente descartá-la como uma dimensão irrelevante dentro da convergência bilateral. Mas, então, onde se encaixa a peça da democracia?

A pesquisa empírica indica que, sob Figueiredo, o tema da redemocratização no eixo bilateral Brasília-Buenos Aires operou em três tempos. No primeiro, enquanto conviviam duas ditaduras, como pano de fundo: as tensões provocadas pela transição controlada no Brasil diante do regime que se aferrava ao poder na Argentina não figuravam na agenda diplomática *strictu sensu*; a questão estava, antes, nas páginas dos jornais e nas ruas, mas não tanto nos gabinetes do poder, na esfera estatal. Em um segundo momento, com a eclosão da violência nas Malvinas, essa equação altera-se dramaticamente. O Brasil passou a temer os riscos que um colapso do Estado argentino trariam à sua transição interna, diante de um cenário de caos em Buenos Aires. O governo Figueiredo temia uma tomada do poder por peronistas aliados a comunistas ou um “auto-golpe” dos generais, que exacerbasse ainda mais o espírito nacionalista; nos bastidores, falava-se em uma “Cuba, Irã ou Vietnã da América do Sul”. A transição argentina entre 1982 e 1983, entretanto, acabou livre do cenário apocalíptico que assombrava Brasília e, com o novo regime civil argentino, as atenções brasileiras voltaram-se ao comportamento do grupo político de Alfonsín, com os primeiros contatos entre o Itamaraty e a UCR e o alívio em ver que os democratas haviam optado pelo

---

<sup>115</sup> Eleito em outubro de 1983, Alfonsín assumiu o poder em dezembro daquele ano. Tancredo Neves venceu a votação indireta no Colégio Eleitoral em janeiro de 1985, com posse marcada para março.

“pragmatismo”. É este o terceiro momento, que coincidiu com a saída de cena do governo Figueiredo, profundamente desgastado.

### 3.2.1. Redemocratização como pano de fundo

Antes da repentina mudança de regime na Argentina, o Brasil era visto por vários setores de oposição moderada em vizinhos do Cone Sul como um exemplo no avanço rumo à democracia na região. Enquanto a ditadura brasileira desde 1974 empenhava-se em um processo de “autodesmanche”, entre avanços e retrocessos, argentinos, chilenos, uruguaios e paraguaios viam seus regimes cerrarem cada vez mais os braços em torno do poder. Em uma curiosa inversão, assim como o golpe de 1964 contra João Goulart e o regime militar que se formara no Brasil serviram de modelo a movimentos castrenses na região – notadamente entre os golpistas no Chile e no Uruguai, mas também na Bolívia, com Hugo Banzer –, a redemocratização “lenta, gradual e segura”, na década seguinte, era vista pela oposição legal nesses países como um caminho viável para o retorno à normalidade política.

Não é, portanto, de se estranhar que em suas viagens a capitais sul-americanas, Figueiredo – embora profundamente impopular no Brasil e duramente criticado pela oposição nacional em razão dos limites à abertura – recebesse elogios sinceros de opositores moderados em países vizinhos. Para o democrata-cristão chileno Patricio Aylwin, por exemplo, que viria a ser o primeiro ocupante do Palácio de La Moneda depois da saída de Pinochet, Figueiredo “falava como um democrata” com o ditador de Santiago. Essa percepção sobre o Brasil também existia na Argentina, notadamente entre setores da oposição legal como o grupo do próprio Alfonsín. “De Buenos Aires, se percebe bem que a redemocratização do Brasil terá um profundo efeito no Cone Sul”, concluía o *Jornal de Brasília*, um ano após a posse de Figueiredo ao cobrir a visita do presidente a Videla<sup>116</sup>. Em um depoimento após deixar a chefia do Itamaraty, Guerreiro lembrou:

*Uma vez, passando na Calle Florida (durante a visita a Videla), (Figueiredo) foi aplaudidíssimo. Em todo lugar em que passava, gritavam: “Democracia! Democracia! Figueiredo!”, coisas assim. Alusão lá à situação deles na ocasião. Tudo é relativo. Hoje (com Alfonsín), talvez se invertesse (risos). É, hoje, não, no ano passado.<sup>117</sup>*

<sup>116</sup> *Jornal de Brasília*, 18/03/1980. Citado em FRANCO, Geísa. Pág. 182.

<sup>117</sup> Entrevista de Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 270

Exageros do chanceler à parte, a realidade da abertura nos primeiros anos do governo Figueiredo conferia, de fato, ao Brasil um status singular no Cone Sul, nos primeiros anos da década de 80.

O momento mais emblemático dessa contradição entre um regime militar brasileiro que avançava rumo à democracia e uma ditadura argentina ainda imersa no império dos generais foi a visita de Videla ao Brasil, em agosto de 1980, em retribuição à viagem de Figueiredo a Buenos Aires. Empenhado em um audacioso projeto de aproximação com o maior rival regional, o governo brasileiro conferiu à vinda do presidente argentino enorme atenção e cuidado. Nos encontros com Figueiredo em Brasília, Videla avançaria os planos de cooperação nuclear e firmaria ainda uma parceria para fornecimento de gás ao Brasil. Havia, sobretudo, uma tentativa de ambos os regimes de demonstrar sua determinação em superar o passado de rivalidade: na primeira solenidade no aeroporto, quando começou a tocar o hino do Brasil, o presidente argentino tirou do bolso um papelzinho com a melodia da música e cantarolou em português; tratava-se de um gesto em retribuição a Figueiredo, que havia emocionado Videla e os militares argentinos ao entoar o hino do país vizinho (o qual sabia de cor) quando foi recebido em Buenos Aires, três meses antes.

Mas, em território brasileiro, o governo não tinha tanto controle sobre as mensagens que chegavam ao líder da junta militar argentina, a começar com as pichações de “Fora Videla!” nos muros de Brasília, que teriam feito o embaixador argentino no País, Oscar Camillión, pedir “providências” ao Itamaraty<sup>118</sup>. Como parte do protocolo da visita de alto nível ao Brasil, Videla não manteria contatos apenas com o presidente, mas também iria à sede dos outros dois poderes da República. No Supremo Tribunal Federal (STF), o ditador – cujo regime se amparava em leis de exceção e transformara em rotina a barbárie dos porões, das execuções extrajudiciais e do sequestro de crianças – pontificou: “A essência do Estado de Direito está em uma Justiça independente, rápida, eficiente e universal. Justiça livre é sinônimo de civilização”. A plateia togada manteve-se em silêncio. Contudo, no Congresso, onde a oposição se fortalecera com o avanço da “descompressão política” dos últimos anos, a situação seria diferente.

Ao anúncio de que o governo pretendia realizar uma sessão especial do Legislativo em homenagem a Videla, o PMDB avisou que nenhum de seus parlamentares estaria na plenária. Quem visitava Brasília, afinal, era o representante de um regime que fechara o Congresso argentino, argumentava o partido. Tancredo Neves, de início, disse que compareceria à

---

<sup>118</sup> *Folha de S. Paulo*. 16/8/1980. Publicamente, Camillión dizia que não haveria manifestações contra Videla tendo em vista a “cortesia” e a “hospitalidade” do povo brasileiro.

solenidade, mas, em meio ao fogo amigo, recuou e desconvidou-se, afirmando que se esquecera de uma viagem marcada a Porto Alegre bem na ocasião. Seu partido, o PP, deixou a critério de seus integrantes o comparecimento à sessão. O presidente do Congresso, o governista Luis Vianna Filho, consultou líderes da maioria e da minoria para acertar os discursos na cerimônia. O senador do PDS Jarbas Passarinho, ex-ministro nos governos Costa e Silva e Médici, animou-se em homenagear Videla em nome da bancada governista; o deputado Freitas Nobre, do PMDB, que deveria falar pela oposição, recusou-se e não houve quem o substituísse. Para contornar o problema, Vianna Filho teve de colocar no lugar de Nobre o deputado Ricardo Fiúza, também da base aliada.

Dois dias antes da visita do convidado ilustre, o deputado do PMDB Francisco Pinto tomou a palavra na Câmara para condenar a vinda de Videla ao Brasil. Em 1974, um discurso da mesma tribuna contra o ditador chileno Augusto Pinochet custara a Pinto a cassação de seu mandato, sob o argumento de que a Lei de Segurança Nacional (LSN) “proibia ofensas a chefes de Estado”. O deputado baiano testou os limites da abertura e, desta vez, disse com dedo em riste que Figueiredo e Videla “brindavam de forma macabra” em Brasília com o “sangue dos mártires argentinos e brasileiros, sacrificados nas lutas pela libertação do povo”<sup>119</sup>. O presidente da Câmara, Flávio Marcílio, determinou que o discurso ficasse retido e não fosse publicado no Diário do Congresso. O senador Jarbas Passarinho ameaçou o deputado que atacara o ditador argentino, lembrando-lhe que a LSN ainda estava em vigor. O senador Teotônio Vilela, uma das grandes figuras do PMDB, contra-atacou: “A democracia de um passarinho é do tamanho de uma gaiola”<sup>120</sup>.

Videla ao final foi ao Congresso, onde os assentos deixados vagos pela oposição acabaram preenchidos por militares e funcionários do governo. Mas o general argentino quebrou o protocolo ao se recusar a cumprimentar os presidentes das duas Casas na saída, uma forma de demonstrar sua irritação. Nelson Marchezan, líder do governo na Câmara, acusou a oposição de “fazer o jogo” de forças estrangeiras que não queriam ver uma aproximação entre Brasil e Argentina<sup>121</sup>. Enquanto Videla esteve em São Paulo, o PT apresentou na Assembleia Legislativa um pedido de explicações sobre 13 brasileiros desaparecidos na Argentina e a atriz Ruth Escobar organizou uma marcha de protesto do Teatro Municipal ao Largo São Francisco. Em Porto Alegre, última etapa da visita do líder argentino, deputados estaduais da oposição – que controlava o Legislativo do Estado –

---

<sup>119</sup> *Estado de S. Paulo*. 19/8/1980.

<sup>120</sup> *Folha de S. Paulo*. 18/8/1980.

<sup>121</sup> *Folha de S. Paulo*. 21/8/1980.

homenagearam não Videla, mas as Mães da Praça de Maio<sup>122</sup>. Em editorial, o jornal *Folha de S. Paulo* concluiria:

*Como vemos, a simples visita de um chefe de Estado, neste momento conturbado, pode ajudar a dividir ainda mais a política brasileira, já de si um saco de gatos ensandecidos pela abertura.*<sup>123</sup>

Meses depois da visita de Videla, a Polícia Federal deteve brevemente em São Paulo o artista plástico e pacifista argentino Adolfo Pérez Esquivel, que no ano anterior havia sido laureado com o Prêmio Nobel da Paz. Com a distinção, o comitê norueguês buscava expor a repressão na Argentina e reforçar o isolamento internacional da junta militar. Momentos antes de realizar uma palestra no Colégio Sion, instituição de ensino da elite paulistana, no bairro de Higienópolis, Pérez Esquivel foi levado a uma delegacia para prestar depoimento. A PF justificou a detenção dizendo querer “relembrar” ao Nobel da Paz em visita a São Paulo que a Lei de Segurança Nacional e o Estatuto do Estrangeiro o proibiam de falar sobre política interna brasileira<sup>124</sup>. A cúpula do governo Figueiredo silenciou sobre o caso.

A questão da democracia neste primeiro momento da convergência brasileiro-argentina, portanto, fez-se conspicuamente presente. Ela, de fato, não constava nos documentos das chancelarias ou na retórica dos presidentes, que trocavam visitas oficiais e juras de amizade e superação da rivalidade. Seu espaço era a sociedade civil e, em alguma medida, o jogo político partidário em torno da abertura brasileira. Naquela primeira etapa de aproximação entre Figueiredo e a junta militar argentina, a questão da redemocratização formava o cenário em meio ao qual atuavam ambas as diplomacias. O descompasso entre os regimes políticos tinha efeitos tanto na Argentina, onde a oposição atentava ao “exemplo” brasileiro de abertura, quanto no Brasil, onde os respingos da situação argentina transformavam-se numa batalha entre as forças que tentavam determinar o rumo da transição interna. Com o inesperado estouro da guerra das Malvinas, essa equação alterou-se. *Policy makers* brasileiros passaram a ver, em um possível cenário de caos provocado por uma possível escalada militar britânica na Argentina, riscos à evolução política interna do País. A questão, assim, entrou de vez nos gabinetes do poder.

<sup>122</sup> *Jornal Folha de S. Paulo*. 16/8/1980

<sup>123</sup> *Ibidem*. 17/8/1980

<sup>124</sup> *O Estado de S. Paulo*. 16/2/1981

### 3.2.2. Cuba, Irã ou Vietnã da América do Sul?

Ao visitar Washington, no auge da crise das Malvinas, Figueiredo repetidas vezes alertou para o potencial desastroso de um colapso do regime de Buenos Aires, cenário que, nos cálculos de militares e diplomatas brasileiros, poderia prejudicar a transição política do Brasil. O primeiro alerta nesse sentido foi feito ao secretário de Estado, Alexander Haig, em uma conversa na Blair House pouco após Figueiredo chegar à capital americana. A mensagem foi reforçada, em seguida, na conversa com Reagan no Salão Oval da Casa Branca<sup>125</sup>.

Aos americanos, o Brasil afirmava que a “força desproporcional” que vinha sendo empregada pelos ingleses trazia o risco de uma derrota “humilhante” da Argentina e, mais ainda, da implosão do regime de Buenos Aires. Este cenário, calculava o governo brasileiro, só poderia ter dois desfechos. O primeiro era uma saída “à Kerenski”, na qual o poder seria tomado temporariamente pelos peronistas aliados aos comunistas, com o segundo grupo conquistando, posteriormente, a hegemonia sobre o sistema político; o segundo, um “autogolpe” – Figueiredo usou o eufemismo “ruptura da hierarquia e disciplina militar” – por parte de setores mais radicais entre os generais argentinos, que aprofundariam o nacionalismo do regime. Em ambos os casos, argumentava o visitante brasileiro a Reagan e Haig, o resultado seria que a Argentina acabaria “perdida” para o bloco comunista, pois, mesmo no caso do poder ser tomado pelos mais radicais entre os generais argentinos, Buenos Aires, “no exercício do seu sentido de sobrevivência”, recorreria à URSS em busca de ajuda. “A ideologia tem força menor que a nacionalidade, e esse é um fato que certamente impeliria a Argentina a solicitar esse apoio”<sup>126</sup>, afirmou o presidente brasileiro. O que era uma crise dentro do Ocidente, assim, ganharia os contornos da disputa Leste-Oeste.

Diziam as notas consultadas pelo presidente Figueiredo para a conversa com Reagan:

*Uma derrota ou uma humilhação militar desestabilizaria o regime argentino, podendo ocorrer:*

- a) um avanço do peronismo apoiado pelos comunistas; ou*
- b) um processo de deterioração da hierarquia e disciplina militar, levando à ascensão de elementos extremadamente nacionalistas.*

*(...) Ambas as possibilidades abrem caminhos para a União Soviética:*

- a) no primeiro caso, pelo relançamento do comunismo no plano interno;*
- b) no segundo caso, pelo fato de que um regime militar acuado teria que buscar apoio externo e a URSS seria um óbvio “pescador em águas turvas”. A ideologia*

<sup>125</sup> *Viagem do presidente aos EUA. Ultrassegredo. Arquivo Nacional, Acervo Conselho Nacional de Segurança. AN BSB. No 8.0 PSN. EST47*

<sup>126</sup> *Ibidem.*

*é menos forte que o sentimento nacionalista*<sup>127</sup>.

Na conversa a sós com Reagan, o presidente brasileiro reforçou: “Não poderemos querer a desestabilização da Argentina, pois em seguida vem os peronistas e, depois, os comunistas”. O sujeito oculto na primeira pessoa do plural indicava claramente que, para Figueiredo, também era do interesse dos EUA evitar uma situação caótica na política argentina que levasse à ascensão de forças filossoviéticas. Em seguida, o presidente brasileiro disse ao anfitrião que “ninguém quer que a Argentina vire um Vietnã da América do Sul”, pois “a única a ganhar (nessa situação) seria a União Soviética”. Figueiredo alardeou ainda sobre o risco de “uma Cuba, só que muito maior” na fronteira com o Brasil, no caso da aliança peronista-comunista prevalecer, ou “um Irã”, se a Argentina seguisse pela via nacionalista aliada à URSS<sup>128</sup>. “(Ao Brasil e aos EUA) interessa uma Argentina próspera; a desestabilização do governo argentino será um desastre”, dissera na conversa Haig. O secretário de Estado lembrou-lhe da estreita relação que Washington vinha mantendo com a junta militar argentina até o início da guerra e da “convicção (americana) de que as forças que vêm preservando a liberdade sejam preservadas”, uma alusão ao apoio dos EUA à ditadura de Buenos Aires na luta contra a subversão na América Latina.

Cabe questionar as razões por trás de tamanha ênfase de Figueiredo, nas conversas com Reagan e Haig, sobre os riscos de “perder a Argentina do Ocidente”. Certamente o presidente brasileiro entendia que os EUA eram o único ator capaz de moderar a resposta militar britânica nas Malvinas e, principalmente, evitar que Londres atacasse o território continental da Argentina, algo que elevaria tremendamente a dimensão da crise sul-americana. Figueiredo alertou que uma violação desse tipo uniria a América Latina contra a Europa – e, embora não tenha mencionado explicitamente, os EUA. Ao usar a cartada do confronto bipolar, falando em Cuba, Vietnã, Irã e URSS, o presidente tentava seduzir o governo Reagan, envolvido em uma cruzada anticomunista global, dos riscos de um desfecho extremado à crise no arquipélago gelado. O Brasil não seria o primeiro nem o último a usar o vocabulário da Guerra Fria para tentar mobilizar os EUA em causas que eram de seu interesse nacional. No entanto, essa estratégia diante de Washington fundava-se num temor real acerca

---

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> É curioso o fato de Figueiredo usar como exemplo o Irã, palco de uma revolução islâmica que se voltara tanto contra os EUA quanto contra o bloco soviético. Cabe lembrar, porém, que em 1982 a República Islâmica tinha poucos três anos de vida, embora já tivessem ocorrido o caso da invasão da embaixada americana e o início da guerra com o Iraque de Saddam Hussein, aliado do Brasil.

dos efeitos que teriam, sobre a transição política brasileira, o desmoronamento do Estado argentino, com a emergência de um poder ainda mais radical, fosse de esquerda ou de direita.

A percepção de que a crise argentina poderia, finalmente, transbordar suas fronteiras e contaminar a política brasileira não estava restrita aos círculos de generais que preparava sua saída do Palácio do Planalto. O próprio Guerreiro adotava essa visão. Posteriormente, falando de modo mais aberto sobre esse cenário, o chanceler de Figueiredo disse ter temido uma tomada do poder pela esquerda na Argentina, a qual consolidaria um “foco de provocação muito grande” e tentaria “intervir” no Brasil, que passava por um momento de delicada transição doméstica. Disse o ministro:

*Havia o risco de uma catástrofe na Argentina levar ao poder um governo de esquerda, que complicaria a transição no Brasil. Nós poderíamos ter, na Argentina, um período de anarquia, ou um período em que as forças de esquerda pudessem tomar o poder e criar um foco de provocação muito grande. Se se estabelecesse uma liderança em qualquer país vizinho nosso, tipo marxista, essa liderança ia tentar intervir nos vizinhos, inclusive no Brasil, como nós temos visto em todos os lugares onde há esse tipo de revolução. Ia nos dar uma chateação muito grande. Não ia ter êxito, mas ia nos provocar enormemente, com efeitos internos e externos num momento em que operávamos uma delicada transição<sup>129</sup>.*

Contudo, o que Guerreiro omitiu em seu relato foi que o Brasil, sob este aspecto, errou grosseiramente seus cálculos. Com a Guerra das Malvinas, a Argentina de fato acabou humilhada e a “desestabilização” que se sucedeu levou ao colapso do regime militar, como previra o governo Figueiredo. Mas, no lugar da junta que governava desde 1976, não surgiu um regime peronista-comunista nem uma ditadura “extremadamente nacionalista” – os dois fantasmas que assombraram Brasília naqueles meses de tensão de 1982. Ao contrário: uma transição controlada iniciou-se naquele mesmo ano, sob o comando de Reynaldo Bignone, processo que culminou na vitória das forças democráticas e moderadas de Alfonsín, que colocariam o estreitamento das relações com o Brasil no centro de sua estratégia internacional.

A UCR – e não os peronistas<sup>130</sup> – assumiu controle do Executivo, em 1983, e da maioria do Legislativo Federal, em 1986, e nas principais Assembleias provinciais. O peronismo consolidou-se como maior força opositora, com 35% das cadeiras do Parlamento,

<sup>129</sup> Depoimento de Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 282

<sup>130</sup> Ítalo Luder, o candidato do Partido Justicialista (peronista) obteve 40% dos votos, contra quase 52% de Alfonsín.

mas passou por um processo interno de moderação, com a chamada “corrente renovadora”. Em 1982, a guerra suja argentina já havia praticamente dizimado os *montoneros* e o restante da extrema esquerda, e uma ascensão súbita ao poder que contaminasse a transição brasileira era altamente improvável – a não ser nos cenários de guerra e dentro da cabeça de autoridades do regime militar brasileiro. Não à toa, as urnas colocaram os radicais praticamente à margem da política argentina; a ultradireita, do outro lado, longe de conseguir dar um golpe, passou a realizar atentados pontuais em resposta à abertura de processos contra os militares acusados de violação dos direitos humanos. Com a democracia e Alfonsín na Argentina, preparava-se o terreno para uma aproximação efetiva e inédita com o Brasil. Mas, antes, era preciso os militares de 1964 deixarem o poder.

### *3.2.3. Alfonsín, Figueiredo e a oposição brasileira*

O tempo de convivência entre a ditadura brasileira e Alfonsín foi breve, somando apenas 15 meses. À época, a situação interna do Brasil consumia o fôlego do governo Figueiredo, da enorme rejeição popular ao presidente e instabilidade econômica à campanha pelas Diretas Já e a vitória no colégio eleitoral de Tancredo Neves.

Com a UCR chegando à Casa Rosada e Figueiredo prestes a deixar o Planalto, a relação entre Buenos Aires e seu grande vizinho passou a operar através de dois canais: na diplomacia, o governo Alfonsín estava cioso em manter a correção dos laços com o governo brasileiro e enviava sinais de que a transição no país vizinho era uma questão interna, com a qual não se envolveria; mas o partido de deixou a oposição para se tornar governo na Argentina pós-ditadura mantinha forte identidade e profundos contatos com forças políticas opositoras no Brasil, e o novo presidente continuaria a se articular e, nos bastidores, a dar apoio político a esses grupos brasileiros, em meio a um dos momentos mais decisivos do cabo de guerra da transição, a campanha pelo voto direto. Do lado brasileiro, como veremos, setores do PMDB buscaram atrelar a redemocratização no País à vitória de Alfonsín em 1983, movimento que o governo Figueiredo tentou, com sucesso, barrar.

O general presidente do Brasil e o opositorista consagrado nas urnas argentinas deveriam se encontrar na região de fronteira, longe de cidades grandes, no início de 1984, mas a reunião foi cancelada em razão de problemas de saúde do líder brasileiro. Com Videla, Figueiredo orgulhava-se de conversar “não como presidente, mas como soldado”; com

Alfonsín, ele simplesmente não falaria<sup>131</sup>. Sônia de Camargo aponta que, com a queda da ditadura argentina, os militares brasileiros saíram de cena no diálogo político, que passou a ser conduzido quase que exclusivamente pelo Itamaraty (CAMARGO, 1988. P. 139), com destaque para a boa relação entre o novo chanceler argentino, Dante Caputo, e Guerreiro.

Mesmo que estivesse empenhado em um processo de punição dos generais da ditadura, algo impensável até pouco antes, Alfonsín não era visto com temor pela alta burocracia estatal brasileira, que considerava o processo judicial contra os militares vizinhos como um fenômeno estritamente doméstico. Na avaliação da diplomacia brasileira, o “revanchismo” contra os homens de farda na Argentina era consequência da repressão após 1976 – a qual atingiu proporções muito superiores do que no regime brasileiro –, do contínuo fracasso econômico da junta militar e, ao mesmo tempo, da “desmoralização” das Forças Armadas após a Guerra das Malvinas. Portanto, as circunstâncias entre os dois países eram profundamente distintas, argumentava Guerreiro<sup>132</sup>. A política externa do governo da UCR, avaliava Brasília, assentava-se agora sobre dois temas prioritários: a superação do isolamento internacional com que se defrontava a Argentina após os anos de chumbo e as Malvinas; e a recuperação da “credibilidade” do país junto a governos e credores internacionais, tendo em vista a grave crise que subjugava o país. “Legitimidade e confiabilidade têm sido as preocupações dominantes do chanceler Caputo, de modo a superar a imagem de imprevisibilidade gerada anteriormente pela diplomacia argentina”, concluía um estudo da Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Segurança, em 1986<sup>133</sup>. Afirmavam os analistas do CSN que a diplomacia da jovem democracia argentina passara rapidamente por um processo de inflexão em direção a um maior “pragmatismo”, notadamente em relação aos EUA. Alfonsín também havia conquistado uma vitória importante, dentro e fora da Argentina, com a acomodação na disputa territorial com o Chile no extremo sul do continente, encerrando os temores de guerra que rondaram a região enquanto conviveram nas cadeiras do poder os militares de Buenos Aires e Santiago.

Desde o início, a democracia argentina colocou as relações com o Brasil no centro de sua política externa e, mesmo com o regime militar brasileiro em vias de extinção, não haveria até o início de 1985, quando os generais deixaram o Planalto, ameaças significativas ao bom estado dos laços, mesmo diante de situações delicadas. Alfonsín soube operar

---

<sup>131</sup> Os dois tiveram somente um breve encontro quando o presidente argentino foi a Brasília em março de 1985, acompanhar a cerimônia de posse no Planalto.

<sup>132</sup> Entrevista de Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 297

<sup>133</sup> *Hidrelétrica binacional Itaipu (análise sobre Paraguai e Argentina)*. Secreto. Arquivo Nacional, Acervo Conselho Nacional de Segurança. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.7

habilmente seus dois canais nas relações com o Brasil – o dos vínculos históricos com a oposição brasileira e do diálogo com o governo Figueiredo –, mesmo quando eles pareciam prestes a se chocar, colocando o presidente argentino em situações delicadas.

O interesse de Alfonsín pela transição brasileira, no início dos anos 80, antecedeu a sua chegada ao poder. Ainda na condição de opositor do regime militar argentino, meses após o fim da Guerra das Malvinas, ele e alguns de seus assessores estiveram em São Paulo para a posse do governador André Franco Montoro, em março de 1983; tratava-se de um momento histórico na evolução política brasileira, em que as urnas deram à oposição o controle de dez governos estaduais, incluindo o paulista, com Montoro, o do Rio de Janeiro, com Leonel Brizola, e o de Minas Gerais, com Tancredo Neves<sup>134</sup>. Largamente desconhecido do grande público no Brasil à época – a eleição argentina só ocorreria em outubro daquele ano –, Alfonsín passou despercebido pela imprensa nacional, mas, em sua estadia, participou ainda de reuniões no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), comandado por Fernando Henrique Cardoso. Os vínculos de Alfonsín e dos alfonsinistas com a oposição brasileira vinham dos anos 60 e 70: o líder da UCR se tornou amigo do democrata-cristão Montoro e dos intelectuais Hélio Jaguaribe e FHC; este último foi professor, em Paris, de Dante Caputo e de Jorge Federico Sabato, que se tornariam figuras-chave do governo argentino a partir de 1983<sup>135</sup>. A amizade entre os argentinos e brasileiros tinha por base a forte identidade intelectual, de matriz cepalina, defensora da integração latino-americana.

Um mês antes de assumir, Alfonsín convidou uma delegação do PDMB para discutir em um hotel de Buenos Aires a questão da dívida na América Latina; o grupo brasileiro era formado pelos senadores Ulysses Guimarães e Fernando Henrique Cardoso, além do economista Celso Furtado e do assessor internacional do partido, Fernando Gasparian. Do lado argentino, estiveram presentes, além de Alfonsín e Caputo, os indicados para o Ministério da Economia, Bernardo Grinspum, e para o Banco Central, Enrique Garcia Vasquez. Formalmente, a visita era uma “retribuição” a ida de Alfonsín a posse de Montoro e, na pauta, além dos dilemas do endividamento que subjugava os vizinhos, argentinos e brasileiros falaram sobre a transição nos dois países e a importância do voto direto. Para a cerimônia de posse, em dezembro de 1983, a delegação da oposição brasileira foi ainda maior: além de Ulysses, Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado e Gasparian, foram

---

<sup>134</sup> Entrevista do presidente Fernando Henrique Cardoso ao autor, em 4 de setembro de 2012. Ver também GULLO, 2001. P. 117.

<sup>135</sup> Caputo passou a chefiar o Ministério das Relações Exteriores, enquanto Sabato ocupou os cargos de vice-chanceler, ministro da Justiça e ministro da Educação. Fernando Henrique Cardoso lembra ter sido apresentado a Alfonsín por Sabato, no final dos anos 70.

também o intelectual Hélio Jaguaribe e o governador de São Paulo, Franco Montoro. O presidente Figueiredo não compareceu, segundo a praxe da diplomacia brasileira, e, em seu lugar, enviou o ministro-chefe da Casa Civil, João Leitão de Abreu, o que levou ao embaixador argentino no Brasil, Oscar Camillión, a reclamar do baixo perfil do representante brasileiro<sup>136</sup>.

Ao ser recepcionado por jornalistas no aeroporto de São Paulo, de volta de Buenos Aires, Montoro deu entrevistas defendendo que a Argentina era um “exemplo” a ser seguido pelo Brasil, pois o voto direto conferia “maior legitimidade” aos governos. “Os ventos estão soprando para o lado da democracia na América Latina”, disse o governador paulista, “e volto com disposição renovada para continuar a campanha pelas diretas. Tenho esperança de que muito em breve o povo brasileiro também poderá escolher seu governo”<sup>137</sup>. Na Argentina, Montoro entregou a Alfonsín um documento intitulado “Carta Democrática de Buenos Aires”, assinado por líderes latino-americanos e europeus, em defesa do respeito incondicional aos direitos humanos e ao voto direto.

Os contatos entre o já presidente Alfonsín e os opositores brasileiros, empenhados na campanha pelas Diretas Já, tornaram-se constantes, muitas vezes ajudados pelo correspondente do jornal *Folha de S. Paulo* em Buenos Aires, Clóvis Rossi, que tinha acesso direto a ambos os grupos numa época em que as comunicações internacionais eram caras e demoradas<sup>138</sup>. Segundo Fernando Henrique, Alfonsín, nas conversas, incentivava a campanha pelo voto direto e a pressão por uma constituinte; “havia uma ajuda no sentido político e votos que o Brasil seguisse pelo mesmo caminho (da Argentina)”, relembra o senador que, anos depois, viria a ser presidente<sup>139</sup>. Já como presidente eleito pelo colégio eleitoral, Tancredo Neves visitaria Alfonsín em Buenos Aires em fevereiro de 1985.

Entretanto, o apoio do presidente argentino aos colegas brasileiros, naquele fim de ditadura, tinha limites bem definido e o novo governo de Buenos Aires não estava disposto a se envolver, publicamente, com questões da transição no Brasil, de modo a criar problemas em sua relação com o governo Figueiredo. A nova administração da Casa Rosada adotava uma posição pragmática: evitava qualquer atribulação com os militares e, pacientemente, aguardava a transferência de poder, incentivando nos bastidores seus tradicionais aliados brasileiros e desejava de que o próximo governo aceitasse lançar negociações sobre a

---

<sup>136</sup> Entrevista de Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 296.

<sup>137</sup> *Montoro vê Argentina como exemplo para a AL*. Jornal *Estado de S. Paulo*. 14 de dezembro de 1983.

<sup>138</sup> Entrevista de Clóvis Rossi ao autor, 2 de julho de 2012. Rossi era amigo pessoal de Fernando Gasparian, assessor internacional do PMDB, e tinha grande contato com Dante Caputo.

<sup>139</sup> Entrevista do presidente Fernando Henrique Cardoso ao autor, em 4 de setembro de 2012.

integração regional. Guerreiro sabia dos vínculos entre setores da oposição e o grupo de Alfonsín, mas ficou satisfeito com um primeiro gesto do então presidente eleito, que, antes de receber a delegação do PMDB no hotel de Buenos Aires, convidou o embaixador brasileiro na Argentina, Carlos Frederico Gonçalves Duarte da Rocha, para uma breve reunião no mesmo local, registrada por jornalistas.

Naquele momento de disputa pela transição brasileira, no auge da campanha pelas Diretas Já, a oposição acreditava que a vinda de Alfonsín ao Brasil, mesmo que cercada pelo protocolo de uma visita de chefe de Estado, seria capaz de transmitir uma mensagem poderosa. O governo Figueiredo, do outro lado, sabia que uma passagem do presidente argentino, democraticamente eleito, seria “instrumentalizada” pelos grupos que organizavam o movimento pelo voto direto e Guerreiro interveio, indicando a Caputo que a presença de Alfonsín era indesejável sob aquelas circunstâncias. Lembra o chanceler:

*Eu conversei muito francamente com o Dante Caputo no sentido de que o Presidente Alfonsín fosse ao Brasil no meio dessa campanha (pelas Diretas Já), as oposições tentariam instrumentalizá-lo para seus próprios fins. Usar muito isto, o que não era do interesse nem nosso, nem do Presidente Alfonsín. Ele naturalmente comentou que nada tinham com o assunto, que era interno do Brasil. Não convinha, de fato criar-se, concordou, uma aparência contrária à atitude de mútuo respeito dos dois governos. O encontro não servia aos objetivos normais de marcar um relacionamento entre os dois países.<sup>140</sup>*

A ideia do Itamaraty era realizar um encontro na região da fronteira, longe de grandes centros urbanos, mas, por razões de saúde do presidente Figueiredo, a reunião nunca ocorreu.

Por vezes, porém, os dois canais de Alfonsín que operava simultaneamente Alfonsín em sua relação com o Brasil – o de grupos da oposição e o diplomático, com o governo Figueiredo – chocaram-se, colocando-o em situações delicadas. Em um comício pelas Diretas Já em Curitiba, em janeiro de 1984, um deputado argentino da UCR, apresentado pelo locutor Osmar Santos a milhares de pessoas como “um representante de Alfonsín”, subiu ao palanque e conclamou os brasileiros “a lutarem como nunca pelo voto direto”<sup>141</sup>. A notícia criou um mal-estar entre o governo Figueiredo e Alfonsín, e o ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, sugeriu que, pela Lei de Segurança Nacional, dura contra manifestações políticas de estrangeiros, o deputado argentino Juan Carlos Quintana havia cometido um crime. Ao mesmo tempo que rebateu as acusações do ministro, Ulysses Guimarães afirmou que a

<sup>140</sup> Entrevista de Guerreiro ao CPDOC-FGV. Pág. 297

<sup>141</sup> *Estado de S. Paulo*. 13/1/1984.

oposição evitaria dali em diante a participação de estrangeiros. O gabinete de Alfonsín disse que o presidente “nem sequer conhecia” o deputado e garantiu que ele não falava em nome do governo, explicações que o Itamaraty considerou suficientes<sup>142</sup>.

Havia, ao mesmo tempo, casos de notável sintonia entre os governos Alfonsín e Figueiredo. No início de 1984, a polícia brasileira deteve um dos fundadores dos *montoneros*, Mario Firmenich, contra quem pesavam seis acusações, incluindo as de homicídio e sequestro, na Argentina, e Alfonsín já havia indicado que, caso retornassem ao seu país, os líderes da luta armada argentina seriam presos e julgados.

O caso ganhou ampla publicidade na imprensa do Brasil e se arrastou até o Supremo Tribunal Federal (STF). Em junho, a Corte brasileira decidiu pela extradição de Firmenich à Argentina, embora tenha recusado três acusações contra o réu e condicionado sua partida do Brasil à restrição da pena a 30 anos, o tempo máximo de detenção previsto pela lei brasileira. O governo e a Justiça da Argentina comprometeram-se a acatar as decisões do STF e o ex-líder *montonero* foi enviado a Buenos Aires<sup>143</sup>.

A primeira visita de Alfonsín, como presidente, ao Brasil foi na ocasião da posse de José Sarney, em março de 1985, quando Figueiredo saiu pela porta dos fundos do Palácio do Planalto, sem entregar a faixa presidencial. Com os militares fora de cena, abria-se o caminho para uma inédita parceria entre Buenos Aires e Brasília, a qual apenas as credenciais democráticas de ambos os governos poderiam permitir.

### *3.2.4. Da nova relação com a Argentina ao restante do sub-continente*

O processo de transformação pelo qual passou a relação entre Brasil e Argentina de 1979 a 1985, de Itaipu à Guerra das Malvinas, passando pelo início da cooperação bilateral em temas estratégicos, como energia nuclear, constitui o principal e mais duradouro feito da política externa de Figueiredo. Certamente, a aproximação com os argentinos ia muito além da vontade do regime militar brasileiro em vias de extinção; como vimos, havia condições estruturais que pressionavam ambos os países no sentido da convergência e, ao contrário do entendimento entre Goulart e Frondizi em Uruguaiana, os entendimentos entre os generais de Brasília e Buenos Aires na virada dos anos 70 e 80 fincaram raízes profundas. Havia, entretanto, limites naquele momento à nova relação entre brasileiros e argentinos. Gardini

---

<sup>142</sup> *Estado de S. Paulo*. 18 e 21/1/1984.

<sup>143</sup> *El País*, 21/7/1984. Firmenich acabou anistiado no governo de Carlos Menem.

menciona a criação de um grupo binacional de funcionários de governo e intelectuais para discutir os novos termos da aproximação, na esteira de visita de Videla ao Brasil, o qual passou a enfatizar a importância da iniciativa privada na relação e, mais ainda, teria flertado com a ideia de, eventualmente, construir um mercado comum entre os dois países. Mas esse passo era grande demais, naquela ocasião, e a conclusão dos próprios integrantes do grupo foi a de que ainda não chegara a hora da integração econômica (GARDINI, 2010. P. 32). A entrada em cena dos governos civis de Alfonsín e Sarney mudaria esse cenário, a partir de meados da década de 80.

De modo mais amplo, a mudança verificada de Itaipu às Malvinas e, depois, com a emergência de Alfonsín, não ficou restrita à relação bilateral com os argentinos. Na medida em que a rivalidade com a Argentina arrefecia e o fantasma do “imperialismo verde e amarelo” assombrava cada vez menos Buenos Aires, o Brasília via crescer sua margem de manobra para levar adiante uma política mais assertiva para o restante do bloco sul-americano, principalmente em direção ao espaço amazônico, como vimos no capítulo anterior. Assim, o Brasil, ao mesmo tempo em que soltava as amarras da rivalidade com a Argentina, passava por transformações internas, com a liberalização política, que lhe permitiam aprofundar a aproximação iniciada por Geisel com a Venezuela, o principal país ao norte do subemisfério, que se reconhecia como o “guardião da democracia” na região. Mais ao sul, aquilo que Figueiredo chamava de “o casamento do Brasil com Argentina” obrigava também a diplomacia brasileira a elaborar uma cuidadosa política em direção ao Chile. Aos chilenos, que historicamente compartilhavam com os brasileiros a rivalidade diante dos argentinos, o Brasil deveria dar garantias de que a aliança com Buenos Aires não havia sido forjada em detrimento dos interesses de Santiago. Tampouco interessava ao último governo militar brasileiro o crescente isolamento internacional da ditadura de Pinochet, o qual se aprofundara no final dos anos 70 e, na avaliação do Itamaraty, poderia levar a uma radicalização ainda maior do país sul-americano. Figueiredo viajou ao Chile no início do seu governo, onde concedeu a Pinochet a máxima condecoração do Estado brasileiro, mas, temendo influências sobre a transição interna, evitou a todo custo que o ditador visitasse no Brasil.

Se com a Venezuela e o Chile – os opostos da América do Sul, no plano da democracia – a transição brasileira mudava decisivamente a equação da aproximação bilateral, com a Argentina foi diferente. Seria um equívoco interpretar a mudança paulatina de regime no Brasil como causa ou impedimento no processo de convergência que se desenrolou

entre os dois grandes da América do Sul de 1979 a 1985, assim como seria um erro pretender que a transformação doméstica brasileira simplesmente não teve influência e passou à margem da relação entre Buenos Aires e Brasília, à época. Como vimos, o tema emergiu em três momentos-chave: a presença de Videla no Brasil, em 1980, para lançar a ambiciosa aproximação nuclear no imediato pós-Itaipu, com o ditador argentino sendo alvo de manifestações e duras críticas da oposição, dentro de um contexto de maior liberdade política no Brasil; o temor do governo Figueiredo, no auge da Guerra das Malvinas, de que o colapso do regime militar argentino levasse ao poder radicais, de esquerda ou ultranacionalistas, de modo a ameaçar a transição brasileira; e, com o retorno da democracia a Buenos Aires, os estreitos laços do governo Alfonsín com o PMDB, que buscou ativamente vincular as duas transições no contexto da campanha nacional pelas Diretas Já.

#### 4. O Brasil e a Guerra Fria

*“A diferença entre Carter e Reagan é a mesma que existe entre Pepsi e Coca-Cola.”*

**Luiz Inácio Lula da Silva, líder do PT, a jornalistas em Paris, em 1981**

*“Quando Fidel retirar seus soldadinhos da África e fizer sua revolução dentro de Cuba, aí nós reataremos com ele.”*

**Presidente Figueiredo, em novembro de 1979**

O terceiro e último plano sobre o qual se assenta a presente análise é o da Guerra Fria, envolvendo, portanto, o conjunto do sistema internacional. A mudança de regime no Brasil, na etapa final da ditadura, desenrolou-se enquanto, externamente, o embate bipolar adquiria novos – e alarmantes – contornos: o período Figueiredo coincidiu com o esgotamento da *détente* e a entrada em cena de uma nova fase de acirramento da tensão entre americanos e soviéticos, no início dos anos 80. As relações do País com cada um dos blocos antagônicos, o Ocidente e o mundo socialista, assim como sua posição diante da dinâmica de disputa entre as grandes potências inevitavelmente tocaram as transformações que operavam no âmbito doméstico brasileiro. Será este o objeto de reflexão deste capítulo.

O próprio ano em que Figueiredo assumiu o poder, 1979, parece curto demais diante da dimensão dos eventos que nele sucederam. Tanques soviéticos rolaram sobre o Afeganistão, na primeira intervenção direta de Moscou fora do espaço da URSS desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e a poderosa monarquia do xá da Pérsia, o “gendarme do mundo livre no Oriente Médio”, deu lugar a uma República Islâmica, avessa tanto às tentações do capitalismo quanto ao ateísmo socialista. Britânicos levaram pela primeira vez ao 10 Downing Street uma mulher, Margaret Thatcher, que prometia enterrar o “socialismo democrático” e confrontar o comunismo; americanos souberam que o governador da Califórnia, Ronald Regan, disputaria a eleição no ano seguinte para desalojar o “apaziguador” Carter da Casa Branca; chineses viram Deng Xiaoping tomar o lugar do falecido comandante Mao Tsé Tung, ordenando-lhes: “fiquem ricos”. Atrás da cortina de ferro, o papa João Paulo II teve uma recepção triunfal ao retornar pela primeira vez ao seu país-natal, a Polônia, onde tomava corpo uma rebelião sindical contra o regime socialista. Na Nicarágua, sandinistas derrubaram o ditador Anastásio Somoza e, em El Salvador, guerrilhas começaram a se unir para formar a Frente Farabundo Martí para Libertación Nacional (FMLN) – ambas as insurgências centro-americanas alinhadas a Cuba e à URSS.

Além da chamada “Segunda Guerra Fria”, a virada entre os anos 70 e 80 foi marcada

por um movimento global de liberalização democrática, que aos poucos varria regimes autoritários em regiões tão díspares quanto o sul da Europa, América Latina e Ásia. O Brasil de Geisel e Figueiredo, nesse sentido, enquadrava-se plenamente no que Samuel Huntington chamou de “a terceira onda”: uma leva de transições que se propagou por pelo menos 30 países de 1974 a 1990, de modo análogo a duas outras “ondas” de democratização na História, uma na primeira metade do século XIX e outra no pós-Segunda Guerra. As principais causas dessa “terceira onda”, sustenta Huntington, foram a perda de legitimidade de regimes autoritários e uma maior aceitação global da democracia, a mudança de comportamento por parte da Igreja Católica, a nova dinâmica do confronto entre as grandes potências, e o “contágio” entre países em transição (snowballing) (HUNTINGTON, 1995).

Para John Lewis Gaddis, o edifício da *détente* começou a tombar na parte final dos anos 70, quando ficou claro que seus dois principais pilares – o controle da corrida nuclear e o compromisso entre as superpotências de manutenção do *status quo* no Terceiro Mundo – haviam sido severamente abalados (GADIS, 2005. P. 211). Ainda no governo Carter, o tratado de Salt II, após sofrer forte oposição no Senado dos EUA, teve sua negociação suspensa diante da invasão soviética do Afeganistão, episódio que o governo americano respondeu com um inédito boicote à URSS. Diante da decisão de Moscou de posicionar os temíveis mísseis intermediários S-22 contra alvos na Europa Ocidental, o presidente democrata, em seu último ano na Casa Branca, determinou o envio dos Pershing II para o continente europeu, capazes atingir a capital russa em menos 15 minutos. Ao mesmo tempo em que os soviéticos pareciam cada vez mais perto de equiparar seu poder nuclear ao dos EUA, a influência do Ocidente sobre o Terceiro Mundo mostrava sinais de rachadura. Conforme demonstra Fred Halliday, na fase final da década de 70, a efervescência de movimentos insurgentes cresceu vertiginosamente na América Latina, África, Oriente Médio e Ásia: entre 1962 e 1974, apenas um país (o pouco estratégico Sudão do Sul) foi palco de sublevações que conseguiram derrubar regimes apoiados pelo Ocidente; entre 1974 e 1980, esse número subiu para 14, incluindo nações como Irã, cinco ex-colônias portuguesas na África, Vietnã e Laos, e três países centro-americanos (ver HALLIDAY, 1984)<sup>144</sup>.

Se o edifício da *détente* estava abalado ao final dos anos 70, ele passou a ser incisivamente demolido no início dos anos 80, com a chegada de Reagan ao poder e o sepultamento da lógica de acomodação entre as superpotências. O novo ocupante da Casa

---

<sup>144</sup> Escrevendo antes da queda do Muro de Berlim e do colapso da URSS, Halliday chamou o período que sucedeu ao colapso da *détente* de a “Segunda Guerra Fria”. A “primeira” teria ocorrido entre meados dos anos 50 e a crise dos Mísseis, em 1962.

Branca rejeitava aceitar uma equiparação de poder entre EUA e URSS, e saiu em busca da primazia global – política, econômica, militar e ideológica –, falando abertamente em derrotar a “aberração histórica” que representava o mundo socialista, o “império do mal”. Reagan, simultaneamente, desconstruiu os dois pilares que orientavam até então as relações entre EUA e URSS: com a proposta de criar um escudo antimíssil (o projeto Guerra nas Estrelas) que acabaria com o fantasma de um primeiro ataque nuclear soviético, rechaçou os termos do equilíbrio do terror; diante da paulatina perda de influência no Terceiro Mundo, colocou em marcha uma ofensiva em escala mundial contra o avanço de Moscou, fosse com intervenções diretas contra guerrilhas filossoviéticas na América Central, ou com o indireto à rebelião em países como a Polônia e a Alemanha Oriental, dentro do bloco socialista.

Era este o quadro internacional enquanto, no Brasil, o governo Figueiredo tentava controlar uma transição rumo à democracia que se provava cada vez mais incontrollável e encerrar 21 anos de regime militar. Havia ainda um elemento da nova conjuntura internacional que trazia consequências drásticas ao Brasil: o estouro da crise da dívida na América Latina. O Segundo Choque do Petróleo, em 1979, colocara em situação dramática os países da região, incluindo o Brasil, altamente dependente das fontes externas de energia para manter seu acelerado ritmo de crescimento, e a alta de juros no mercado internacional, impulsionada pelo governo Reagan, alargava ainda mais o fosso entre o Sul e o Norte. Os países onde estavam as fontes de crédito conseguiram barrar a “politização” do tema da dívida e, ao final, prevaleceram as negociações bilaterais. Como explica Andrew Hurrell, a política externa de Figueiredo teve duas faces: inicialmente, uma de forte continuidade com o legado de Geisel e, a partir de 1982, outra de rápida perda de poder relativo no cenário global, em razão do agravamento da condição econômica do Brasil (HURRELL, 1986).

O debate acerca da influência da conjuntura internacional sobre a redemocratização foi dividido em duas partes. Em um primeiro momento, demonstraremos como, nas relações do Brasil com os governos do Ocidente, a questão dos direitos humanos e do retorno à democracia não foram aspecto premente. Os motivos para isso eram que o País parecia estar nos trilhos da abertura e, externamente, a nova dinâmica do confronto bipolar se sobrepunha a considerações dessa natureza, sobretudo nas relações com os EUA. O binômio programa nuclear e direitos humanos que marcou a relação entre Brasília e Washington enquanto Carter e Geisel estiveram no poder deu lugar, no período Reagan, a outro, definido pela discórdia acerca da transposição da lógica da Guerra Fria para o Hemisfério e por contenciosos na área econômica e tecnológica. Uma curiosa exceção ao silêncio de governos ocidentais quanto à

democracia no Brasil foi a República Federal da Alemanha, governada por Helmut Schmidt, que buscou, de início, pressionar nos bastidores pela transição brasileira. No entanto, se no âmbito das relações tradicionais entre Estados a redemocratização brasileira aparecia como um tema marginal, atores não estatais – sindicatos, movimentos sociais, jornais, Igreja, etc – entendiam que a luta pela abertura do regime era também uma questão eminentemente internacional. Nesse sentido, exploraremos o episódio em que o presidente Figueiredo e Luiz Inácio Lula da Silva estiveram simultânea e coincidentemente em Paris, o primeiro com objetivo de angariar empréstimos e evitar o colapso econômico, a maior ameaça aos planos de transição pacífica dos militares, e o segundo em busca de apoio político externo contra a perseguição aos sindicatos brasileiros. A disputa pela mudança de regime no Brasil, assim, ganhava nítidos contornos internacionais.

Em um segundo momento, discutiremos as relações do Brasil de Figueiredo com o mundo socialista. O último governo da ditadura argumentava que, com a distensão interna, o Brasil abria-se também para o mundo, na forma da política externa do “Universalismo”, supostamente cega a cores ideológicas. Segundo Guerreiro, ao câmbio doméstico e a crescente diversidade de opiniões no Brasil tinham no universalismo sua “contrapartida” externa, com o respeito aos diferentes regimes e ideologias, e a incondicional obediência ao princípio de não ingerência. Essa lógica, entretanto, tinha limites bem definidos: a ditadura em seu ocaso estava disposta a incrementar o comércio com russos, poloneses ou húngaros, mas lutava para “despolitizar” ao máximo essas relações, fosse diante das pressões americanas para boicotar a URSS após a invasão ao Afeganistão, ou ao optar por não realizar uma visita a nível presidencial a Moscou, em meio à transição; com a China, o governo tentaria criar uma parceira estratégica no setor nuclear, embora a simples abertura de um consultado chinês em São Paulo fosse vista, pelo SNI, como uma ameaça à segurança nacional. No entanto, a principal contradição do discurso do universalismo do governo Figueiredo estava muito mais perto – em Cuba. Como veremos, Havana enviou repetidos sinais solicitando a normalização dos laços e Fidel Castro chegou a tentar criar um canal de diálogo direto com Figueiredo, mas o regime militar, às voltas com a abertura, não queria trazer à tona o assunto cubano e o fosso aberto com o regime castrista em 1964 permaneceria até o fim do regime militar.

## 4.1. Redemocratização brasileira e o Ocidente

### 4.1.1. O silêncio da Casa Branca

As relações do Brasil com os EUA, o epicentro do poder do bloco Ocidental, passaram por uma dupla transformação na virada dos anos 70 e 80, em meio à saída de Carter e a posse do governo Reagan. Primeiro, tanto em Brasília quanto em Washington havia uma evidente disposição em reduzir a tensão que marcara a relação bilateral nos anos anteriores, culminando, em 1977, na denúncia do Acordo de Assistência Militar com os EUA pelo governo Geisel. Segundo, com Reagan e Figueiredo, os atritos não apenas perderam intensidade, mas também mudaram de foco: no período anterior, as desavenças centravam-se no programa nuclear e na questão dos direitos humanos do Brasil; agora, Brasília e Washington discordavam sobre a transferência da lógica do confronto bipolar para o espaço hemisférico e sobre questões de cunho econômico e tecnológico, tanto em âmbito bilateral quanto em foros globais, como o GATT. De modo mais amplo, como aponta Hurrell, na medida em que avançava o endividamento brasileiro ao longo do governo Figueiredo, o Brasil ia perdendo a autonomia relativa de que gozara na década de 70 diante dos Estados Unidos.

Interessa-nos aqui, principalmente, as “ausências reveladoras” da agenda entre Brasil e EUA na etapa final da ditadura. A partir da posse de Figueiredo, a questão da redemocratização brasileira, sob todos os aspectos, não parecia tocar mais a política externa americana, mesmo nos últimos dois anos do governo democrata, que batera de frente com Geisel. A mudança estava clara desde os primeiros contatos entre o novo governo brasileiro e autoridades americanas. Na carta que enviou no início de 1979 parabenizando o novo presidente brasileiro, Carter – que, um ano antes, irritara a ditadura ao se encontrar com dom Paulo Evaristo Arns, em São Paulo – não menciona a evolução política brasileira. O tema tampouco constou da pauta de diálogo entre Figueiredo e o vice-presidente americano, Walter Mondale, que representou Carter na cerimônia de posse<sup>145</sup>. Naquele início de governo, Figueiredo enfatizou ao chanceler alemão, Helmut Schmidt, que “nota-se com satisfação que o governo Carter reconsiderou sua posição (sobre a questão nuclear e os direitos humanos) e mostrou que entende as dificuldades do Brasil”<sup>146</sup>. Guerreiro, ao mesmo tempo, chamava atenção do presidente para o fato de a Casa Branca ter enviado ao Congresso um projeto sobre treinamento militar aberto a certos países latino-americanos, como Argentina, Chile e Brasil,

---

<sup>145</sup> *Informação para o Senhor Presidente da República*. Secreto. 27 de março de 1979. AMRE

<sup>146</sup> *Informação para o Senhor Presidente da República*. Secreto. 17 de abril de 1979. AMRE

que não seria submetido a cláusulas de respeito aos direitos humanos, “omissão” revelada pelo jornal *The Washington Post*<sup>147</sup>.

São duas as razões pelas quais a evolução política brasileira, tema que pouco tempo antes azedara as relações entre Washington e Brasília, deixou a agenda bilateral. A primeira tem a ver com a conjuntura internacional naquele último ano da década de 70: em meio à Revolução Iraniana seguida da crise dos reféns americanos em Teerã, a invasão do Afeganistão e a tensão no Oriente Médio, o governo Carter via-se na defensiva na área externa e parecia ter perdido seu apetite para manter sob a mesma intensidade a campanha em defesa dos direitos humanos na América Latina. No entanto, há ainda um segundo e mais importante fator, relativo especificamente ao âmbito doméstico brasileiro. Os EUA claramente entendiam que a chegada ao poder de Figueiredo, com a promessa de levar adiante a abertura iniciada por Geisel e “fazer do País uma democracia”<sup>148</sup> – logo no início do governo, por exemplo, a Lei de Anistia foi assinada –, obrigava-os a recalcular a pressão que deveria ser exercida nessa área.

Como vimos, a ascensão de Reagan, em 1981, levou a uma ampla revisão da política externa americana no sentido do recrudescimento da confrontação com a URSS e da busca em recobrar um papel hegemônico em escala global. Na América Latina, o norte da atuação dos EUA passou a ser a luta contra a infiltração cubana e soviética, inicialmente com foco em El Salvador e, posteriormente, em outros países centro-americanos e caribenhos, como Nicarágua, Guatemala e Granada; a vontade de Washington de combater o avanço do fantasma socialista no Hemisfério era inversamente proporcional à sua disposição em promover a democracia e o respeito aos direitos humanos na região. Esse silêncio regional demonstra como, no governo Reagan, a promoção da democracia em escala global esteve inexoravelmente submetida ao objetivo maior de nocautear a União Soviética: em países atrás da Cortina de Ferro, como Polônia e Alemanha Oriental, o governo americano defendia apaixonadamente o direito ao dissenso e a luta contra o arbítrio das autocracias; ao sul do Rio Bravo, silêncio.

Quanto à relação de Reagan com o Brasil, Washington surpreendeu o governo Figueiredo na forma como se empenhou em elevar o perfil dos laços com Brasília, sobretudo a partir da visita do presidente ao País, em 1982, mas a abertura política permaneceu como um não assunto. A viagem ocorreu em um momento de forte ressentimento latino-americano

---

<sup>147</sup> *Ibidem*. 27/3/1979

<sup>148</sup> *Discurso ao receber a faixa presidencial das mãos do presidente Ernesto Geisel*. Biblioteca de Presidência da República. Palácio do Planalto, Brasília. 15 de março de 1979. Acessado em 7 de junho de 2013 em [www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br)

com os EUA em razão do apoio de Reagan a Thatcher durante a Guerra das Malvinas; nas conversas reservadas com Figueiredo, o presidente americano reconheceu essa situação, bem como o protagonismo do Brasil na região, e pediu ao colega brasileiro que o ajudasse a “não fazer besteiras” na América Latina<sup>149</sup>. No “pós-Malvinas”, os EUA reconheciam no Brasil um papel de garante da estabilidade sul-americana, a despeito de diferenças entre os dois países, e o governo brasileiro se dispôs a ajudar Washington a melhorar suas relações com os países latino-americanos, sobretudo com a Argentina. Ao mesmo tempo, o Brasil entendia que Reagan “manifestava aparente disposição” em apoiar ao País diante de suas “dificuldades” econômicas. Sobre a redemocratização brasileira, Reagan apenas fez uma referência, em seu primeiro discurso, dizendo que as eleições diretas para governadores e congressistas que haviam ocorrido duas semanas antes demonstravam “a confiança do Brasil em si mesmo e em sua estabilidade e na liberdade”<sup>150</sup>.

Objetivamente, a passagem de Reagan pelo Brasil veio com claro sinal de que os EUA desejavam ampliar os contatos com o governo Figueiredo, embora Brasília inicialmente não tenha compreendido o recado. A tentativa dos EUA em dar um passo em direção do Brasil, e o recuo do governo Figueiredo, evidenciariam os limites da relação entre os dois maiores países das Américas. No Brasil, no final de 1982, o presidente americano propôs a criação de cinco grupos de trabalho sobre pontos estratégicos de cooperação bilateral (ciência e tecnologia, temas militares e industriais, economia e comércio, pesquisas espaciais e questão nuclear), iniciativa que envolveria dezenas de funcionários de primeiro e segundo escalão de ambos os governos. A princípio, o Itamaraty concordou com a oferta do ilustre visitante, julgando que se tratava “essencialmente de um exercício de relações públicas” dos americanos, nas palavras do chanceler brasileiro; mas, em seguida, quando ficou claro que o secretário de Estado George Schultz desejava levar adiante as consultas e a aproximação efetiva entre as burocracias dos dois países, Guerreiro alarmou-se<sup>151</sup>.

Para o chanceler brasileiro, a proposta do governo Reagan tornaria realidade alguns dos piores temores do Brasil diante dos EUA: os grupos de trabalho, afirmou Guerreiro a Figueiredo, indicavam que os EUA desejavam “despolitizar” a relação e reduzir o peso do Itamaraty nas negociações, impondo um volume de temas acima da capacidade de digestão do

<sup>149</sup> Em resposta, o presidente brasileiro, ao seu estilo, atribuiu os desentendimentos mútuos a fatores psicossociais: “O emocionalismo latino se surpreende com a frieza dos anglo-saxões”. *Encontro dos presidente Figueiredo e Reagan no Palácio do Planalto*. Ultrassecreto. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.48. Págs 3-4.

<sup>150</sup> *Jornal Folha de S. Paulo*, 1/12/1982. Pág. 6. Na viagem, Reagan cometera uma gafe constrangedora, em um brinde a Figueiredo, ao chamar o Brasil de “Bolívia”.

<sup>151</sup> *Avaliação da proposta norte-americana sobre grupos de trabalho Brasil-EUA*. Secreto. Fevereiro de 1983. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.1

Estado brasileiro e, simultaneamente, dividindo a “frente de negociação brasileira”. Pior: a ofensiva de Washington sobre Brasília ocorria em um contexto de “forte vulnerabilidade econômico-financeira” brasileira e, para Guerreiro, o governo Reagan queria “tecnicizar” a relação, arrastando a política externa brasileira “excessivamente a objetivos americanos”. “(Trata-se) de uma verdadeira reforma das relações Brasil-EUA, que pode vir a ter importantes reflexos na política externa brasileira como um todo”<sup>152</sup>, avisava o ministro ao presidente. Ao final, o Brasil conseguiu aguar a iniciativa americana. O episódio ilustra como diplomatas brasileiros temiam uma aproximação excessiva com a infinitamente mais poderosa máquina burocrática dos EUA, julgando que isso colocaria o Brasil em uma posição de fraqueza em negociações-chave, da questão nuclear à dívida e comércio. Embora o clima de tensão que marcara a relação de Geisel com os americanos tivesse ficado para trás, o governo Figueiredo evitaria grandes iniciativas como as consultas propostas por Reagan e Shultz.

Para além dos instrumentos e do fazer da política externa, persistiam entre Brasil e EUA desavenças importantes quanto aos objetivos de ambas as diplomacias. Havia, naquele início dos anos 80, dois focos de discórdia. O primeiro, relativo à transposição pelo governo Reagan da lógica da Guerra Fria à América Latina e ao Atlântico Sul, algo que a diplomacia brasileira repetida e categoricamente rejeitava; o segundo, relacionado às disputas econômicas e tecnológicas, das questões comerciais – a balança comercial entre os dois países passava a pender para o lado brasileiro e os EUA intensificariam a artilharia contra o protecionismo brasileiro – a temas como computação e programa espacial.

Pouco após o triunfo de Reagan, o governo brasileiro já manifestou preocupações com a possibilidade de Washington passar a ver a América Latina cada vez mais através das lentes do confronto bipolar e lançar mão de intervenções na América Central. Em carta a Alexander Haig, o primeiro secretário de Estado do governo republicano, Guerreiro alertava para os riscos da “aplicação de diagnósticos políticos homogêneos formulados *ex-ante*” para crises no Terceiro Mundo, referindo-se, indiretamente, aos espaço hemisférico. O chanceler brasileiro citava o caso da violência em El Salvador e indicava que a “magnificação” da importância da situação no país centro-americano empobreceria a relação dos EUA com a América Latina. Referindo-se à questão centro-americana, alertava para os riscos de ingerências externas:

---

<sup>152</sup> *Brasil-EUA. Carta do Secretário de Estado*. Secreto. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.1. Págs 20-21. É interessante notar que, já naquele final de 1982, o chanceler brasileiro percebia um fenômeno que marcou as negociações da dívida externa do País: a crescente marginalização da Chancelaria, em favor de funcionários técnicos dos ministérios da Fazenda e Planejamento. A diplomacia brasileira tentou ao máximo “politizar” a questão da dívida na segunda metade do governo Figueiredo e no período Sarney, mas fracassou.

*O fomento à confrontação interna ou o apoio a forças politicamente isoladas (...) podem levar a problemas de solução progressivamente mais difícil. Podem ser do interesse de forças radicalizantes, mas não do nosso. De todos os modos, a política de não-intervenção é, nas circunstâncias, uma evidência de senso comum político.*<sup>153</sup>

É interessante notar que os “recados” de Figueiredo a Haig foram passados antes do auge do envolvimento americano nas crises centro-americanas. Embora desde sua campanha Reagan indicasse disposição para enfrentar o avanço do bloco socialista no Hemisfério, no momento da carta de Guerreiro ao secretário de Estado não havia indicações de que Washington estava pronta para conduzir uma guerra nas sombras, simultaneamente, em vários países da América Central, a qual envolveria até mesmo negociatas obscuras da CIA como a venda de armas ao Irã.

Do lado brasileiro, a política diante das crises centro-americanas ao longo de todo governo Figueiredo acabou marcada por uma contradição. Publicamente, a diplomacia brasileira recusava “soluções exógenas” e alarmava-se com o crescente envolvimento dos EUA na região, tanto diante das ações da CIA na Nicarágua, El Salvador, Honduras e Costa Rica, quanto na intervenção militar em Granada, em 1983<sup>154</sup>. Brasília tentava ainda se equilibrar sobre uma posição de diálogo com os opostos na crise centro-americana: no segundo semestre de 1981, estiveram no Brasil o chanceler de Honduras – epicentro da luta contra a subversão nos países da região –, César Elvir Sierra, e três meses depois, seu homólogo da Nicarágua, o sandinista Miguel d’Escoto Brockmann<sup>155</sup>.

No entanto, privadamente, os setores “duros, porém sinceros” do governo brasileiro, nas palavras de Figueiredo, temiam o alastramento da insurgência ligada a Cuba na América Central. Mesmo na carta secreta de 1981 a Haig, Guerreiro indicava que “estaria entre os primeiros a concordar na utilidade de uma posição geral de firmeza do Ocidente” diante do avanço do bloco socialista. O Brasil, ao mesmo tempo que pedia uma solução política às crises centro-americanas na OEA e nas Nações Unidas, vendia armas e aviões Tucano a Honduras (CAMARGO, 1988. P. 151). Mais ainda, o governo brasileiro indicava que não integraria uma intervenção militar nos moldes da que participou, em 1965, na República Dominicana, mas tampouco descartava a possibilidade de fazer parte de uma missão “sob a égide de um organismo multilateral, após estudo dos ônus político e econômico que essa

<sup>153</sup> *Brasil-EUA. Mensagem do Ministro de Estado ao secretário de Estado Haig. Secreto-Exclusivo, Urgentíssimo. 3/6/1981. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.58. Págs. 20-26.*

<sup>154</sup> Essa oposição brasileira finalmente levou o País a integrar, em 1985, o Grupo de Apoio à Contadora, juntamente com Argentina, Uruguai e Peru, o qual ampliou o escopo das negociações de paz

<sup>155</sup> *Resenha de Política Externa. Números 30 e 31.*

participação (exigiria) do nosso país”<sup>156</sup>. Portanto, o regime militar brasileiro não descartava de maneira apriorística a hipótese de uso da força, embora esse cenário se tornasse cada vez mais distante.

O governo Figueiredo tinha medo de que as crises centro-americanas se convertessem em um rastilho de pólvora a incendiar a região, assim como temia o aumento da aberta ingerência dos EUA em questões ao sul, no espaço latino-americano. Conciliar essas duas posições muitas vezes levou a uma ação contraditória, a versões antitéticas sobre como lidar com a maior tragédia político-militar da América Latina nos anos 80 e 90. Em parte, essa bicefalia da atuação brasileira tinha a ver com as diferenças de posição, dentro da burocracia estatal brasileira, entre os militares, preocupados com o avanço da subversão na região, e o Itamaraty, cioso dos abalos que uma intervenção de Washington provocaria na arquitetura da segurança interamericana. Some-se a isso um distanciamento voluntário em relação a uma região que nunca estivera dentro do primeiro raio de ação da diplomacia brasileira: em meio à difícil situação econômica e aos problemas da transição interna, não sobrava disposição ou capital político para voos mais ousados em direção à América Central.

No sentido oposto, a distância foi um dos elementos que fizeram o governo Figueiredo agir decididamente, por meio da chamada “Missão Venturini”, no vizinho Suriname, de modo a evitar que o regime de Desiré Bouterse enveredasse para a órbita cubana e, sobretudo, conter o risco de o governo Reagan intervir, direta ou clandestinamente, no pequeno país fronteiriço ao Brasil. Os detalhes da ida do chefe da Casa Militar do Planalto, Danilo Venturini, a Paramaribo, em 1983, estão no amplo estudo realizado por Carlos Domínguez Ávila<sup>157</sup> e a análise da iniciativa foge aos propósitos da nossa pesquisa. No entanto, cabe ressaltar que, embora inicialmente Brasília e Washington tenham discordado sobre como lidar com Bouterse e os riscos da “cubanização” do Suriname, foi a pressão americana o principal motivo que fez o governo Figueiredo intervir no país. Reagan despachou a Brasília um de seus confidentes, William P. Clark – mais conhecido como judge Clark –, que ocupava o cargo de subsecretário de Estado, para ter uma audiência com o presidente Figueiredo e convencê-lo de que, caso o Brasil não “resolvesse a situação”, os EUA tinham pronto um plano de invasão do país sul-americano. Segundo o assessor de Reagan, o recado teve efeito imediato no presidente brasileiro e, 45 minutos depois da apresentação dos convidados no Palácio do Planalto, Figueiredo prometeu que resolveria o “problema” do Suriname não com

<sup>156</sup> *Assuntos que poderão ser ventilados durante a visita do presidente Ronald Reagan*. Secreto. 11/1982. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.1 Págs. 44-55

<sup>157</sup> *Guerra Fria na Região Amazônica: Um Estudo da Missão Venturini (1983)*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI). 54 (1): 7-28. 2011

uma intervenção militar, mas com um pacote de bondades, o qual seria entregue por Venturini meses depois (KENGER, 2007. P. 213-216)<sup>158</sup>. No caso surinamês, em outras palavras, a lógica da Guerra Fria foi imposta ao Brasil<sup>159</sup> e o governo Figueiredo viu-se obrigado a agir, impedindo que a luta entre o governo Reagan e agentes cubanos chegasse à fronteira norte do País.

Além da questão do enfrentamento bipolar em escala global, os governos Reagan e Figueiredo entraram em rota de colisão em temas bilaterais da agenda econômica e tecnológica. Sônia de Camargo aponta para o processo de mudança do comércio bilateral a partir de 1981 – ano em que Reagan chegou à Casa Branca – em favor do Brasil, que deixou sua condição deficitária diante dos EUA (CAMARGO, 1988. HIRST, 1985). Em 1983, o saldo da balança comercial passou a ser de US\$1,8 bilhões e, no ano seguinte, saltou para US\$5,6 bilhões. Tanto ao governo Reagan quanto ao Congresso americano, esse impressionante avanço era fruto de subsídios e políticas de reserva de mercado interno, e Washington passou a exercer forte pressão comercial contra o Brasil, em um momento em que o governo brasileiro, às voltas com a sombra da dívida, havia se comprometido com o FMI a acumular um superávit comercial de US\$ 9 bilhões. O Departamento de Comércio dos EUA impôs, em 1983, medidas antidumping contra o aço brasileiro. Ao mesmo tempo, intensificou a pressão contra a reserva de mercado na área de informática, tema que se tornaria um dos principais cavalos de batalha da relação bilateral nos últimos anos do governo Figueiredo<sup>160</sup>. Simultaneamente, no plano do comércio internacional, a pressão americana pela inclusão dos chamados “novos temas” (serviços, investimentos e tecnologia de ponta) nos debates do GATT roubava o sono de autoridades do governo brasileiro, que viam na proposta o fim do projeto de desenvolvimento autônomo do País.

Portanto, no período estudado, as relações Brasil-EUA gravitavam em torno de um binômio definido pela transposição da lógica da Guerra Fria ao espaço hemisférico e pelas duras disputas econômicas no plano bilateral. Em razão dos novos contornos da política externa americana, sob Reagan, e dos avanços, em âmbito doméstico no Brasil, da abertura “lenta, gradual e segura”, a questão da democracia não foi determinante nos laços do governo Figueiredo com o polo de poder do Ocidente. Mas a documentação consultada aponta uma

---

<sup>158</sup> Entrevista com o embaixador Rubens Ricupero.

<sup>159</sup> Ainda sob os contornos da Guerra Fria, o governo brasileiro recusava também a ideia de se criar uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas), defendida pela ditadura argentina na virada dos anos 70 e 80, com apoio implícito dos EUA.

<sup>160</sup> A política de informática foi institucionalizada pelo governo Figueiredo em outubro de 1984, portanto cinco meses antes do fim do mandato. Ver VIGEVANI, 1995. ADLER, 1986.

potência do bloco ocidental que, discretamente, fez pressão nesse sentido, no início do governo Figueiredo: a Alemanha Ocidental, principal parceira comercial europeia do Brasil, com a qual a ditadura firmara um ambicioso acordo de transferência de tecnologia nuclear.

#### *4.1.2. Sinais de Bonn*

O chanceler de Bonn, Helmut Schmidt, foi o primeiro chefe de governo a visitar Figueiredo, desembarcando em Brasília no mês seguinte à posse do presidente. Publicamente, Schmidt só falou sobre a abertura brasileira quando foi questionado por repórteres, e para deixar claro que não acreditava que a mudança doméstica no Brasil afetaria o acordo nuclear entre os dois países. Do lado brasileiro, durante a visita do líder alemão, os recados públicos sobre a redemocratização foram passados pelo ministro da Justiça, Petrônio Portela, que em entrevista a uma TV da RFA anunciou a convocação de eleições diretas para governador dentro de três anos, além da implementação da anistia e do multipartidarismo, algo que ainda era tido como incerto por muitos no Brasil, tanto na oposição quanto no governo<sup>161</sup>. Nos bastidores, entretanto, a questão da redemocratização seria um dos principais temas em debate entre autoridades de Brasília e Bonn, com o governo Figueiredo evitando qualquer tipo de pressão externa e o socialdemocrata Schmidt, pressionado pela sua própria base política doméstica a se posicionar sobre a transição brasileira, buscando delicadamente tratar do assunto sem causar danos à relação.

Em um documento preparatório sobre possíveis pontos de discussão do presidente com o chanceler alemão, Guerreiro afirmou que um dos vetores da política externa brasileira era a “dignidade nacional” e reforçou que, dentro desse contexto, o Brasil “resistirá a tentativas de impor regimes ou regras de convivência”. Mas, segundo o ministro, a diplomacia e a “visão que o Brasil tem da realidade internacional se vinculam ao processo de democratização ora em curso” e a transição reforçaria as credenciais internacionais de Brasília; ao mesmo tempo em que se abria internamente, explica Guerreiro, o País “favorece que as relações entre os Estados se tornem mais livres e democráticas, e que haja maior acesso dos países em desenvolvimento ao processo decisório internacional”, completa. O ministro também diz considerar “altamente satisfatório” o “consenso no mundo ocidental” de que na América Latina, ao contrário de regiões como África, Oriente Médio e Ásia, é possível ter regimes democráticos. Mas ele reforça a Figueiredo que a onda de redemocratização que

---

<sup>161</sup> *Folha de S. Paulo*. 5/4/1979 pág. 5

avançava sobre a região, “ao contrário do que sugerem análises superficiais, não tem origem externas, constituindo-se em um processo autóctone”<sup>162</sup>.

Como previsto, o tema da abertura brasileira foi parte central da conversa reservada entre Figueiredo e Schmidt. Sobre as pressões externas diante da transição brasileira, disse o último presidente da ditadura ao visitante:

*Causou-se certa tristeza, quando no início do governo Carter, os EUA assumiram certas atitudes que, se bem (que) não se dirigissem diretamente contra o Brasil, com as suas teses de política nuclear e de direitos humanos, pelo menos foram bastante injustas para com o Brasil. Hoje nota-se com satisfação que o governo Carter reconsiderou sua posição e mostrou que entende as dificuldades do Brasil, abrindo-se novamente a um diálogo honesto e franco.*<sup>163</sup>

Na mesma conversa, Figueiredo afirmou que o País passava por duas “dificuldades principais”: de um lado, “a saída de um regime de exceção e a abertura do caminho à democracia” e, de outro, a deterioração de sua situação econômica desde o primeiro choque do petróleo. O interlocutor alemão, segundo registros do diálogo, apenas escutou a fala do anfitrião brasileiro.

Na segunda conversa entre os dois, Schmidt foi o primeiro a falar e abordou, logo de início, a questão da redemocratização, dizendo que “vê com muita simpatia” a mudança em curso no Brasil e elogiando a “repercussão internacional” do discurso de posse de Figueiredo, no qual ele assumira a responsabilidade de concluir a transição política. “Que prazo o senhor prevê para a realização desse processo?”, questiona, em seguida. O presidente brasileiro agradeceu o interesse alemão pela abertura – “que foi iniciada no governo Geisel” – e disse que prevê aprovar, no segundo semestre daquele ano, leis que darão “mais liberdade ao Congresso”, incluindo a anistia e a reforma dos partidos. O chanceler alemão continuou a conversa alertando que “a parte referente aos presos políticos é muito importante, pois em muito melhorará a imagem do Brasil no exterior”. Figueiredo diz que a anistia “é o bálsamo” para as “cicatrices” políticas do Brasil, mas reclama das pressões da oposição para acelerar o desmantelamento da ditadura. Em seguida, ele sintetiza a Schmidt, com uma rara franqueza, como a ditadura militar entendia o processo de abertura:

---

<sup>162</sup> Guerreiro também nota que “em diversos países (latino-americanos) estão-se fortalecendo, ou sendo retomados, processos eleitorais, sem que se manifestem, com a mesma intensidade, os radicalismos que ocorreriam nos anos 60. *Informações para o Senhor Presidente da República*. Secreto. 29 de março de 1979. AMRE

<sup>163</sup> *Informações para o Senhor Presidente da República. Visita do chanceler Helmut Schmidt*. Secreto. 17 de abril de 1979. AMRE

*A experiência do passado mostrou ser melhor seguir adiante gradativamente. O povo irá percebendo e apoiando, principalmente certas camadas da população. Os setores radicais reclamam tudo, não para hoje, mas para ontem! O governo, entretanto, prefere o amanhã e o depois de amanhã, mas com segurança.*<sup>164</sup>

O trato da questão da redemocratização brasileira, porém, também levou a situações mais delicadas nos escalões inferiores entre os dois governos, naquele abril de 1979. A referência que Schmidt fizera a Figueiredo sobre o retorno ao Brasil dos exilados tinha a ver também com pressões internas sobre o governo de centro-esquerda de Bonn. Antes do encontro entre Figueiredo e Schmidt em Brasília, o secretário de Estado de Bonn, Peter Hermes<sup>165</sup>, comentou com Guerreiro sobre uma carta que a Anistia Internacional enviara ao premiê alemão solicitando que ele levantasse, na visita, questões de direitos humanos, sobretudo em relação ao retorno de exilados ainda com condenações políticas pendentes no Brasil. Hermes disse que Schmidt não discutiria o assunto nesses termos com Figueiredo, mas “dada a delicadeza política da matéria para seu partido (socialdemocrata), no contexto interno da política da RFA”, pretendia dizer, ao retornar, que assessores do governo haviam discutido o tema. “Respondi-lhe, de imediato, que seria extremamente inconveniente tal colocação”, disse Guerreiro, narrando a conversa depois em um memorando a Figueiredo. O ministro brasileiro teria afirmado ainda que, “a ser realmente necessário uma palavra a respeito”, Schmidt poderia indicar que o presidente, “espontaneamente”, abordou “seu firme propósito de proceder à redemocratização”<sup>166</sup>.

Ao final, o governo brasileiro acreditava ter causado uma boa impressão no chanceler alemão sobre o curso das transformações políticas no país. Essa percepção era reforçada pelos relatórios do diplomata que acompanhou Schmidt em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Oriundo das bases da socialdemocracia alemã, o líder da RFA encontrou-se com líderes da oposição brasileira, como Ulysses Guimarães, além de dom Paulo Evaristo Arns e Lula, em São Paulo, e Oscar Niemeyer e Darcy Ribeiro, no Rio. O líder católico teria incomodado o chanceler ao defender que empresas alemãs pagassem a trabalhadores brasileiros os mesmos salários do que os funcionários de suas matrizes. Sobre Lula, Schmidt teria afirmado que o sindicalista era “inteligente e sincero, mas tinha muito a aprender”.

---

<sup>164</sup> *Ibidem.*

<sup>165</sup> Ao contrário dos EUA, o “secretário de Estado”, na Alemanha, não é o ministro das Relações Exteriores, mas o número 2 da Chancelaria. Essa nomenclatura pela diplomacia alemã foi instituída após a Primeira Guerra e mantida até hoje. Em 1979, o ministro das Relações Exteriores de Bonn era Hans-Dietrich Genscher.

<sup>166</sup> *Ibidem.*

Se a Casa Branca silenciava sobre a paulatina transição brasileira na virada dos anos 70 e 80, o governo da Alemanha Ocidental buscava abordar a questão nos altos níveis do poder, mas cioso para não irritar a ditadura. O meio escolhido para isso foi a conversa privada entre os dois chefes de governo e os acenos discretos a opositores, sindicalistas e líderes da Igreja, no Brasil. É importante notar que as motivações de Schmidt para se envolver nesse processo eram, sobretudo, internas, relativas à identidade ideológica do governo alemão e às pressões domésticas às quais estava submetido. Conforme afirmara o secretário de Estado Hermes da Guerreiro, o chanceler de Bonn deveria tratar do assunto dos exilados em razão da “delicadeza política da matéria *para seu partido (socialdemocrata), no contexto interno da política da RFA*”, situação explorada pela carta da Anistia Internacional. Diante da transição brasileira, a linha de divisa entre a política externa e o jogo partidário alemão estava borrada. Fatores domésticos, relativos aos grupos sociais que amparavam o governo Schmidt, motivaram a aproximação de Bonn ao tema da abertura.

Das mensagens vindas dos centros de poder do Ocidente – do silêncio de Reagan à pressão cuidadosa do governo de centro-esquerda da RFA –, conclui-se que, no período Figueiredo, o lócus primordial em que se manifestou internacionalmente a questão da redemocratização brasileira não foi o dos Estados e da diplomacia convencional. No entanto, as tensões entre a abertura e a política internacional manifestaram-se, principalmente, no plano das sociedades e das redes de entidades não estatais cujos laços cruzavam fronteiras – partidos, sindicatos, ONGs, Igreja, imprensa, etc. Essa interação constituiu um fenômeno pertencente muito mais às relações *transnacionais* do que às relações *interestatais*, na conceituação aroniana, ainda que, como demonstrou a visita de Schmidt, esses dois planos por vezes se sobrepusessem e se confundissem. O episódio que melhor ilustra essa dinâmica é a ida do presidente Figueiredo à Europa, em janeiro de 1981, a qual coincidiu com o primeiro grande périplo internacional de Lula, líder do novo sindicalismo brasileiro que estava sendo processado, nos termos da Lei de Segurança Nacional, e foi buscar fora do Brasil apoio político.

#### 4.1.3. “Dois Brasis” em Paris

O presidente Figueiredo desembarcou em Paris no dia 27 de janeiro de 1981, em sua primeira visita oficial à Europa, com o desafio de arrancar o máximo de empréstimos franceses que conseguisse e, assim, convencer credores internacionais de que o Brasil tinha plena

capacidade de honrar seus compromissos. Naquele fim de janeiro, calculava-se que o rombo nas contas brasileiras chegaria a mais de US\$ 12 bilhões até o fim do ano, e autoridades do governo pretendiam voltar-se cada vez mais ao que chamavam de “opção europeia” para manejar a dívida. Entre o Brasil de Figueiredo e a França de Valéry Giscard d’Estaing, prevalecia a agenda econômica e, no segundo dia da visita, ambos anunciavam a promessa de um vultoso pacote de US\$1,5 bilhão a US\$2 bilhões em créditos diversos de Paris a Brasília.

A luta para convencer a comunidade financeira internacional da credibilidade econômica do Brasil tocava diretamente o processo interno de mudança de regime. Os militares entendiam que o colapso econômico era, talvez, a maior ameaça aos planos de abertura “lenta, gradual e segura”; manter o controle sobre a dívida era ponto estratégico para uma transição orquestrada e, acima de tudo, pacífica. Figueiredo, portanto, ia à França em busca de crédito e, não menos importante, capital político a ser usado dentro e fora do Brasil. A imprensa reparou como o último presidente da ditadura era recebido em meio à indiferença dos franceses, em contraste com a visita de Geisel, pouco mais de três anos antes, alvo de ovos, xingamentos e protestos nas ruas de Paris. No entanto, a presença em Paris de outro visitante ilustre vindo do Brasil passaria a expor de uma nova maneira as contradições e tensões da abertura doméstica e sua dimensão internacional.

Em um acaso da História, Lula e líderes do recém-fundado Partido dos Trabalhadores (PT) desembarcaram uma hora antes da delegação de Figueiredo na capital francesa, no mesmo dia 27 de janeiro. A França era a antepenúltima escala de um périplo que já havia levado os representantes da nova esquerda brasileira à Suécia, Espanha, Itália e Alemanha Ocidental; de Paris, seguiriam para a Bélgica e os EUA. O jovem PT decidiu realizar a viagem à Europa e aos EUA, no início de 1981, em busca de apoio político para enfrentar o processo militar contra 13 sindicalistas do ABC, incluindo Lula, enquadrados na Lei de Segurança Nacional por “incitação à desobediência”, na greve de 41 dias do ano anterior. Os representantes da esquerda brasileira encontraram-se com políticos, sindicalistas e jornalistas dos países do norte, e a Igreja brasileira conseguiu intermediar o primeiro encontro, na Itália, entre Lula e o líder sindical polonês Lech Walesa<sup>167</sup>.

Em Paris, Lula foi recebido com grande deferência por centrais sindicais e partidos de esquerda, os quais organizaram uma entrevista coletiva com os principais jornais para

---

<sup>167</sup> Além da imprensa, as informações sobre a viagem tem por base uma longa entrevista realizada em 4 de junho de 2013 com Francisco Weffort, intelectual e um dos fundadores do PT que acompanhou Lula na ocasião como intérprete e assessor. Também participaram do tour pela Europa e EUA sindicalistas e o professor José Álvaro Moisés. Além do processo da LSN contra os sindicalistas, os emissários do PT denunciavam o assassinato de um dos principais nomes do partido no Acre, o camponês Wilson de Souza Pinheiro

“apresentá-lo” ao público francês. Enquanto Figueiredo era recebido no Palácio Eliseu por Giscard d’Estaing, que disputaria dentro de quatro meses a reeleição pela centro-direita, o líder sindical brasileiro reuniu-se com o então pré-candidato do Partido Socialista à presidência, François Mitterrand<sup>168</sup>. A esquerda francesa batera nas urnas o governo, retornando ao poder pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra.

Àquela altura, o líder do sindicato do metalúrgicos já havia passado 30 dias preso no Dops, após a intervenção do ministro do Trabalho de Figueiredo, Murilo Macedo, nos sindicatos paulistas, em 1980. Embora tivesse sido formalmente fundado, o PT, como partido político institucionalizado, ainda não existia na viagem aos países do Norte, a qual foi organizada com base nos contatos entre sindicatos do Brasil e dos países visitados, com ajuda da Igreja. Em um sinal dos novos tempos de abertura, Lula – enquadrado na Lei de Segurança Nacional – foi recebido nas embaixadas brasileiras em Estocolmo e Washington para um jantar e uma audiência; é altamente improvável que os convites tenham sido feitos sem, ao menos, um sinal verde vindo de Brasília. Segundo Weffort, os representantes da nova esquerda brasileira tinham objetivos imediatos – ganhar apoio político externo para enfrentar os processos militares em São Paulo – quando decidiram ir às capitais do Norte. No entanto, com a viagem, eles acabariam fazendo com que o julgamento militar contra os sindicalistas, aos olhos de várias entidades europeias e americanas, acabasse por colocar a própria abertura brasileira no banco dos réus.

Em um artigo intitulado “Abertura enfrenta teste internacional”, o jornalista da *Folha de S. Paulo* que cobria a visita de Figueiredo, Ricardo Kotscho, faria a seguinte análise:

*Paris é palco do primeiro grande teste internacional da “abertura” brasileira. O fato de se encontrarem simultaneamente em Paris o presidente da República e Lula, o principal líder dos trabalhadores brasileiros pós-64 é, sem dúvida, um marco importante dentro do processo de redemocratização do País. Figueiredo e Lula são os representantes de dois Brasis em permanente confronto, mas na França buscam o mesmo objetivo: reforçar suas posições com o apoio e a solidariedade de seus aliados naturais no Exterior.<sup>169</sup>*

Na França, o objetivo de Figueiredo era atrair divisas do Norte e evitar o colapso econômico, a maior ameaça aos planos de transição pacífica dos militares. Lula, do outro lado, buscava

<sup>168</sup> O encontro entre Mitterrand e Lula foi interpretado à época como uma tentativa da Internacional Socialista de “passar o bastão de seu apoio (no Brasil) de Leonel Brizola para Lula”. Ricardo Kotscho. *Folha de S. Paulo*. 27/1/1981. Pág. 6. Weffort rejeita a tese de que o PT queria tirar força no plano internacional de Brizola, a despeito das diferenças entre os dois grupos.

<sup>169</sup> Ricardo Kotscho, *Abertura enfrenta teste internacional*. *Folha de S. Paulo* 29/1/1981. Pág. 4. Kotscho, décadas depois, ocuparia o cargo de porta-voz do presidente Lula.

atrair apoio externo para fortalecer sua posição nos embates domésticos da abertura. “(Os dois) jogam a longo prazo (...) e sabem que seu destino dependerá muito do que ocorrer fora das fronteiras brasileiras”, concluía o jornalista.

Figueiredo optou pelo silêncio sobre a presença do sindicalista em Paris, atendo-se à agenda de chefe de Estado. Lula, porém, tentava a todo momento expor a versão dos “dois Brasis” em conflito.

*Acho que o fato de Figueiredo estar reunido com empresários na confederação do patronato, enquanto eu estou aqui, na Confederação dos Trabalhadores, significa simplesmente que ele veio para cá representando o poder econômico brasileiro, e eu vim representando os trabalhadores*<sup>170</sup>.

Curiosamente, ambos citariam a interlocutores franceses o movimento Solidariedade, da Polônia, como prova dos novos tempos na relação entre trabalhadores e o Estado, embora obviamente tirassem conclusões divergentes da experiência polonesa. Para o presidente brasileiro, Lech Walesa provava que “os sindicatos não são comunistas”, pois, mesmo sob o regime polonês, “o Partido Comunista não consegue controlar os sindicatos e suas reivindicações”<sup>171</sup>. Lula, do outro lado, contou que, ao se encontrar dias antes com Walesa, em Roma, constatou que as reivindicações dos trabalhadores sob a ditadura brasileira e o socialismo polonês eram as mesmas – autonomia sindical, semana de 40 horas, garantias de estabilidade, etc. “Hoje, qualquer que seja o regime, os trabalhadores precisam ser respeitados e ter liberdade de organização”, concluiu, em entrevista a jornalistas franceses<sup>172</sup>.

A presença de Lula em Paris inicialmente recebeu pouca atenção de jornais brasileiros e franceses, mas, em razão da campanha de grupos de esquerda em volta do líder sindical e do jogo de opositos brasileiros que se desenrolava na capital europeia, o embate entre os “dois Brasis” ali presentes foi ganhando espaço na mídia. De Paris, Figueiredo seguiu viagem a Lisboa, onde foi recebido com uma bomba colocada em uma agência do Banco do Brasil. Um grupo autointitulado “Forças Populares 25 de Abril” assumiu a autoria do ataque, que feriu um segurança e destruiu parte das instalações, em repúdio à primeira visita de um

<sup>170</sup> *Folha de S. Paulo*. 30/1/1981. Pág.5

<sup>171</sup> *Folha de S. Paulo*. 30/1/1981. Pág.4

<sup>172</sup> *Ibidem*. Pág. 5. Segundo Weffort, o encontro entre Lula e Walesa limitou-se a uma troca de informações gerais, dificultada pelo fato de não haver nenhum tradutor de polonês-português na sala. Não houve uma proposta de articulação real entre os dois movimentos sindicais.

representante da ditadura brasileira desde a Revolução dos Cravos<sup>173</sup> – Figueiredo qualificou o atentado de “imbecil”<sup>174</sup>. O homem que se apresentava como timoneiro da abertura tentava dar garantias de que o Brasil, “como os portugueses”, seguia a “trilha da afirmação democrática, de consolidação do pluralismo, de abertura à participação”. Mas partidos da esquerda portuguesa boicotaram as solenidades com o general-presidente e a União Geral dos Trabalhadores, principal organização sindical lusitana, entregou ao visitante um protesto pela perseguição judicial a Lula e aos outros 12 sindicalistas do ABC.

Em seu périplo pela Europa e EUA no início de 1981, o líder sindical brasileiro conseguira chamar atenção a sua causa contra a Justiça militar, e várias centrais sindicais do Norte prometeram enviar representantes para acompanhar o julgamento em São Paulo. Em um ato no ABC com 3 mil pessoas em meados de janeiro, incluindo o peemedebista Ulysses Guimarães, Lula disse ter viajado em busca de ajuda pois as restrições aos trabalhadores brasileiros eram um “problema internacional”. “Lula é uma liderança não apenas nacional, mas internacional”, disse Ulysses do mesmo palanque, prometendo depor em defesa do sindicalista<sup>175</sup>. Em visita a São Paulo na mesma época, Toersten Netteneland, representante da Central Metalúrgica da Suécia, prometeu lutar contra a condenação de Lula e o encarregado da Unión General de Trabajadores de España, Manoel Simon, sugeriu que uma condenação pela Corte militar levaria a um boicote ao Brasil, incluindo com estivadores recusando-se a descarregar mercadorias do País em portos europeus, à exemplo do protesto ocorrido contra o Chile, em 1973. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) ameaçou abrir uma investigação sobre a perseguição no ABC. “A opinião pública internacional vai julgar a capacidade do regime brasileiro de aceitar a democratização sindical”, concluía o jornal *Folha de S. Paulo*<sup>176</sup>.

O julgamento de Lula e os 12 sindicalistas foi marcado para a véspera do Carnaval e, contra a pressão externa, o juiz militar autorizou a entrada de apenas um parente de cada acusado, além de 15 jornalistas (nenhum estrangeiro). O magistrado de farda justificou a decisão dizendo que temia a ingerência externa, “inclusive de um grupo de sindicalistas norte-americanos que queriam fiscalizar o julgamento, o que é um absurdo”. Em um sinal de união, os partidos de oposição publicaram uma nota conjunta, assinada por Ulysses, Tancredo,

---

<sup>173</sup> O último presidente brasileiro que visitara Portugal fora Médici, em abril de 1972, para as celebrações do sesquicentenário da independência do Brasil. Como demonstração de proximidade entre os dois regimes militares, a ocasião foi marcada pela decisão de transferir o corpo de dom Pedro I ao Brasil, de navio.

<sup>174</sup> Diante da Câmara Municipal da cidade do Porto, o presidente brasileiro escutou o hino nacional ao lado de cartazes escritos “Figueiredo ditador, rua!”, “Abaixo a ditadura” e “Liberdade ao Brasil”.

<sup>175</sup> *Folha de S. Paulo*. 18/2/1981. Pág.4

<sup>176</sup> *Folha de S. Paulo*. 19/2/1981. Pág.2

Brizola e outros, dizendo que o “foco” do julgamento eram “os princípios fundamentais da ordem democrática”.

Nos EUA, Lula e os emissários do jovem PT visitaram as redações do *New York Times* e do *Washington Post*, onde foram recebidos por repórteres e editores de política internacional para conversar sobre a situação política brasileira. Um dia antes do início do julgamento em São Paulo, o diário nova-iorquino publicou um duro editorial contra o regime brasileiro, dizendo que a perseguição a Lula e aos demais líderes sindicais era a “Gdansk, ao estilo brasileiro”, em referência à repressão a Lech Walesa pelo regime socialista polonês.

*Brazil has been uneasily perched in recent years between elective democracy and repressive military rule. Which way this huge country tips may well depend on the outcome of an important political trial that has just begun in Sao Paulo, the industrial capital. The defendants are 13 trade unionists, including Luis Inacio da Silva, nicknamed Lula, a folk-hero who is already seen as a Brazilian equivalent of Poland's Lech Walesa. An awful lot of coffee may vanish down the drain if a military tribunal ignores the lessons of Gdansk.*

*The parallels are real. In both Poland and Brazil, workers have illegally struck for the right to form independent unions. In both countries, a powerful Catholic Church has sided with workers against an authoritarian state. To be sure, Brazil makes no claims to being a workers' state and preaches the free-market gospel. Yet in capitalist Brazil, trade unions are as much captives of the state as in Communist Poland - indeed, Brazil in 1943 adopted a Labor Code inspired by the corporatist ideas of Mussolini's Labor Code.*

O editorial, em seguida, detalha a perseguição aos sindicalistas do ABC e explica como o endividamento brasileiro e a inflação crescente ameaçavam a classe trabalhadora. Por último, a conclusão:

*Brazil (...) courts an explosion if it also closes the door to political concessions. Besides the right to organize authentic unions, Lula and his supporters want the right to promote their own Workers Party. If convicted, the 13 unionists face long jail sentences and the loss of all political rights. If that is the verdict, it will be a serious setback in Brazil's promising abertura, the recent shift toward democracy.*

*In his two years as President, former General Figueiredo has followed a creditable path of liberalization. Exiles have returned, political prisoners have been released, political parties have contested for state and some federal offices. A clement disposition in Sao Paulo now would be consistent with this evolution<sup>177</sup>.*

---

<sup>177</sup> Gdansk, Brazilian Style. *The New York Times*. 23/2/1981.

<http://www.nytimes.com/1981/02/23/opinion/gdansk-brazilian-style.html> (acessado em 24/5/2013)

Jornais brasileiros reproduziram grandes trechos do editorial do *New York Times* e publicaram artigos sobre a repercussão das críticas vindas dos EUA.

Lula foi condenado em fevereiro de 1981, à revelia, a três anos e meio de prisão por “incitamento à desordem”. O veredicto pôs o governo Figueiredo debaixo de uma enxurrada de críticas, dentro e fora do Brasil; críticos viam a condenação como uma violação dos compromissos da abertura. Dizendo-se preocupado com os sindicalistas, o senador americano Edward Kennedy pediu a autoridades brasileiras que “reconsiderassem” a decisão e centrais sindicais do Canadá, França, Itália, Alemanha e Suécia qualificaram de “farsa” o processo, enquanto a Federação Internacional de Metalúrgicos criticou o “brutal ato de repressão”. “(São) insondáveis os benefícios que esse julgamento pode acarretar para a (...) abertura política do governo, o prato de resistência das falas presidenciais na Europa e nos países da América Latina que o chefe de Estado visitou”, atacou a *Folha* em editorial<sup>178</sup>.

Ao final, Lula se apresentou ao Dops, mas teve direito de recorrer em liberdade e, no ano seguinte, o processo foi anulado. Questionado no momento da condenação dos sindicalistas se o caso prejudicava a abertura, Figueiredo disse que não: “Não há nenhuma relação (entre o julgamento e a redemocratização). Não fui eu quem julgou o Lula, foi a Justiça. Mas quem está fazendo a abertura sou eu”<sup>179</sup>.

Sob a tensão entre a nova esquerda brasileira e a ditadura, a abertura ganhava uma dimensão externa decisiva e, naquele início de 1981, Paris, ao receber simultaneamente Lula e Figueiredo, converteu-se inesperadamente no palco desse embate internacional. Os sindicatos empenhavam-se em uma ruidosa e eficiente campanha fora do País para chamar atenção a sua causa, de modo a fortalecer sua posição no cabo de guerra da mudança de regime; a viagem de Lula à Europa e aos EUA, para denunciar a perseguição interna sob a LSN, foi o ponto alto desse esforço. O último governo do regime militar, do outro lado, entendia que um agravamento da situação econômica era a maior ameaça aos seus planos de transição pacífica; dessa forma, o acesso a fontes de crédito entre países do Norte, incluindo a chamada “opção europeia”, ia muito além dos riscos contábeis e técnicos na negociação da dívida. Assim como ocorrera ao manobrar entre a Venezuela e o Chile, os polos opostos no plano da democracia sul-americana, a política externa brasileira novamente aparecia como um dos instrumentos do governo Figueiredo na condução da abertura “lenta, gradual e segura”.

---

<sup>178</sup> *Folha de S. Paulo*. 26/2/1981.

<sup>179</sup> *Estado de S. Paulo*. 28/2/1981. Pág.1 O processo contra Lula coincidiu com a vitória, inesperadamente apertada, do governo na disputa pela presidência da Câmara dos Deputados, com Nelson Marchezan. Ambos os fatos ampliavam as dúvidas sobre a capacidade de controle do Planalto sobre o processo de abertura.

Novamente, cabe notar que esse ponto de cruzamento entre a redemocratização e a política internacional escapa ao plano dos Estados e da diplomacia em seu sentido estrito. Conforme demonstramos, dentro da relação entre o governo brasileiro sob Figueiredo e polos de poder do Ocidente, a questão da mudança de regime não foi premente; na verdade, apenas a Alemanha Ocidental parece ter voluntariamente colocado o tema no primeiro plano da agenda com o Brasil – ainda que em um momento específico, a visita de Schmidt, e notadamente por razões de ordem doméstica. O Congresso americano manifestou-se pontualmente sobre a evolução política brasileira, enquanto que a Casa Branca – primeiro sob Carter, depois Reagan – manteve-se em completo silêncio. Portanto, na definição aroniana, o lócus primordial dessa relação entre a abertura e o Ocidente não esteve no plano *interestatal*, mas no *transnacional*: envolvendo partidos políticos, sindicatos, bancos que negociavam a dívida, organizações internacionais de classe, jornais, os quais, ao transpor e mesmo borrar as fronteiras do Brasil, alteravam decisivamente a equação da abertura.

## 4.2. O mundo socialista e os limites do “Universalismo”

Desde o primeiro momento, o governo Figueiredo cunhou o termo “Universalismo” para definir os princípios de sua política externa, de marcada e assumida continuidade em relação ao “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” do governo Geisel. A nós, cabe observar essa definição da diretriz diplomática não como um conceito analítico, provido de sentido teórico real, mas, sobretudo, como um *slogan* usado pelo governo para tentar dar coerência e identidade à política externa. Argumentava a última administração da ditadura que a presença brasileira em âmbito global havia se adensado, tanto ao se espriar a regiões como o Oriente Médio e África quanto ao aprofundar seu envolvimento em temas diversos da agenda internacional. Por trás dessa nova realidade, o Brasil movia-se segundo a seguinte filosofia, apresentada por Figueiredo em mensagem ao Congresso:

*O universalismo da política externa se expressa pela ampla disposição ao diálogo, com base no respeito mútuo e no princípio de não intervenção. Em sua ação, o Brasil procura afirmar um novo tipo de relações internacionais, de natureza aberta e democrática, horizontal, sem subordinações nem prepotências.*<sup>180</sup>

Ao mesmo tempo, o governo Figueiredo sublinhava a condição do Brasil de país latino-americano, em desenvolvimento e, política e culturalmente, ocidental. O discurso do Universalismo enquadrava-se em uma tendência histórica de diversificação de parcerias internacionais do Brasil, conforme Antônio Carlos Lessa (LESSA, 1995); impulsionada por um projeto de autonomia e desenvolvimento com base na industrialização nacional, a política externa brasileira estendia-se a novos países e regiões, atravessando de modo mais ativo, desde o início dos anos 70, as linhas Leste-Oeste e Norte-Sul que cortavam o sistema internacional do pós-Segunda Guerra.

Interessa-nos aqui chamar atenção para uma mudança sutil na forma como, durante o governo Figueiredo, esse projeto diplomático foi apresentado aos brasileiros e ao mundo. Segundo afirmou Guerreiro em diferentes ocasiões, o Universalismo era também uma “contrapartida” da abertura democrática em curso internamente: o País abria-se à pluralidade política e ideológica, argumentava o chanceler, movimento que se desenvolvia simultaneamente em âmbito doméstico e internacional. Esse recado esteve presente nas palestras que o ministro concedeu na Escola Superior de Guerra (ESG), a *alma mater* dos militares que desferiram o golpe em 1964. A promoção do diálogo internacional e de um

<sup>180</sup> Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso, 1 de março de 1980. *Resenha de Política Externa do Brasil*. 1980 (janeiro-fevereiro-março). Ao que tudo indica, o termo “universalismo” foi cunhado pelo chanceler Guerreiro.

ambiente favorável ao desenvolvimento “(refletem) o esforço de redemocratização no plano interno, centrado na convivência pluralista entre diferentes correntes de opinião”, disse Guerreiro à plateia fardada<sup>181</sup>.

“Extramuros”, o recado era o mesmo, com o cuidado de enfatizar que a mudança de regime não levaria a uma reorientação da política externa brasileira. Em entrevista ao jornal argentino *El Economista*, em 1980, ao ser questionado sobre os riscos de a redemocratização alterar dramaticamente as bases da diplomacia, o chanceler de Figueiredo resumiu seu argumento:

*Não vejo como relacionar diretamente os dois aspectos. Obviamente, o Brasil não pretende exportar modelos de comportamento político. O compromisso do governo brasileiro com a democracia se refere ao próprio Brasil, pois respeitamos escrupulosamente o não envolvimento em questões de política interna de outros países. Talvez se possa dizer que o respeito aos princípios democráticos, à natural diversidade de opiniões no âmbito da nação, encontra sua contrapartida nas relações internacionais justamente no respeito às diversidades políticas, na não-ingêrência em assuntos internos dos outros países, no respeito aos princípios do universalismo, da boa convivência e da dignidade nacional. O processo de abertura, pois, vem reforçar esse modo brasileiro de encarar a política externa.*<sup>182</sup>

Entretanto, esse “universalismo”, pretensamente alheio a matizes políticas e ideológicas, muitas vezes não se mostrava tão universal assim, naquele final de ditadura. O cuidado do Brasil em suas relações com o mundo socialista na Europa Oriental, com a China e, mais ainda, a deliberada recusa em se reaproximar de Cuba, em um momento em que Fidel Castro ativamente buscava reatar laços com o Brasil, mostram que havia limites domésticos claros à abertura externa de que se jactava o governo Figueiredo.

#### 4.2.1. URSS, comércio sem política; China, temor do SNI

Às voltas com uma situação econômica crítica, em que a conquista de novos mercados aos produtos brasileiros era estratégica para tentar reequilibrar as contas do País, o governo Figueiredo via no bloco socialista europeu um promissor parceiro comercial, com o qual as

<sup>181</sup> *Resenha de Política Externa do Brasil*. 1979 (julho-agosto-setembro). Na mesma ocasião, o ministro fez uma enfática defesa dos benefícios que a redemocratização trazia à política externa, sobretudo quanto ao “consenso (nacional) criado em quadro mais amplo em torno de franquias democráticas”.

<sup>182</sup> *Visita Presidencial à Argentina. Imprensa. Entrevista do Ministro de Estado*. Circular Postal No 6419. 29/5/1980. CPDOC-FGV. AAS.EW.1979.07.24-II-2. Grifo do autor.

relações obedeciam uma lógica particular, uma vez que as empresas estavam totalmente submetidas aos regimes. A busca por bons negócios, porém, não veio atrelada a uma aproximação política com os países que estavam atrás da Cortina de Ferro, tendo em vista o momento de acirramento da tensão bipolar e os impactos incertos que isso teria sobre a abertura. A relação do Brasil com o chamado “Segundo Mundo” ficava, portanto, a meio caminho, impulsionada por uma agenda quase que estritamente comercial e técnica, e propositalmente “despolitizada” pelo Brasil. O presidente Figueiredo, por exemplo, foi convidado no início de 1980 a visitar a URSS e respondeu positivamente ao gesto de Moscou, embora ao final não tenha realizado a viagem<sup>183</sup>; em seu lugar, foi o poderoso ministro Delfim Netto, no ano seguinte.

Em seu primeiro ano, o governo Figueiredo iniciou consultas com a URSS sob a égide de uma comissão mista com vistas a ampliar o comércio entre as duas regiões. Países socialistas forneciam, sobretudo, maquinário ao Brasil em troca de commodities e têxteis, mas havia ainda projetos mais ambiciosos de construção de uma nova usina com *know how* soviético, desta vez no Rio Paraná, e de exportação de manufaturados brasileiros à URSS. De olho no mercado nacional, a República Democrática Alemã (RDA) e a Polônia abriram escritórios de comércio em cidades brasileiras – aproximação que coincidiu com o auge da repressão polonesa ao movimento Solidariedade –; empresas brasileiras também se aventuravam em feiras de comércio dentro do bloco socialista<sup>184</sup>.

Entretanto, havia por parte do Brasil uma clara relutância em elevar o patamar dos contatos com o bloco socialista e de conferir a essas relações uma dimensão política. Diferentes razões levavam o governo Figueiredo a querer “despolitizar” o tema: externamente, principalmente após a chegada de Reagan à Casa branca, em 1981, a *détente* havia perdido lugar a uma assustadora política de enfrentamento e a linha de divisão Leste-Oeste aprofundava-se de modo a retirar margem de manobra do Brasil; internamente, não havia sentido em lançar iniciativas ousadas em direção ao bloco socialista, as quais ameaçariam acirrar os ânimos entre os militares e ampliar as incertezas na transição política, sobretudo enquanto o próprio presidente dizia-se contrário ao retorno do Partido Comunista Brasileiro (PCB) à legalidade, pois “comunistas pregam a democracia somente antes de

---

<sup>183</sup> *Circular Postal No 6413*. CPDOC/FGV. AAS.EW.1979.07.24-II1. Figueiredo, porém, tornou-se o primeiro presidente do Brasil a visitar a China, em 1984. O vice-presidente Aureliano Chaves esteve na Hungria, em outubro de 1982.

<sup>184</sup> VIZENTINI, Pág. 324

chegar ao poder e, depois, rejeitam a alternância”<sup>185</sup>. Em outras palavras, o “Universalismo” esbarrava na nova lógica da Guerra Fria nos anos 80 e no frágil equilíbrio da abertura.

Mas esse esforço de “despolitizar” os laços também operava no sentido oposto, como uma forma de evitar que a aproximação comercial com o bloco socialista fosse contaminada por problemas de outra ordem. Figueiredo, por exemplo, rejeitou firmemente as pressões americanas para aderir ao boicote de cereais à URSS e aos Jogos Olímpicos de Moscou em razão da invasão soviética ao Afeganistão. Em troca de mensagens, o então secretário de Estado de Carter, Cyrus Vance, solicitou o apoio brasileiro no cerco comercial à potência socialista e, em seguida, pediu que Figueiredo recebesse em Brasília um emissário do presidente para tratar especificamente do assunto, o general Andrew J. Goodpaster<sup>186</sup>. A resposta de Figueiredo a Goodpaster e Carter foi a de que o País não adotaria nenhum tipo de sanção contra Moscou fora do âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas – cenário impossível de ocorrer, considerando que a URSS tinha poder de veto no órgão –, mas, ao contrário do que sugeriram à época alguns integrantes do governo, o Brasil tampouco ampliaria exportações de cereais aos russos, ocupando o lugar daqueles que tivessem aderido ao boicote. Posição semelhante tomou a Argentina, grande exportadora de grãos que também recebeu Goodpaster. Internamente, Guerreiro afirmou a Figueiredo que “era politicamente importante evitar a expansão da influência da URSS no Terceiro Mundo”, mas a forma de fazê-lo não seria por meios militares ou por decisões unilaterais, como o embargo defendido pelos EUA, e sim pela promoção do desenvolvimento e do diálogo Norte-Sul<sup>187</sup>.

O *Pravda*, porta-voz do Partido Comunista de Moscou, e o próprio embaixador soviético em Brasília, Dimitri Jukov, saudaram a decisão de Figueiredo (FRANCO, 2005). No mês seguinte à visita de Goodpaster, esteve no Brasil o diretor-geral da empresa soviética Exportkhled, Alexander Naumov, para assegurar de que o governo não mudaria de ideia sobre os suprimentos de cereais à URSS. Segundo a imprensa brasileira, o Itamaraty solicitou-lhe grande discrição, evitando levantar suspeitas de que o Brasil ampliaria as exportações e “furaria” o boicote a Moscou<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> *Folha de S. Paulo*. 31/1/1981. Pág.4

<sup>186</sup> *Informações ao Senhor Presidente da República*. Secreto. 23 de janeiro de 1980. AMRE

<sup>187</sup> *Informação ao Senhor Presidente da República*. *Situação no Afeganistão: a posição do Brasil*. Secreto. 25 de fevereiro de 1980. Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.121

<sup>188</sup> *Visita discreta: emissário da URSS quase não é visto no Brasil*. *Revista Veja*. 13 de fevereiro de 1980. Pág. 74. Naumov encontrou-se com o vice-presidente da Interbrás, Sérgio Barcellos, e com o presidente da Comissão de Comércio com a Europa Oriental (Coleste), Rubens Barbosa. O emissário soviético também esteve na Argentina.

Apesar da retórica do Universalismo, o Brasil jamais ignorou os termos da divisão Leste-Oeste e, mesmo empenhada em seu autodesmanche, a ditadura brasileira temeu e tentou conter a infiltração soviética na América Latina. O caso mais emblemático nesse sentido é o da Guerra das Malvinas, quando, como vimos no capítulo 2, Figueiredo afirmou a Reagan, em Washington, que Moscou “pescava em águas turvas” e os “únicos a se beneficiar com a crise” eram os soviéticos<sup>189</sup>. Mais ainda, naqueles meses de incerteza no Cone Sul, Guerreiro enviou um memorando ao presidente com um alerta: “Se o Brasil não fizer nada”, apoiando discretamente a Argentina, “a URSS é o único país capaz de preencher o vácuo regional deixado pelos EUA”, solidários à Grã-Bretanha<sup>190</sup>. Portanto, segundo a avaliação do chanceler, cabia ao governo brasileiro atuar para evitar uma aproximação entre América Latina e o bloco socialista, movimento que teria incalculáveis implicações naquele contexto de escalada do enfrentamento bipolar<sup>191</sup>.

No momento em que Figueiredo chegou ao poder, o divórcio dentro do mundo socialista entre a URSS e a China já estava completo, e a articulação entre Pequim e Washington, lançada no governo Nixon, era um fato consumado. Da parte do Brasil, as relações haviam sido reatadas ainda no governo Geisel e, com Figueiredo, prevaleceu uma lógica diplomática não muito distante da aplicada aos contatos com a URSS, segundo a qual se tentava ampliar os laços técnico-comerciais e “despolitizar” a questão. Diante de Pequim, entretanto, o Brasil tinha um objetivo estratégico ainda mais ambicioso: conseguir suprimentos de urânio enriquecido, driblando as barreiras impostas pelos EUA ao programa nuclear nacional<sup>192</sup>. Um carregamento de combustível nuclear altamente processado chegou a ser enviado ao Brasil após a visita de Figueiredo à China. A análise da cooperação nuclear Brasil-China fugiria aos propósitos desta pesquisa; cabe ressaltar que a questão foi tratada sob estrito sigilo e, à época, era desconhecida da opinião pública. É notável que o Brasil de Figueiredo não hesitasse em recorrer a um país fora do Ocidente para assegurar a continuidade de seu programa nuclear.

Na relação entre o Brasil nos últimos anos da ditadura e a China, todavia, houve um episódio ilustrativo dos limites que o governo Figueiredo impunha à aproximação com países

---

<sup>189</sup> *Viagem do presidente aos EUA*. Ultrassegredo. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. AN BSB. No 8.0 PSN. EST47. O presidente brasileiro já havia feito a afirmação em troca de correspondências com Reagan.

<sup>190</sup> *Informações ao Senhor Presidente da República*. Secreto. AMRE. 26 de maio de 1982.

<sup>191</sup> Vale ressaltar que não há indícios de que Moscou – às voltas com a guerra afegã, as ameaças de Reagan e o deslocamento de mísseis na Europa – estava disposta a ir além da solidariedade à Argentina, de modo a realmente lançar uma ofensiva diplomática para “ocupar o vácuo” dos EUA na América Latina.

<sup>192</sup> *Compras de urânio enriquecido da República Popular da China*. Secreto. 29 de outubro de 1982. Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Nacional. BR AN, BSB N8.0.PSN, EST.121

de regime socialista. Em 1984, para a ocasião do décimo aniversário do reatamento entre Brasília e Pequim, o chanceler da China, Wu Xeqiang, viria ao País e, tentando dar mais um passo na aproximação bilateral, o governo chinês propôs que, em sua visita, fosse anunciada a abertura de consulados da China, em São Paulo, e do Brasil, em Xangai. A proposta dos chineses ia diretamente ao encontro da política de diversificação de parcerias comerciais do governo Figueiredo, em um momento de profunda necessidade de ampliar as exportações nacionais; “a abertura de um consulado brasileiro em Xangai, principal cidade do país com 11 milhões de pessoas e centro da mais importante ‘zona econômica especial’”, argumentou Guerreiro ao presidente, “em muito facilitaria nossos esforços para minorar o déficit comercial brasileiro com a China”<sup>193</sup>.

No entanto, o Serviço Nacional de Informações (SNI) levantou ressalvas à criação de um escritório chinês na capital econômica do Brasil, alegando que, caso a representação fosse aberta, levaria países socialistas da Europa do Leste a pedirem o mesmo e a inteligência brasileira seria incapaz de controlar tantos “representantes de países comunistas”, facilitando a espionagem<sup>194</sup>. A China, aliás, já havia feito sondagens sobre a abertura da missão consular em 1981, mas a agência de inteligência conseguira persuadir seu ex-chefe e agora presidente da república a não dar o sinal verde. Desta vez, a um ano da posse de um governo civil em Brasília, coube à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional encontrar uma posição intermediária: o Brasil concederia regras exclusivas à China, que poderia abrir o consulado em São Paulo, mas com pequeno número de funcionários e operações somente em um local – “de maneira a permitir aos serviços de segurança o exercício de um controle mais efetivo” –, além de restrições a atividades de promoção cultural<sup>195</sup>. Ao final, em agosto de 1984, anunciava-se a criação dos consulados em Xangai e São Paulo.

No entanto, a principal contradição do discurso do Universalismo não estava na URSS, Europa do Leste ou China, mas muito mais perto, dentro do espaço latino-americano. Tratava-se de Cuba, que ativamente buscou uma reaproximação com o Brasil de Figueiredo, mas foi seguidamente rechaçada, sobretudo em razão do temor do governo em mexer em um tema com potencial explosivo na panela de pressão da abertura interna.

---

<sup>193</sup> *Informações ao Senhor Presidente da República*. Confidencial. 11 de julho de 1984. AMRE

<sup>194</sup> *Parecer No 001/6 A, Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional*. 26 de julho de 1984. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

#### 4.2.2. Cuba: sinal vermelho a Fidel

Cuba exerceu papel-chave na luta armada da esquerda brasileira até a virada dos anos 60 e 70, mas, ao final da década, quando Figueiredo assumiu o poder com o compromisso de levar adiante a abertura, a guerrilha no Brasil já havia sido completamente dizimada e era parte do passado<sup>196</sup>. A inteligência da Marinha, por exemplo, calculava em uma análise a posteriori que o ano de 1968 foi o “ponto de inflexão” a partir do qual o apoio direto cubano à insurgência no Brasil e em outros países latino-americanos deu lugar a “métodos mais sutis e pragmáticos de influência política”, como programas na área cultural, atividades assistenciais em educação e saúde, e um movimento para reatar laços diplomáticos<sup>197</sup>. Ao mesmo tempo, a mudança na política externa lançada pelo governo Geisel criou entre as diplomacias da ilha socialista e da ditadura brasileira inusitados elementos em comum, ao menos do ponto de vista tático: com um discurso marcado pelo terceiro-mundismo e a ênfase nas clivagens Norte-Sul, diplomatas brasileiros soavam de modo estranhamente similar a seus colegas cubanos em foros internacionais. Entretanto, a ditadura até o fim encararia Havana como uma das maiores ameaças à segurança nacional e o sentimento anticubano era a regra entre os militares, fossem os mais moderados da Sorbonne ou a linha-dura, recalcitrante em relação aos planos de abertura; no Itamaraty, tratava-se de um tema tabu, “pertencente” aos militares, portanto a não ser discutido<sup>198</sup>. Coube, assim, ao primeiro governo civil, de Sarney, reatar laços com Cuba e encerrar o ciclo iniciado por Castelo Branco em 1964.

Desde o início do governo Figueiredo, Brasília recebia repetidos sinais de Havana no sentido da reaproximação, incluindo pedidos – sem meias palavras – para que a relação fosse normalizada. O recado foi passado pelo próprio Fidel Castro e, como veremos, o comandante cubano chegou a tentar, sem sucesso, estabelecer uma comunicação direta com Figueiredo. Mas o último governo da ditadura estava decidido, desde 1979, a manter sua posição de princípio: embora reconhecesse que o apoio militar cubano à esquerda brasileira havia cessado completamente e havia entre os países interesses em comum, o Brasil não só evitou qualquer tipo de reaproximação com Cuba como continuou a trabalhar ativamente para conter a influência diplomática e estratégica do regime cubano. Os acenos não eram correspondidos,

<sup>196</sup> A derrota da guerrilha no Araguaia, ainda em 1974, foi o último capítulo da luta armada no Brasil. Três anos antes, Carlos Lamarca havia sido morto no sertão baiano e, em 1969, Carlos Marighella, fora emboscado em São Paulo. Ver GASPARI, 2004 e SKIDMORE, 1989.

<sup>197</sup> *Aspectos conjunturais. América do Sul, Central e Caribe: Cuba*. Confidencial. Ministério da Marinha – Estado-Maior da Armada. 29 de janeiro de 1985. Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.102

<sup>198</sup> Entrevista do embaixador Rubens Ricupero ao autor, em 19 de janeiro de 2013.

buscava-se isolar Havana em organizações internacionais e, mais ainda, temia-se a infiltração cubana na África, América Central e, nos últimos anos do governo Figueiredo, no Suriname.

Em meio ao desmanche da ditadura, Brasília era ciosa em demonstrar aos EUA que não alteraria sua política em relação a Cuba e o trabalho para conter qualquer tipo de protagonismo cubano na arena diplomática corria em fina sintonia com Washington. Menos de um mês após o início do governo Figueiredo, Guerreiro recebeu uma carta de Cyrus Vance, secretário de Estado de Carter, solicitando-lhe ajuda para evitar que Havana conseguisse os votos suficientes na ONU para obter um assento temporário no Conselho de Segurança. A ideia era que o Peru lançasse uma candidatura latino-americana paralela, de modo a retirar o apoio regional aos cubanos, mas Lima queria garantias antes de formalizar sua entrada no páreo. O chanceler brasileiro respondeu a Vance que apoiava a manobra para esvaziar o pleito cubano no Conselho e já havia telefonado ao chanceler peruano, Garcia Bedoya, assegurando-lhe o apoio e os bons ofícios do Brasil<sup>199</sup>. Ainda em 1979, Brasília incomodou-se com a candidatura única de Cuba para ser a sede da conferência da Unctad, mas a diplomacia brasileira optou pelo silêncio “para não antagonizar” publicamente com o regime cubano<sup>200</sup>.

Naquele início de governo, Guerreiro relatou em um memorando ao presidente que havia “repetidas insinuações cubanas” para normalizar as relações com o Brasil<sup>201</sup>, embora silenciasse sobre qual caminho ele acreditava ser o mais indicado nas relações com Cuba. Ao longo do governo Figueiredo, essas “insinuações” de Havana em direção a Brasília só fizeram aumentar, incluindo com vários contatos entre autoridades de ambos os lados. Ainda em 1979, por exemplo, o embaixador Luiz Paulo Lindenberg Sette, enquanto representava o Brasil na Conferência dos Países Não Alinhados, em Havana, encontrou-se com o diplomata cubano responsável por assuntos brasileiros, Ricardo Santiago Bello. A Lindenberg Sette, o funcionário cubano disse que a normalização das relações seria de “enorme importância” não só pelo peso regional do Brasil, mas também tendo em vista o impacto de um reconhecimento brasileiro sobre o embargo americano à ilha; naquele momento, países como México, Venezuela, Colômbia e mesmo a ferrenha ditadura argentina mantinham relações formais com Havana, e o diplomata sugeria que a mudança de lado do Brasil levaria outros países da

---

<sup>199</sup> *Informações para o Senhor Presidente*. Secreto. 3 de abril de 1979. AMRE. Ao final, optou-se por uma candidatura de consenso em torno da Jamaica. Após a queda de Fulgêncio Batista, Cuba conseguiu uma cadeira temporária no CSNU apenas em 1990

<sup>200</sup> *Informações para o Senhor Presidente*. Secreto. 16 de maio de 1979. AMRE.

<sup>201</sup> Ver capítulo III.

região, como Paraguai e Uruguai, a reverem suas posições. O embaixador brasileiro limitou-se a escutar, calado, as sugestões de Santiago Bello<sup>202</sup>.

Após aquela reunião em Havana, Fidel, na condição de presidente *pro tempore* do Grupo dos Países Não Alinhados, escreveu uma carta endereçada a Figueiredo sobre questões variadas da agenda internacional, um gesto que colocava o governo brasileiro numa sinuca de bico. O documento não poderia ser ignorado, pois o Brasil desejava manter boas relações com o bloco, mas, segundo defendeu Guerreiro, uma resposta do presidente brasileiro ao colega cubano poderia “prestar-se a explorações indesejáveis”, inclusive sugerir uma “mudança no atual quadro de reconhecimento”, tendo em vista o contato direto entre os dois chefes de Estado. A saída que o Itamaraty encontrou foi identificar como o remetente da resposta não o presidente, mas o embaixador do Brasil na ONU<sup>203</sup>. No ano seguinte, diplomatas brasileiros que participavam de uma reunião da FAO em Havana encontraram-se com o então vice-chanceler cubano, Ricardo Alarcón de Quesada, e com o próprio Fidel, dos quais voltaram a escutar pedidos para que os laços fossem reatados<sup>204</sup>.

Em setembro de 1980, Guerreiro resumiu a Figueiredo o estágio em que se encontravam os contatos com Cuba, bem como as linhas gerais que guiavam a posição brasileira diante da ilha socialista. Segundo o chanceler, “Fidel tomava riscos” ao buscar uma reaproximação com o Brasil e a “publicidade em torno desses contatos (seria) nociva” aos dois países. O chanceler não cita explicitamente a questão da abertura brasileira, mas, nas entrelinhas, está o reconhecimento de que o tema tinha potencial explosivo na política interna brasileira e, portanto, o melhor seria tratá-lo discretamente, sem movimentos bruscos. Pondera ainda:

*Cuba efetivamente ajudou movimentos insurrecionais brasileiros no fim da década de sessenta e, sobretudo, no começo da década de 70, mas abandonou por completo essa orientação.”*

*(...)“O Brasil encara como positivos os gestos cubanos de reaproximação e tem feito chegar ao governo de Havana indicações quanto a nossas restrições e nossas condições para que pudesse haver diálogo*

E conclui, mais adiante:

---

<sup>202</sup> *Informações para o Senhor Presidente*. Secreto. 19 de setembro de 1979. AMRE.

<sup>203</sup> *Informações ao Senhor Presidente*. Secreto. 26 de novembro de 1979. AMRE.

<sup>204</sup> *Informações ao Senhor Presidente*. Secreto. 11 de setembro de 1980. AMRE. Alarcón serviria nos anos 90 como ministro das Relações Exteriores de Cuba.

*O Brasil tem considerado mais conveniente limitar os entendimentos com Cuba à área comercial e econômica, evitando tratar do tema do reatamento de relações formais*<sup>205</sup>

Em suma, a despeito de Cuba ter encerrado totalmente o apoio à luta armada brasileira, anos antes, e de estar conduzindo uma ousada campanha de reaproximação com o Brasil nos bastidores, a ditadura brasileira não permitiria que a relação bilateral ultrapassasse contatos pontuais, de caráter estritamente técnico. Mais ainda, o reatamento simplesmente não deveria ser discutido entre os dois países.

Havia ainda em Brasília, naquele momento de escalada nas tensões da Guerra Fria, um temor real sobre a possibilidade de emergirem, na América Latina, regimes vinculados a Cuba e à URSS. Como vimos neste capítulo, embora criticasse duramente as intervenções de Washington nas crises centro-americanas – fosse diante da ação antiguerrilheira em El Salvador e Nicarágua, fosse diante da guerra aberta em Granada, em 1983 –, o governo Figueiredo alarmava-se com a possibilidade de Havana acender um rastilho de pólvora capaz de percorrer países da região. Esse temor ficou ainda mais claro no caso da instabilidade do Suriname, um país fronteiro, onde o espectro do nascimento de um regime filocubano – e, sobretudo, o risco de uma intervenção dos EUA para conter a influência de Havana na América do Sul – fez o governo Figueiredo agir decisivamente, em 1983, com a missão Venturini. Vale notar ainda que, no episódio surinamês, o governo Figueiredo acreditava que o abandono de Bouterse pela Holanda e os EUA havia empurrado o Suriname em direção a órbita de Fidel, de modo que a influência do Brasil, com apoio da Venezuela, seria a chave para impedir a criação de um eixo Paramaribo-Havana-URSS<sup>206</sup>. Nesse sentido, o Brasil de Figueiredo continuava a adotar uma política de contenção estratégica de Cuba na América Latina.

Internamente, em meio à transição, o governo brasileiro avaliava que não convinha alterar a relação com Cuba, embora as circunstâncias – do fim do apoio cubano a grupos subversivos brasileiros à notável coincidência de pontos na agenda diplomática de ambos os países – tivessem mudado dramaticamente ao longo dos anos 70. O motivo principal para a manutenção dessa política era o risco que uma mudança de curso teria nos planos de transição ordenada, considerando o peso simbólico de Cuba, principalmente entre os setores militares mais radicais. Vale lembrar que grupos da extrema direita dentro das forças armadas não

---

<sup>205</sup> *Ibidem.*

<sup>206</sup> *Situação atual do Suriname*. Confidencial. 30 de dezembro de 1982. Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.41

hesitavam em conduzir operações clandestinas – incluindo atentados a bomba em bancas de jornais, na sede da OAB e no show do Dia do Trabalho, no Rio-Centro – contra os planos liberalizantes. Novamente, a mudança em curso dentro do Brasil impunha limites ao pretenso “universalismo”, alheio a tipos de regime e ideologia, que propalava a diplomacia do governo Figueiredo.

O governo Figueiredo, publicamente, tinha problemas em manter a coerência de sua posição diante de Cuba. Conforme mencionamos no capítulo 1, a primeira vez em que o presidente tratou do assunto cubano foi em sua visita à Venezuela, quando afirmou que o Brasil só mudaria de posição “quando Fidel tirar seus soldadinhos da África e fizer sua revolução dentro de Cuba”. Três meses depois, em entrevista ao *Estado de S. Paulo*, Guerreiro negou que o Brasil fazia “uma listagem de precondições” para retomar os laços diplomáticos. Segundo o chanceler, os dois países conversavam sobre interesses em comum, como o comércio internacional de açúcar e temas de desenvolvimento econômico, mas não havia previsão de normalização das relações. “Quando nós chegarmos a essa ponte, nós a atravessaremos”, disse, deixando a questão no plano hipotético<sup>207</sup>. No entanto, Guerreiro sabia que, até o fim do governo Figueiredo, a tal ponte jamais seria atravessada. Em seus primeiros contatos com o governo Reagan, numa troca de mensagens com o novo secretário de Estado, Alexander Haig, o chanceler brasileiro garantiu, explicitamente, que “não se cogita de mudar” a posição brasileira em relação a Cuba<sup>208</sup>.

Em um memorando feito pelo Estado-Maior das Forças Armadas dois meses antes do fim do governo Figueiredo, constatou-se que o processo de abertura política “ensejou tímidos movimentos de reaproximação indireta entre os dois países, que tendem a intensificar-se com a instalação do novo governo brasileiro, a partir de março”<sup>209</sup>. O documento ainda aponta a formação de “um lobby (no Brasil) para induzir ao restabelecimento de relações diplomáticas” e, embora afirme que um reatamento poderia reduzir a “satelização” de Cuba pela URSS, conclui que “sem dúvida, a expansão de movimentos esquerdistas, que hoje

<sup>207</sup> Circular Postal No 6.425. Entrevista do Ministro de Estado ao jornal “O Estado de S. Paulo”. CPDOC-FGV. AAS.EW.1979.07.24-II3

<sup>208</sup> Carta do Ministro de Estado ao Secretário de Estado, Alexander Haig. Informações ao Senhor Presidente da República. AMRE. 3 de junho de 1981.

<sup>209</sup> Aspectos conjunturais. América do Sul, Central e Caribe: Cuba. Confidencial. Ministério da Marinha – Estado-Maior da Armada. 29 de janeiro de 1985. Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Nacional. BR AN,BSB N8.0.PSN, EST.102. Interessante notar que essa coleção de documentos mostra que, mesmo após a posse de Sarney, os contatos da esquerda brasileira com um suposto emissário cubano, discretamente no Brasil, eram vigiados. Houve ainda, em 1985, a denúncia de um plano entre Cuba, URSS e Líbia para “desestabilizar a América Latina” e, naquele mesmo ano, 9 militares brasileiros e 2 agentes da Polícia Federal participaram de um curso da CIA, nos EUA, sobre Cuba.

atuam na semiclandestinidadade, seria beneficiada” com a normalização dos laços. Essa conclusão, porém, estava apenas parcialmente correta.

De fato, o governo Sarney, logo em seu segundo ano de governo, encerrou o ciclo iniciado por Castelo Branco, ao romper com Havana na esteira do golpe de 1964, e a junho de 1986, Brasil e Cuba voltaram a ter relações diplomáticas. Mas o retorno à normalidade não fez crescer a ameaça da esquerda “semiclandestina” no País – um temor que teve seu sentido esvaziado após a queda do Muro de Berlim, três anos depois. Para Weffort, a esquerda brasileira que se formava preocupava-se muito mais com questões objetivas e “pragmáticas”, como liberdade sindical, salários ou recurso a habeas corpus, os quais Cuba não tinha nada a acrescentar. Não à toa o primeiro grande périplo de Lula e do jovem PT foi para capitais da Europa Ocidental, além de Washington e Nova York, e não para Havana ou qualquer país do bloco socialista.

Até o final do governo Figueiredo, as chaves para se destavar a relação com Cuba estavam nas mãos dos militares, e só com a completa restauração do poder civil, a partir do início de 1985, foi possível recuperá-las. Conforme defende Maria Regina Soares de Lima, a política externa brasileira “globalista”, trilhada no regime militar por Geisel e, em seguida, aprofundada por Figueiredo, tornou-se *de fato* universal somente após a redemocratização, ao perder as amarras ideológicas internas da ditadura e restabelecer relações entre Brasil e Cuba, superando sua última grande contradição (LIMA, 1994).

## 5. Conclusão

*“O processo de integração das nações da América do Sul tem de ser acelerado e cada vez mais intensificado. Temos de fazer do continente sul-americano realmente uma nação totalmente harmonizada na linha dos seus interesses e na integração dos seus objetivos de ordem política, cultural e econômica. Temos tudo para isso.”*

**Tancredo Neves, candidato à presidência, em 1984, na Comissão de Relações Exteriores do Senado**

*“Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina.”*

**Ulysses Guimarães, em 1988, na promulgação da Constituição Federal**

A eleição do opositor Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, a 15 de janeiro de 1985, parecia representar o desfecho da transição sob Figueiredo, embora o adoecimento e, finalmente, a morte do presidente eleito tenham lançado novas incertezas sobre os destinos da democracia que nascia no Brasil, naquele momento. A dias de deixar o poder, o último general-presidente brasileiro concedeu sua derradeira entrevista, à rede de TV Manchete, na qual, mal humorado, disse que sentiria “uma pena danada do Tancredo, ao passar a faixa presidencial” e, ao fim, ordenou: “Me esqueçam”. Figueiredo jamais entregaria a sua faixa ao presidente eleito, nem ao vice José Sarney – em vez disso, deixou o Planalto pela porta dos fundos, sem participar da posse de seu sucessor.

Antes do drama da sucessão, uma das primeiras iniciativas de Tancredo, ao ser eleito, foi se lançar em um périplo internacional, passando por Portugal, Itália, Vaticano, França, Espanha, Estados Unidos, México e Argentina. A viagem obedecia à lógica debatida ao longo desta dissertação, subjacente ao entrelaçamento entre redemocratização e política internacional no Brasil, de 1979 a 1985: o civil que deveria suceder aos militares, após 21 anos de ditadura, recorria ao plano internacional para reforçar sua posição no embate doméstico da construção do novo regime, principalmente diante da possibilidade de setores radicais das Forças Armadas tentarem se impor, de última hora<sup>210</sup>. O tour de Tancredo, entretanto, não se insere no período Figueiredo: ele já pertence à fase da nova república

---

<sup>210</sup> Um relato detalhado da viagem pode ser encontrado em RICUPERO, 2012.

democrática; tratou-se, na verdade, da formação da política externa de um governo natimorto – ou, como define Ricupero, “o momento presidencial” do homem que jamais ocuparia o Planalto<sup>211</sup>.

Nosso ponto de partida foi a pergunta sobre como a redemocratização influenciou a política internacional do Brasil de 1979 e 1985, portanto no último momento em que os generais davam as ordens no País. Para respondê-la, recorreremos a arquivos, entrevistas, jornais e revistas, e à bibliografia disponível. A resposta a que se chegou foi dividida em duas partes. Primeiro, a transição democrática e a aproximação do Brasil com seu entorno sul-americano não foram fenômenos apenas simultâneos, coincidindo no tempo, mas fundamentalmente inter-relacionados e complementares. O Brasil em transição estava colocado diante de uma América do Sul dividida inicialmente ao meio, entre regimes de cunho democrático, ao norte, e ditaduras militares, ao sul. A mudança interna permitia avançar de forma sem precedentes em direção ao primeiro bloco, liderado pela Venezuela, a qual condicionava seus laços externos à vigência da democracia. Ao mesmo tempo, o governo Figueiredo estendia os braços ao Chile, o arquétipo das ditaduras latino-americanas, tentando demonstrar que os entendimentos com a Argentina, a partir do acordo tripartite de Itaipu, em 1979, não representavam uma “parceria seletiva” e, sobretudo, que sua transição doméstica não prejudicaria as boas relações do Brasil com “autocracias amigas” da região.

Havia, ainda, uma contrapartida a esse movimento – a segunda parte de nosso argumento. Ao manobrar entre esses dois polos sul-americanos, Caracas e Santiago, os militares enviavam sinais sobre os rumos que pretendiam impor, dentro de casa, à mudança de regime; em outras palavras, transformavam a diplomacia em um de seus instrumentos para tentar controlar uma abertura política que se provava cada vez mais incontrolável. Entretanto, o regime não era o único ator nacional a recorrer ao plano externo para tentar fortalecer sua posição no cabo de guerra da redemocratização. O novo sindicalismo do ABC, por exemplo, mobilizou uma ampla rede de solidariedade na Europa e nos EUA para enfrentar os processos contra seus líderes, na Justiça Militar do Brasil, e Lula foi recebido em capitais do Ocidente como o “Lech Walesa brasileiro”. Pouco depois, com o colapso da junta militar da Argentina e a emergência de Alfonsín, lideranças do PMDB que tinham laços históricos com o opositor argentino tentaram vincular as duas transições sul-americanas, em meio à campanha pelas Diretas Já. E, nesse jogo internacional da mudança brasileira de regime, o pretense “Universalismo” da política externa dos militares esbarrava no temor de manter o controle

---

<sup>211</sup> *Ibidem.*

sobre a “abertura lenta, gradual e segura”: as relações com o mundo socialista deveriam ser despolitizadas e, principalmente, era preciso ignorar Cuba.

Sob essa lógica, redemocratização e política internacional se entrelaçaram no último governo do regime militar, como movimentos pari passu. Para melhor organizar os argumentos, dividimos o texto da dissertação em três planos fundamentais: a América do Sul, que desde o início figurava como prioridade da ação diplomática de Figueiredo; as relações com a Argentina, que passaram por uma mudança estrutural no período; e a Guerra Fria, dos laços com os EUA e Europa aos países de regime socialista. O esforço para responder a problemática colocada obrigou-nos a ampliar o escopo do debate, indo além da esfera da política externa para abarcar também atores não estatais do âmbito doméstico, como movimentos sociais e partidos, e entidades transnacionais, como a Igreja ou organizações sindicais. Escaparia a um exame restrito ao Itamaraty, como se a Chancelaria operasse de modo insular, a complexidade da interação entre a redemocratização e as relações externas do Brasil ao final da ditadura. Sobretudo, entendemos que é impossível discutir política externa “à revelia” da sociedade e das contradições, embates e evoluções da política doméstica.

Por fim, é preciso chamar atenção a uma agenda de pesquisa que se abre seguindo-se o fio da problemática tratada nesta dissertação. Nos limitamos aqui aos seis anos do governo Figueiredo, mas a mesma pergunta, sobre redemocratização e política internacional, pode ser colocada ao período Sarney. Teria, por exemplo, o primeiro presidente após a ditadura, oriundo das bases da UDN, Arena e, posteriormente, do PDS, buscado se vincular a Alfonsín para reforçar suas próprias credenciais democráticas? Como a aproximação com a Argentina servia, internamente, a um governo que nasceu fragilizado pela morte de Tancredo? De ainda modo mais abrangente, discutindo os vínculos entre a política externa e disputas domésticas na construção da democracia brasileira, poderíamos questionar o uso do discurso “modernizador” alinhado aos EUA, em meio ao colapso da Guerra Fria, por Fernando Collor de Melo, tanto como candidato quanto como presidente, e o “retorno” de Itamar Franco às diretrizes que marcaram o Itamaraty<sup>212</sup>. Ou, então, como os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva usaram a diplomacia para tentar criar consensos, marcar posições ou mobilizar suas bases de apoio. Como tentamos mostrar ao analisar o governo Figueiredo, as políticas externa e interna se misturam e, por vezes, tornam-se indistinguíveis.

---

<sup>212</sup> Este tema foi discutido em HIRST e PINHEIRO, 1995.



## 6. Referências bibliográficas

ADLER, Emanuel. *Ideological “guerrillas” and the quest for technological autonomy: Brazil's domestic computer industry*. International Organization. Vol. 40. Fas. 3. Junho de 1986.

ARON, Raymond. *Leçons sur l'histoire: Cours du College de France*. Editions Fallois. Paris, 1989.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy. Paris, 2004.

AVILA, Carlos F. D. *Guerra Fria na Amazônia: um estudo da Missão Venturini ao Suriname*. Rev. Bras. Polít. Int. 54. Págs. 7-28. 2011

AVILA, Carlos F. D. *Ramiro Saraiva Guerreiro y la posición de Brasil frente a la Segunda Guerra Fría*. Apresentado no Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2004.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Edunb. Brasília, 1993.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende (1970-1973)*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2008.

BUENO, Clodoaldo CERVO, Amado L. *História da Política Exterior do Brasil*. Editora Universidade de Brasília, 1ª edição. Brasília, 2002.

CAMARGO, Sônia de OCAMPO, José Maria Vasquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior – 1973-1984*. Editora Convívio. São Paulo, 1988.

CAMPOS, Roberto de O. *A lanterna na Popa: memórias*. Top Books. Rio de Janeiro, 1994.

CERVO, Amado L. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

CERVO, Amado. *A Venezuela e seus vizinhos*. Revista Cena Internacional. No 3 (1). 2001

DINGES, John. *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*. The New Press. Nova York, 2004.

FERREIRA, Túlio S. H. *A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985)*. Rev. Bras. Polít. Int. 49 (2): 119-136. 2006

FRANCO, Geisa C. *A política externa do governo Figueiredo: a abertura e o debate na imprensa – o Brasil entre os EUA, o Terceiro Mundo e o eixo regional*. Tese de doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nacional de Brasília. 2008.

GADDIS, John L. *The Cold War: A New History*. Penguin Books. Nova York, 2005.

GARDINI, Gian L. *The origins of Mercosur: democracy and regionalization in South America*. Palgrave Macmillan. Nova York, 2010. Págs. 18-19.

GASPARI, Elio. *A ditadura encurralada*, vol. 4. Coleção O sacerdote e o feiticeiro. São Paulo, Cia. das Letras. 2004

GULLO, Marcelo. *Argentina, Brasil: la gran oportunidad*. Biblos, 1ª Edição. Buenos Aires, 2005.

HANDELMAN, Howard e SANDERS, Thomas (org.). *Military Government and the Move Toward Democracy in South America*. Indiana University Press, 1981.

HALLIDAY, Fred. *The Making of the Second Cold War*. 1.ed. Institute for Policy Studies. Londres, 1985.

HARMER, Tanya. *Brazil's Cold War in the Southern Cone, 1970-1975*. Cold War History. N.12, V. 4. Novembro de 2012. Págs. 659-681.

HIRST, Mônica (org.) *Brasil-EUA na transição democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1985.

HIRST, Mônica e PINHEIRO, Leticia. *A Política Externa em Dois Tempos*. *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), 38(1), 1995.

HUNTINGTON, Samuel. *Democratization in the Late 20th Century*. University of Oklahoma Press. 1995.

HURRELL, Andrew. *The Quest For Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*. Tese de Doutorado, University of Oxford. 1986.

HURRELL, Andrew. *Brazil and the New Global Order*. *Current History*, 109, fevereiro de 2010

KENGER, Paul. *The Judge: William P. Clark, Reagan's Top Hand*. Ignatius Press. San Francisco, 2007.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. Ed. Perspectiva. São Paulo, 2001.

LESSA, Antônio C. *A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 38, número 1. 1995.

LIMA, Maria Regina S. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*. *América Latina/Internacional*, v.1, n.2, outono-inverno de 1994.

MIYAMOTO, Shiguenoli e GONÇALVES, Williams da Silva *Os militares na política externa brasileira: 1964-1984*. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993.

MOREIRA, Marcílio M. *The Brazilian Quandary*. Priority Press Publications. Washington, 1986.

MUÑOZ, Heraldo. *La Sombra del dictador*. Paidós. Madri, 2009.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. Editora Saraiva. São Paulo, 2002.

PINHEIRO, Letícia. *Autoria y Participación en la política exterior brasileña*. Foreign Affairs Latinoamérica, v.9, n.2, 2009.

REY, Juan Carlos. *Problemas socio-políticos de América Latina*. Caracas, Editorial Ateneo y Editoria Jurídica Venezolana, 1980.

RICUPERO, Rubens. *Díario de bordo: a viagem presidencial de Tancredo*. Imprensa oficial (Imesp). São Paulo, 2012.

SANTOS, Wanderley G. *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Forense Universitária. Rio de Janeiro, 1978.

SARAIVA, José F. S. (org.) *Foreign Policy and Political Regime*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (UnB). Brasília, 2003.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Tradução Mário Salviano Silva. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1989.

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Editora Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 2009.

SPEKTOR, Matias. *O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração*. Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI). A. 45, No 1. 2002.

STEPAN, Alfred (org.) *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press. Nova York, 1989.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *L'Ancien régime et la révolution*. Paris, Flammarion. 1988.

TEIXEIRA, Ivana P. *O universalismo diante da possibilidade europeia: a política externa do governo Figueiredo, 1979-1985*. Editora da Univali. 2002.

URT, João Nackle. *Construção da confiança na América do Sul: a política externa do governo João Figueiredo (1979-1985)*. Tese de Mestrado, Universidade de Brasília. 2009.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática*. São Paulo, Alfa-ômega/Edusp. 1995.

VILLA DUARTE, Rafael. *Venezuela: o projeto de refundação da República*. Lua Nova, n. 49, 2000.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. 2ª Edição. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2004.

WEFFORT, Francisco. *Incerteza nas transições na América Latina*. In MOISÉS e GUILHON. *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1989

**Publicações consultadas:**

O Estado de S. Paulo

Folha de S. Paulo

Revista Veja

Revista Isto É

**Lista de entrevistados:**

Presidente Fernando Henrique Cardoso

Senador Almino Afonso

Embaixador Roberto Abdenur

Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves

Embaixador Rubens Ricupero

Professor Francisco Weffort

Clóvis Rossi