

O PAPEL DO PRESIDENTE FIGUEIREDO (1979-1985) NAS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA

Zimmer de Souza Bom Gomes¹

INTRODUÇÃO

O papel do presidente na política externa brasileira é um tema que vem ganhando relevo nos últimos anos. Principalmente, no período recente, quando se observa atuação tão destacada da presidência de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva em contraste com desempenho relativamente indiferente às questões internacionais da administração atual. Esta observação leva ao desejo de querer aprofundar o estudo da figura do presidente e sua relação com a política externa do país.

Este artigo pretende analisar a presidência do último governo militar brasileiro antes do retorno ao regime democrático. Especificamente, o objetivo será o de demonstrar de que maneira o presidente e sua chancelaria construíram as relações com a Argentina. A importância deste fato está em que, historicamente, as relações com este vizinho sul-americano foram marcadas por desconfianças e rivalidades. Os dois maiores países da América do Sul, em muitos momentos de suas respectivas histórias, disputaram a liderança e influência na região. Com a ascensão dos governos militares o panorama geral não mudou, tendo, inclusive se deteriorado em alguns momentos devido ao fortalecimento do pensamento geopolítico.

Neste contexto, é geralmente atribuído ao governo de Figueiredo o momento em que este padrão tradicional de relacionamento é alterado, dando origem à aproximação destes dois países que, mais tarde, viria a tomar forma em uma iniciativa de integração até então inédita na região. Juntamente a isto, grande

¹ Graduação em Relações Internacionais (UniverCidade) e Especialização em História das Relações Internacionais (UERJ). Atualmente cursando o mestrado no PPGRJ-UERJ. Pesquisa na área de Política Externa Brasileira, processo decisório e atuação da figura do presidente da República.

parte dos estudos do período concede grande relevância ao conjunto de visitas presidenciais trocadas pelos presidentes de ambos os países. Os diversos acordos firmados, inclusive em áreas sensíveis como a militar e nuclear, frutos destas visitas, formam um dos passos no lento e gradual processo de melhora nas relações Brasil-Argentina.

Muitos estudos, como os de Camargo (1988), Gardini (2010), Vizontini (1998) entre outros, atribuem a uma confluência de fatores – internacionais, regionais e domésticos – esta melhora nas relações. Nenhum deles, todavia, foca na atuação do presidente. É justamente esta lacuna que este trabalho visa a preencher. A hipótese aqui contida é a de que o presidente, como variável, foi determinante para a sequência de acontecimentos que resultou na diminuição do perfil de disputas e desconfianças nas relações bilaterais, embora na parte final de seu governo essa dinâmica tenha perdido ritmo.

Embora se reconheça o peso das variáveis pelo lado argentino, a importância da interação entre os acontecimentos nos dois países e a influência dos atores internos argentinos, aqui o enfoque será dado prioritariamente às perspectivas brasileiras.

Neste trabalho, o Estado não será considerado pelo modelo monolítico da “caixa-preta” ou como um ator unitário. Esta abordagem se apresenta de forma insuficiente para os objetivos aqui propostos, qual seja o estudo focado em um dos determinantes domésticos da política externa. Ao invés disto, serão levados em consideração os “argumentos que defendem abordagens complementares na análise de política externa, sobrelevando-se a importância das percepções dos *policymakers*, momento que antecede a tomada de decisão” (SILVA *apud* FERREIRA, 2006, p.119).

A ênfase recairá sobre os atores internos, suas ideias e percepções, tendo como eixo teórico os escritos de Goldstein e Keohane (1993). Segundo estes autores, as ideias ajudam a explicar os resultados políticos, particularmente em política externa. Influenciam políticas ao fornecerem um “mapa da estrada” e tornar claras as relações entre fins e meios. Podem também moldar agendas e afetar os resultados em situações estratégicas em que há certo equilíbrio entre as opções.

Como estudar a atuação do presidente? Os relatos daqueles que trabalharam diretamente com o presidente, em especial os diplomatas, são rica fonte de informação. Entretanto, os discursos ou escritos dos agentes governamentais devem ser tratados como fontes primárias. Mais do que isso, não devem ser tratados como única fonte de informação e devem ser olhados com desconfiança pelo pesquisador.

Sendo eles atores governamentais estão sempre medindo as palavras de modo a não criar repercussão negativa para o governo de que fazem parte. Nos seus escritos dificilmente deixarão transparecer erros de cálculo ou estratégicos, conflitos graves de visões no interior da burocracia, disputas internas pelo poder, interpretações divergentes, etc.

Os relatos daqueles que fizeram parte do governo dão a impressão de haver coesão e consenso no processo de formulação e implementação da política externa. Porém, conforme mostra Letícia Pinheiro, sabemos que tal consenso não existe. O que é tido como consenso vem de uma disputa de visões concorrentes proveniente dos diferentes atores envolvidos no processo, especialmente no que diz respeito ao período em que os militares estiveram no poder (PINHEIRO, 2000, p.454). É por esta razão que este trabalho não vai se basear apenas nos discursos oficiais, e escritos daqueles que fizeram parte do governo em questão. Trabalhos acadêmicos darão suporte na construção de ideias aqui contidas e, na medida do possível, serão confrontados com aquilo que é deixado emergir pelos atores do aparato governamental.

Um exemplo deste ponto é o fato de não haver referência a maiores problemas ou críticas nas questões comerciais em relação à Argentina nas memórias de Saraiva Guerreiro ou nos discursos do presidente Figueiredo. Entretanto, este mesmo tópico, quando investigado no contexto acadêmico, surge com frequência, como será apresentado adiante.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, será feito um breve panorama histórico das relações entre os dois países, bem como da política externa do governo anterior, de Geisel, e do pensamento geopolítico brasileiro que, em grande medida, pautou essas relações. Na parte seguinte e principal, tem-se a apresentação dos acontecimentos mais relevantes na relação bilateral e o exame da respectiva atuação do presidente Figueiredo em cada evento. A participação do chanceler Azeredo da Silveira também receberá destaque. Na parte final, as considerações finais.

Um breve histórico

As relações entre Brasil e Argentina, tradicionalmente, foram marcadas em grande medida por rivalidade, desde a independência destes países até o final dos anos 70. Embora haja uma historiografia que vem tentando demonstrar as diferentes tentativas de amenizar os atritos ao longo do século XX, as relações entre os dois países só vieram de fato a ser suavizadas com o início do governo de João Figueiredo e a resolução sobre as disputas das águas do Rio Paraná (GARDINI, 2010, p.17).

Neste contexto, com a subida dos militares ao poder, o pensamento geopolítico brasileiro ganha projeção. O pico de tensão se dá no governo anterior ao de Figueiredo, "muito em função das ideias de Geisel e Silveira e do peso dos geopolíticos brasileiros. [...] Azeredo da Silveira opunha-se à tradicional política brasileira de acomodação em relação ao vizinho" (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010, p.456). Houve grande convergência de opiniões entre os dois. As propostas sugeridas por Silveira à Geisel, ainda na condição de presidente-eleito, já estavam delineadas de maneira geral também em sua mente (PINHEIRO, 2000, p.464).

Este pensamento de fundo geopolítico tem consequência sobre as relações com a Argentina, especialmente no que se refere à "vocação de hegemonia e expansionismo". Segundo Sonia Camargo (1985, p.68), o pensamento geopolítico brasileiro, que tem como marco de sua origem o ano de 1931, com o livro de Mario Travassos, *Projeção Continental do Brasil*, coincide com a visão estratégica dos militares no poder. Eles identificavam a região da Bacia do Prata como de grande potencial de conflito. De acordo com a perspectiva dos militares, o Brasil era visto como um país isolado em meio a vizinhos liderados pela Argentina. "Esta percep o de que a Argentina constituía o adversário mais forte do Brasil no continente fazia parte da bagagem intelectual dos militares" (CAMARGO, 1985, p.68).

A Escola Superior de Guerra   um ator fundamental para a compreensão da rela o do Brasil com os países vizinhos. Os pensadores desta escola atuaram na formula o de um pensamento geopolítico do país, voltado para considera es de defesa e estratégia militar e tiveram influência até meados dos anos 1980. Conforme explicam Vigevani e Ramanzini (2010), sua doutrina pode ser entendida como um projeto de desenvolvimento nacional.

Através de uma visão realista e da ideia de “Brasil potência”, o país deveria buscar ampliar poder militar na defesa dos interesses nacionais além-fronteira para ascender na hierarquia internacional. Esta postura causava desconfiança nos vizinhos.

Apesar de as ideias de um de seus principais formuladores, Golbery Couto e Silva, não conterem viés belicista da projeção regional do Brasil, a perspectiva de fortalecimento do poder nacional e aumento da projeção do país no continente continha potencial de desestabilização político-estratégica com consequências consideradas negativas pelas elites dos outros países da América do Sul (MIYAMOTO apud VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010, p.462).

E assim o foi. O acirramento do contencioso Itaipu-Corpus neste contexto não é surpresa. Apesar das investidas do governo Geisel no sentido de buscar solucionar o problema, estas paravam ora na intransigência de Silveira, ora na insistência argentina em criar obstáculos, por diversos motivos, ao projeto brasileiro. Tendo em vista esse cenário, é que assume a presidência o general Figueiredo.

Presidência de Figueiredo

A administração de Figueiredo se inicia tendo como principal problema resolver a questão de Itaipu-Corpus. Neste sentido, o presidente já se mostraria empenhado antes mesmo de tomar posse. Sua política externa foi, em linhas gerais, considerada em termos de continuação com relação à do governo Geisel. O mesmo não pode ser dito sobre a maneira de ambos conduzirem a política externa. De acordo com Letícia Pinheiro,

Ao contrário do presidente Geisel, Figueiredo não coordenava de forma tão criteriosa os assuntos de natureza internacional, não assumia a função de árbitro de disputas burocráticas, nem compunha com seu chanceler parceria especial. Como consequência, a política externa brasileira se caracterizou por significativa dubiedade, fruto da discórdia entre os diversos decisores quanto a melhor forma de encaminhamento de algumas questões, e da ausência de um elemento que funcionasse como fiel da balança (PINHEIRO, 2000, p.467).

Letícia Pinheiro observa que, em relação ao Itamaraty, este perde influência em questões econômicas, especialmente nos anos 1982-83, com o agravamento do problema da dívida externa. Entretanto, mantém preponderância sobre questões mais gerais de política externa. Já nas questões estratégicas, os militares possuem no período grande influência, principalmente em matéria de venda de armas e sobre a questão nuclear. Uma consequência desta distribuição e exemplo de incoerência do governo Figueiredo está na contradição entre a política de venda de armas aos países centro-americanos posta em prática pelos militares e o apoio brasileiro às teses pacifistas do Grupo de Contadora apoiada pelo Itamaraty (PINHEIRO, 2000, p.467).

Este particular tem apenas influência marginal na construção de melhores relações com a Argentina. A disposição do presidente em atuar neste quesito, tendo valiosa assessoria de seu ministro, foi capaz de minimizar quaisquer adversidades provenientes da área econômica. Conseguiu-se dar tratamento puramente técnico a essas questões e evitar maiores imbróglios políticos.

Sobre Saraiva Guerreiro, Túlio Ferreira (2006, p.121) ressalta a importância da sua escolha como chanceler de Figueiredo, o que denotava manutenção das linhas gerais da política externa exercida por Azeredo da Silveira. O autor afirma que neste período não era consensual o rumo que a política externa deveria adotar. Segundo ele, o então embaixador em Londres Roberto de Oliveira Campos relembra em suas memórias que "o processo de escolha do chanceler do governo Figueiredo teve forte componente ideológico" (FERREIRA, 2006, p.121), tendo sido preterido devido sua visão crítica ao conceito de universalismo aplicado na política externa de Geisel. Quanto a isso, o próprio Roberto Campo relata:

Pressentia, aliás, que meu nome encontraria forte oposição, particularmente do chanceler Silveira, que desejava continuar no cargo ou, pelo menos, 'fazer' seu sucessor. Isso foi facilitado pela coincidência de que o general Medeiros, que sucedera a Figueiredo no SNI, tinha como candidato seu concunhado, o embaixador Saraiva Guerreiro, então embaixador em Paris, que fazia parte da 'igrejinha' do Silveira (CAMPOS *apud* FERREIRA, 2006, p.121).

O relato de Saraiva Guerreiro deixa entrever o peso da ponderação de João Figueiredo na decisão de escolhê-lo para o cargo de ministro que, em consonância com o desejo de Azeredo da Silveira, também tinha como objetivo manter as mesmas características da política externa de seu antecessor.

Fui convidado pelo presidente eleito a assumir a função de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Na ocasião, sua excelência me disse, *inter alia*, que me conhecia mais do que eu supunha e desejava prosseguir, com as adaptações aconselháveis, na política externa do governo anterior (GUERREIRO, 1992, p.27).

Se até então havia disputa entre duas visões concorrentes dentro do Itamaraty em relação ao universalismo, com a ascensão de Figueiredo ao poder e a escolha do Saraiva Guerreiro para a pasta das Relações Exteriores esta divisão perde relevância. Pelo menos no que diz respeito às relações com a Argentina, “durante o governo Figueiredo, [...] dentro do Itamaraty a importância da aproximação com a Argentina já havia se tornado uma ideia predominante” (SARAIVA, 2012, p.79).

Atribui-se ao então chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira uma visão tradicional do relacionamento Brasil-Argentina, mais predicada no espírito de rivalidade herdado do passado do que nas potencialidades de cooperação. A superação deste tipo de visão, que encontrava paralelos nos meios diplomáticos e acadêmicos argentinos, foi fundamental para a implantação que se verificou a seguir de modelos associativos de relações. (SEIXAS CORRÊA, 1996, p.384).

É importante citar este fato uma vez que as relações com a Argentina foi o tema em que se observou importante mudança em relação à política externa do governo. Portanto, a mudança da chefia da pasta de Relações Exteriores com a escolha de Saraiva Guerreiro como ministro e a própria visão do presidente Figueiredo em relação à Argentina são fundamentais. No caso do presidente, sua visão não era excessivamente tributária à visão mais tradicional proveniente dos meios militares, historicamente vinculada a um entendimento geopolítico que nutria desconfianças e rivalidades.

No âmbito de melhores relações com a Argentina, Miriam Saraiva (2012, p.79) atribui importância não só ao papel desempenhado pelo Ministro Saraiva Guerreiro, mas também ao abandono do projeto “Brasil potência emergente” e ao destaque à América Latina dado pela política externa de Figueiredo. Para Sonia Camargo (1988, p.124-125) o abandono do projeto “Brasil potência emergente” se deveu à conjuntura internacional (segundo choque do petróleo, contexto de instabilidade e recessão internacional, protecionismo dos países desenvolvidos e contexto de aumento de juros e crise da dívida externa) e a fatores internos (abandono do II PND e início do processo de abertura política).

Segundo Saraiva (2012, p.61), é no governo Figueiredo que, “pela primeira vez, a ideia de identidade latino-americana ganhou espaço, substituindo a visão instrumental (ou com ela se articulando) da importância dos vizinhos basicamente para o desenvolvimento brasileiro”. O autor Sérgio Danese (1999) corrobora este entendimento e realça o papel desempenhado pelo chefe do executivo para a ascensão desta ideia no seu governo. Em suas palavras, “graças em boa medida ao seu *envolvimento pessoal em um projeto deliberado* de estreitamento de relações com a América Latina, mesmo que concebido em sua maior parte pela chancelaria, a diplomacia latino-americana do Brasil teria outra feição” (DANESE, 1999, p.364, grifo nosso). Este envolvimento pessoal é reforçado ainda pelas próprias palavras de Figueiredo através de sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1985: “[...], a política latino-americana do Brasil contou com meu engajamento pessoal, o que permitiu dar aos contatos com países vizinhos do Continente uma dimensão presidencial, por meio de diversas visitas a ele realizadas [...]” (FIGUEIREDO, 1985, p.200). Analogamente, o chanceler Saraiva Guerreiro, em entrevista² à Empresa Brasileira de Notícias, afirma que

“[...] o presidente Figueiredo desempenhou um papel pessoal muito importante, ao engajar pessoalmente na política externa. Eu creio que se poderia destacar o papel do Presidente, em particular, com relação a uma área necessariamente prioritária de nossa política externa, que é a América Latina. O fato de se haver

² Entrevista concedida em Brasília, em 4 de maio de 1984, à repórter Marisa Gibson, e divulgada à imprensa em 11 de maio de 1984. Pode ser encontrada na Resenha de Política Exterior do Brasil, nº41, ano 1984.

formado uma corrente de confiança entre o governo brasileiro e os países vizinhos se deve muito, evidentemente, aos contatos pessoais do presidente com os Chefes de Estado de vários países latino-americanos, em diferentes ocasiões” (GUERREIRO, 1984, p.63).

Já na visão de Gonçalves e Myiamoto (1993, p.239-240), esse direcionamento dado para a América Latina é reflexo das dificuldades no relacionamento com os Estados Unidos no período do governo Figueiredo. Neste contexto é atribuída especial prioridade para a redefinição das relações com a Argentina.

Para Sérgio Danese (1999, p.358-359), relativamente em comparação ao governo de Geisel, o presidente Figueiredo diminuiu aspectos de condução e concepção pessoais em política externa. Fato compreensível por se tratar de uma política externa que não fez grandes alterações nos rumos da política externa de seu antecessor. Camargo e Ocampo (1988, p.125) têm análise semelhante. Para eles, não houve nem mesmo uma mudança de rumos na orientação externa do novo governo, apenas uma mudança de estilo, com uma diplomacia mais transparente tendo em vista o processo de abertura política do período, reforço em algumas linhas de atuação e menor ênfase em outras. Seixas Corrêa também afirma que a política externa de Figueiredo seguiu “as linhas gerais observadas no período Geisel, com exceção da política referente à Argentina. Mediante uma negociação objetiva das cotas de Itaipu e da projetada represa de Corpus, lançaram-se as bases para a retomada da cooperação bilateral” (SEIXAS CORRÊA, 1996, p.363).

Embora as linhas gerais da política externa seguissem semelhantes, quando houve necessidade de alguma formulação ou concepção as memórias de Saraiva Guerreiro deixam transparecer a liberdade dada a ele pelo presidente neste sentido. Ao presidente cabia a aprovação e consentimento das estratégias de seu chanceler – algo que não surpreende por se tratar de uma das atribuições do seu cargo. De acordo com Letícia Pinheiro (2000, p.451), uma das teses consolidadas sobre a arena decisória em política externa no Brasil é a de que “a autorização presidencial, por omissão ou delegação de poder é de fato o parâmetro regulador dos graus de liberdade ou autonomia relativa detidos pela diplomacia”.

Todavia, o que chama especial atenção sobre a atuação de João Figueiredo em relação à política externa de seu governo é, sobretudo, sua disposição e interesse em participar pessoalmente através do instrumento das visitas presidenciais para “alavancagem” dos objetivos da política externa. Figueiredo demonstrou para seu futuro chanceler tal disposição antes mesmo de assumir a presidência. Segundo Saraiva Guerreiro,

o presidente Figueiredo, entre outros pontos, disse-me que desejava resolver o problema Itaipu-Corpus e estava disposto a ir pessoalmente a Buenos Aires para tanto. Prometi empenhar-me para que não fosse necessário. Esperava fosse ele a Buenos Aires com o problema já resolvido. (GUERREIRO, 1992, p.91)

De fato, o presidente Figueiredo não necessitou ir à Buenos Aires para resolver a questão Itaipu-Corpus³. Quando da sua visita, o Acordo Tripartite já havia sido assinado, dando fim a um dos maiores obstáculos na relação entre os dois países.

Saraiva Guerreiro (1992, p.93), em suas memórias, afirma que as bases do que viria a ser o Acordo Tripartite já estavam delineadas desde a administração anterior. Porém, o impasse permanecia com a decisão do governo brasileiro de implantar duas turbinas adicionais em Itaipu e a insistência argentina de manter a questão sobre a consulta prévia. O então ministro, apoiado por uma avaliação técnica de que a desistência sobre as duas turbinas adicionais não teria impacto relevante, fixou a posição mínima a ser tomada a partir dali nas negociações. O presidente Figueiredo aprovou a estratégia por entender que tal recuo na posição brasileira não vai causar interpretações negativas por estar baseada em avaliações técnicas. Além disso, caso a Argentina inventasse outra dificuldade, o ônus perante a opinião pública seria absorvido por eles. Algum tempo depois se concluía o acordo.

³ O Acordo de Cooperação Técnico-Operativa entre os aproveitamentos Hidrelétricos de Itaipu e Corpus fora assinado em 19 de outubro de 1979.

Neste ponto fica clara a dimensão do papel desempenhado por Saraiva Guerreiro no âmbito da concepção e formulação de política externa. O presidente aparece apenas para exercer sua função *ex officio*. Entretanto, é importante ressaltar o papel jogado por Figueiredo através de sua flexibilidade diante da questão, objetivando diminuir a tensão existente, e através de senso político em avaliar que não haveria maiores custos em seguir aquela linha de ação.

A melhora no relacionamento entre os dois países se deu de forma gradual, tendo seu início justamente no ano de 1979, ano da assinatura do Acordo Tripartite que resolvia a questão de Itaipu-Corpus. Para Gardini, entretanto, a simples conclusão do Acordo Tripartite não seria suficiente para reverter a tendência de animosidade nas relações. Era necessário dar sequência através de eventos confirmatórios. Nesse sentido "the presidential visit of 1980 and its implications were particularly significant" (GARDINI, 2010, p.31). Sobre isto Paulo F. Vizentini (1998, p.295) concorda que foram os acordos de longo alcance firmados nesta ocasião que pavimentaram a construção de intensas relações bilaterais subsequentes.

A passagem do presidente pela capital argentina, em maio de 1980, foi marcada pela emoção e simbolismo, como relembra Saraiva Guerreiro (1992, p.97-98). Simbolismo, pois a visita foi um acontecimento "excepcional". Era apenas a terceira visita de um presidente brasileiro ao país vizinho. A última fora feita 45 anos antes, por Getúlio Vargas, o que só reforça o valor simbólico do ato. E emoção, pois na adolescência, Figueiredo fora viver com seu pai exilado na Argentina e, ao rever lugares por onde passara, foi tomado por comoção. Por ocasião do jantar oferecido a Figueiredo em Buenos Aires, assim expressava ele: "Tenho redobrada satisfação pelo fato de minha visita haver criado a oportunidade para esta manifestação de impacto positivo nas relações entre Brasil e Argentina [...] Meu entusiasmo é antigo. Vem de quando vivi, ainda criança, nesta querida Buenos Aires" (FIGUEIREDO, 1980).

Citar este dado biográfico não se faz sem relevância. É possível que este fato tenha algum peso no seu interesse e determinação por superar as dificuldades bilaterais que se impunham aos dois países. Em praticamente todos os seus discursos para uma audiência argentina, o presidente brasileiro fez referência à época em que viveu no país⁴. Para Sérgio Danese (1999, p.360), “esse traço da biografia do presidente pode não ter sido decisivo, mas sem dúvida facilitou sua interação com as exigências da diplomacia presidencial brasileira em seu governo”. O autor não se refere apenas à vivência de Figueiredo na Argentina, mas também à sua experiência no Paraguai como oficial de missão militar.

Não se pode desconsiderar, seguindo por esta senda, o quão importante é a experiência pessoal de Figueiredo ao criar certa empatia e facilitar o diálogo direto com seu equivalente argentino, o general Jorge Videla. Utilizando-se disso de maneira instrumental e pragmática para realização de seus objetivos de política externa ou verdadeiramente demonstrando sinceridade em suas palavras, o fato é que foram possíveis entendimentos inclusive em áreas sensíveis, como a nuclear, considerada tema tabu nos meios militares. Como o próprio presidente brasileiro reconhece, “nossa amizade pessoal facilita o diálogo, inspirado na franqueza e na lealdade” (FIGUEIREDO, 1980). Neste mesmo discurso, por ocasião da visita de Videla ao Brasil, o presidente Figueiredo já entendia o momento especial que se criava no contexto das relações com a Argentina.

E se algum mérito houver de ser creditado aos nossos governos, será o de termos reconhecido que as sólidas e permanentes bases de amizade entre Argentina e Brasil haviam chegado a seu melhor momento histórico. A partir daí, foi fácil intensificar e ampliar o campo das nossas relações. Assim como multiplicar e diversificar as áreas de cooperação (FIGUEIREDO, 1980).

⁴ Dado presente nos seguintes discursos: 14 de maio de 1980 ao desembarcar em Buenos Aires; 15 de maio de 1980 no Hotel Libertador de Buenos Aires; 19 de agosto de 1980 em Brasília; e 10 de janeiro de 1983 em Porto Meira.

Apesar da disposição explicitada pelo presidente e seu entendimento pessoal com o presidente argentino, este fator sozinho, evidentemente, é apenas condição necessária, mas não suficiente para impulsionar o processo de aproximação bilateral. De acordo com Gardini (2010, p.29), é a soma de fatores internacionais, regionais e domésticos que gera uma convergência entre Buenos Aires e Brasília.

Internacionalmente, a eleição de Jimmy Carter nos EUA e sua política sobre direitos humanos e não proliferação nuclear, pressionando os governos militares na América Latina, e a crise econômica mundial causada pelo choque do petróleo e o protecionismo daí decorrente são fatores que ajudam a criar uma convergência de interesses comuns e um sentimento de solidariedade entre os dois países. No contexto regional, para evitar a política pendular do Paraguai entre os dois grandes vizinhos, o Brasil entende que é necessário incluir a Argentina nas negociações. Por outro lado, há maior disposição da Argentina em resolver a questão de Itaipu diante da iminência de um conflito com o Chile em um tema de disputa territorial e, assim, evitar distúrbios em duas frentes ao mesmo tempo. Internamente, a subversão na Argentina influenciava o país a evitar um conflito com o vizinho mais poderoso e os próprios militares de ambos os países eram contrários a um possível conflito (GARDINI, 2010, p.29-30).

Apesar do ambiente de crescente aproximação entre os dois países, houve divergências em alguns temas. Miriam Saraiva (2012, p.64) cita, por exemplo, que em relação ao pacto de segurança do Atlântico Sul, ao golpe na Bolívia e à intervenção dos EUA na América Central, Brasil e Argentina sustentavam posições diferentes. Embora houvesse tais divergências, "essas questões não foram insufladas, como em momentos anteriores. Ao contrário, foram tratadas como divergências pontuais sem impacto nas relações bilaterais" (SARAIVA, 2012, p.64). No campo comercial, no contexto da visita de Videla ao Brasil em 1980, este "expressou uma reclamação argentina contra o protecionismo brasileiro e os incentivos do governo às exportações: 27 empresas argentinas acusaram o Brasil de prática de *dumping*" e pelo lado do Brasil, em 1981, "a sobretaxa de 20% sobre as importações brasileiras ocasionou um conflito sério que quase levou o Brasil a recorrer ao GATT" (VIZENTINI, 1998, p.298-302). Segundo Sonia Camargo (1985, p.72-73), esta medida argentina é consequência de políticas adotadas por Martinez de Hoz, Ministro da

Economia de Videla. Através de tais políticas, a Argentina assumia perfil produtivo diverso, que revivia o velho projeto exportador primário, passando por uma conseqüente desindustrialização e incentivo de importações. Com a concentração das exportações em produtos primários e aumento da importação de bens industrializados, a balança comercial argentina com o Brasil passou a ficar deficitária em 1980. Nos atritos comerciais referentes ao período, optou-se por soluções técnicas para evitar contaminar as relações.

A invasão das ilhas Malvinas, em 1982, pela Argentina surpreendeu a diplomacia brasileira. O desdobramento dos acontecimentos que tem lugar com a guerra impacta de forma adversa na sequência de visitas presidenciais realizadas até então. Em 1982 não há encontros presidenciais bilaterais entre os dois países⁵. Em 1983, realiza-se apenas um, em janeiro, entre Figueiredo e o general Bignone, por ocasião do início das obras da ponte internacional sobre o Rio Iguazu, ligando os dois países e que mais tarde receberia o nome de Ponte Tancredo Neves. Vale lembrar que este compromisso ainda era fruto das primeiras visitas presidenciais. No ano seguinte tampouco há registros de encontros oficiais entre os presidentes dos dois países.

Embora a guerra tenha prejudicado este aspecto da diplomacia presidencial⁶ entre os dois países, a diplomacia brasileira buscou posições que não prejudicassem as relações bilaterais com a Argentina. Segundo o chanceler Saraiva Guerreiro (1992, p.103), "o essencial para o governo Figueiredo era atravessar a tensão e os riscos criados, sem destruir a nova fase de excelentes relações com a Argentina, que iniciara". A posição oficial brasileira de defender o direito da Argentina sobre as Malvinas, posição esta adotada desde 1833, porém ressaltando que tal solução deveria ocorrer por meios pacíficos, foi, nas palavras do chanceler, "o ponto justo, ao mesmo tempo o máximo e o mínimo politicamente possíveis e aconselháveis" (GUERREIRO, 1992, p.102). O pronunciamento inicial de Guerreiro sobre a invasão das Malvinas iria lhe render ainda os elogios do presidente. Esta posição, portanto, não divergiu dos conceitos

⁵ Há somente um encontro de trabalho em 6 de novembro de 1982 por ocasião da XIII Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata.

⁶ Segundo Sérgio Danese, com relação à diplomacia presidencial, além da vertente de visitas e encontros presidenciais, há também a condução pessoal do processo decisório e a diplomacia das iniciativas (DANESE, 1999, p.393).

tradicionais da diplomacia brasileira e conseguiu colocar o Brasil, por um lado, levemente inclinado pró Argentina apesar da neutralidade declarada e, por outro, sem causar maiores desgastes nas relações com a Grã-Bretanha.

Como era esperado, o próprio presidente atuou, de modo a apoiar a Argentina. Em maio de 1982, estava marcada visita oficial do presidente Figueiredo aos Estados Unidos. Sobre esta visita, Saraiva Guerreiro (1992, p.105) atesta que “infelizmente para nós, acabou sendo centrada no episódio das Malvinas, ficando em segundo plano o temário bilateral brasileiro”. Os discursos do presidente feitos na ocasião, entretanto, não fazem menção explícita ao episódio⁷. A informação que se possui, proveniente mais uma vez das memórias de Saraiva Guerreiro (1992, p.106), é a de que, em conversa privada entre Reagan e Figueiredo, o brasileiro manifestou o desejo de que se evitasse que a Grã-Bretanha atacasse o território continental argentino. Isso porque tal ataque acarretaria uma ação de defesa coletiva entre os latino-americanos, que manifestavam apoio à Argentina, o que estava além das intenções do Brasil. Esta intervenção do presidente Figueiredo, reforçada pelo seu ministro ao secretário de Estado norte-americano Alexander Haig, parece ter chegado até os ouvidos de Margaret Thatcher. Embora não seja possível afirmar com segurança esta última informação, o fato é que, uma vez mais, a figura do presidente brasileiro aparece atuante em termos diplomáticos.

Além de quebrar uma tradicional prática diplomática brasileira – a de visitas presidenciais motivadas pelo desejo de retribuição apenas –, a diplomacia de Figueiredo inovou ao inaugurar um precedente dos mais importantes ao ser o primeiro presidente brasileiro a discursar na Assembleia Geral da ONU em 27 de setembro de 1982 (DANESE, 1999, p.363-364). Esta ação, que demonstra bem o seu grau de envolvimento pessoal, foi motivada pela situação de crise causada pelo conflito sobre as ilhas Malvinas e pela crise envolvendo o problema da dívida externa. Sobre a Guerra das Malvinas o presidente em seu discurso reafirmou a posição brasileira sustentada em ocasião anterior pelo ministro Saraiva Guerreiro:

⁷ Conferir os dois discursos pronunciados na ocasião, em 12 de maio de 1982. Disponíveis em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1982>>.

O Brasil reconhece hoje, como desde o início desta controvérsia, no ano de 1833, os direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas e defende, como sempre fez, a necessidade da realização de negociações como meio adequado para a solução desse problema (FIGUEIREDO, 1982).

Vizentini (1998, p.301) salienta que, apesar da posição diplomática oficial do Brasil de neutralidade em relação à crise das Malvinas, "houve uma discreta e eficaz cooperação com a Argentina no campo militar", através do fornecimento de aviões e permissão para utilização de bases de apoio. Segundo o autor, este fato se deve, entre outros, ao esforço de manter o canal aberto entre os dois países e ao clima de confiança entre as forças armadas.

Com o fim da Guerra das Malvinas e a decorrente queda do regime militar argentino, tem-se o estabelecimento de um novo governo democrático naquele país. No Brasil, o regime militar permaneceria até 1985. Este hiato – de dezembro de 1983, com a eleição de Raúl Alfonsín, a março de 1985, com a saída de Figueiredo - entre os processos políticos internos entre os dois países impactou as relações bilaterais. Saraiva (2012) o batiza de "ano atípico", enquanto Gardini (2010) o considera como "assimétrico". Foram necessários cuidados por parte das diplomacias de ambos os lados para manter e aprofundar a aproximação que vinha ocorrendo. Pelo lado brasileiro, os militares tinham dificuldade em interagir com o governo democrático argentino (VIZENTINI, 1998, p.301) e, por algum tempo, o Itamaraty foi o único órgão da administração que manteve diálogo com Buenos Aires (CAMARGO, 1988, p.136). Pelo lado argentino os esforços se davam no sentido de assegurar que não haveria pressão pela democracia no Brasil. Também foi formado um grupo de trabalho em Buenos Aires responsável por pensar e melhorar as relações com o Brasil (GARDINI, 2010, p.58). Entretanto, as tentativas de Alfonsín não foram capazes de neutralizar totalmente a sensação de que havia uma tentativa deliberada de "irradiação da democracia" (CAMARGO, 1985, p.65).

Consequentemente, a participação explícita do presidente que ocorrera até então, seja na forma de discursos ou de visitas presidenciais, observa uma redução de ênfase em relação ao seu maior vizinho sul-americano. O período em que conviveram os

governos de Figueiredo e de Alfonsín foi marcado por obstáculos nas relações diplomáticas. Foi necessário um imenso esforço diplomático por parte do chanceler argentino, Dante Caputo, para realizar um encontro, muitas vezes adiado, entre os dois presidentes. O objetivo era conseguir um comprometimento do governo brasileiro para que tratasse em conjunto o problema da dívida externa e debatesse com outros países devedores de forma unificada. Somente em janeiro de 1985 o encontro foi finalmente realizado, faltando menos de dois meses para a saída de Figueiredo do poder (CAMARGO, 1985, p.78).

Embora reconheça a mudança no padrão das relações entre Brasil e Argentina no governo Figueiredo em comparação com o governo Geisel, Seixas Corrêa atribui a reformulação do relacionamento com a Argentina ao governo de José Sarney, "através da superação de rivalidade e desconfianças que sobreviviam ao passado" (CORRÊA, 1996, p.374). Desconfianças estas que ficaram mais aparentes neste período em que regimes diferentes coexistiram nos dois países. Na sua visão, mesmo com as iniciativas de aproximação adotadas ao longo do governo de Figueiredo, a competição e rivalidade ainda conviviam com as políticas amistosas. É somente com o fim do regime militar no Brasil e a posse de José Sarney que um novo impulso de aproximação política e comercial entre os dois países voltaria a tomar forma. Nas palavras de Sérgio Danese (1999, p.370), "[...] o governo Sarney voltaria a ampliar o escopo da diplomacia presidencial com a iniciativa da integração Brasil-Argentina, construída à base de grandes impulsos presidenciais [...]".

Considerações Finais

O presente trabalho buscou demonstrar a relevância do papel desempenhado pelo presidente Figueiredo na construção de melhores relações com a Argentina. Sem ser exaustivo nos resultados concretos de sua política externa, na descrição de cada acordo realizado, focou-se nas situações em que direta, ou indiretamente, o presidente fez intervenções. Não apenas fatores de conjuntura internacional, regional e de política doméstica tiveram peso, mas também o empenho do presidente em resolver a questão. Suas experiências pessoais são levadas em consideração neste artigo no que se refere à sua visão positiva em relação ao país vizinho e a

criação de um bom relacionamento pessoal com seus pares argentinos. Além disso, o peso das ideias do pensamento geopolítico, caras aos círculos militares, não parece ter estado presente na figura de Figueiredo.

Por outro lado, todos esses elementos parecem não ter sido suficientes para manter o ritmo de aproximação observado até a Guerra das Malvinas. O início do governo democrático de Alfonsín trouxe incertezas ao governo brasileiro e despertou desconfianças nos setores militares. Entretanto, tais desconfianças parecem ter sido de outro teor, diferente daquelas de caráter geopolítico do passado. As desconfianças deste período em questão tem mais relação com o temor de desestabilização política do que com relação a uma nova disputa geopolítica. Tanto é assim que, com a posse de José Sarney em um regime democrático, as relações ganharam novo impulso.

REFERÊNCIAS

BRASIL / MRE. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. n.41, Brasília, 1984.

CAMARGO, Sonia de. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. *Contexto Internacional*, n.2, IRI/PUC, jul./dez. 1985.

_____, Sonia de; OCAMPO, José Maria Vasquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil (uma década de política exterior – 1973-1984)*. São Paulo: Editora Convívio, 1988.

CORRÊA, Luís Felipe Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/NUPRI-USP, 1996.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 49 n.2. Brasília, 2006. P.119-136.

FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, durante jantar oferecido pela classe empresarial argentina. Buenos Aires: 15 de maio de 1980. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1980/32.pdf/view>>. Acesso em 23 jul. 2014.

_____, João Baptista de Oliveira. Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, durante jantar oferecido ao Presidente da República Argentina senhor Jorge Rafael Videla. Brasília: 19 de agosto de 1980. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1980/56.pdf/view>>. Acesso em 23 jul. 2014.

_____, João Baptista de Oliveira. Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, na Sessão de Abertura da 37ª Assembleia Geral da ONU. Nova York: 27 de setembro de 1982. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos-1/1982/112.pdf/view>>. Acesso em 25 jul. 2014.

_____, João Baptista de Oliveira. *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1985*. Brasília, 1985. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jb-figueiredo/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1985/view>>. Acesso em 23 jul. 2014.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: na analytical framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). *Ideas & Foreign Policy: beliefs, institutions and political changes*. Ithaca-London, Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos* vol.6 n.12. Rio de Janeiro, 1993. P.211-246.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um funcionário do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/Nupri, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na Política Externa Brasileira*. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

SILVA, Alexandra de Mello. *O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea*. In *Estudos Históricos*, n.15. 1995/1.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro. Vol.32 n.2, 2010. p. 437-487.