UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V- MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS- CCBSA
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LETÍCIA ALMEIDA MONTENEGRO

GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA: ANÁLISE DOS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL (1969-1979)

Orientadora: Prof.ª Dra. Cristina Carvalho Pacheco.

Coorientador: Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues.

JOÃO PESSOA

2023

LETÍCIA ALMEIDA MONTENEGRO

GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA: ANÁLISE DOS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL (1969-1979)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.

Orientadora: Prof.ª. Dra. Cristina Carvalho Pacheco.

Coorientador: Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues.

JOÃO PESSOA

2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M777g Montenegro, Letícia Almeida.
Grande estratégia brasileira [manuscrito] : análise dos governos Médici e Geisel (1969-1979) / Letícia Almeida Montenegro. - 2023.
72 p. : il. colorido.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2024.
"Orientação : Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA. "
"Coorientação: Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues , Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA. "

1. Regime militar. 2. Potências Médias. 3. Grande estratégia brasileira. 4. Governo Médici. 5. Governo Geisel. I. Título

21. ed. CDD 981.063

Elaborada por Elesbao S. Neto - CRB - 15/347 BSC5/UEPB

LETÍCIA ALMEIDA MONTENEGRO

GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA: ANÁLISE DOS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL (1969-1979)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Área de Concentração: Política Externa e Segurança Internacional.

Orientadora: Prof.ª. Dra. Cristina Carvalho Pacheco.

Coorientador: Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues.

Aprovado em: 27/11/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof.ª. Dra. Cristina Carvalho Pacheco (Orientadora)

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues (Coorientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre (Avaliador Interno)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Prof. Dr. Hélio Caetano Farias (Avaliador Externo)
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)

AGRADECIMENTOS

À minha família, minha mãe Zilma, meu pai Gutemberg e meu irmão Victor, por serem tudo na minha vida e pelo apoio constante em todas as etapas e sonhos que me proponho a viver.

À minha orientadora Cristina Pacheco, por tanta paciência em me guiar durante a construção desse trabalho, por acreditar tanto no meu potencial e pelos cafés e conversas, que me colocaram em um direcionamento para continuar seguindo. Ao meu coorientador Bernardo Rodrigues, também pela paciência, pelas trocas de conhecimento, por ter agregado tanto na minha pesquisa e pela empolgação com a pesquisa, que sempre admirarei.

Aos professores Fábio Nobre e Hélio Farias, por terem aceitado estar na minha banca de qualificação e defesa, com comentários tão pertinentes que com certeza contribuíram muito para a minha formação.

Aos professores do PPGRI e do departamento de RI da UEPB, Paulo Kuhlmann por ter lançado o Realismo Periférico na minha vida e que com certeza mudou o rumo – pra melhor, claro- de tudo o que desenvolvi durante essa trajetória; André Pini, por ter também se aventurado na pesquisa do Realismo Periférico e com quem aprendi tanto; Ana Paula Maielo e Silvia Nogueira, pelo olhar humanizado durante as aulas; Anna Beatriz Henriques, por ser uma fada que tanto me apoiou e que sigo apreendendo constantemente.

Aos meus colegas de turma do PPGRI, Luisa Costa, Amanda Caroline, Ana Gabriela, Larissa Viegas e Guilherme Fenício, por tanto apoio, trocas à distância e aprendizado que com certeza fizeram toda a diferença nessa trajetória, em um período tão difícil pra todos. As colegas que não eram da minha turma, mas que também tornaram tudo mais leve Rebeca Rabêlo e Adrielle Olívia, pelos passeios e apoio incondicional. Agradeço também a André Carvalho, pela amizade, por sempre me ouvir, me emprestar material e me inspirar tanto. Agradeço aos secretários do PPGRI, especialmente a Síria Bandeira, pelo trabalho excelente e gentileza em diversos momentos.

Aos meus amigos-irmãos da vida, que sem vocês, não sou ninguém: Anne Elisa, Daniel Ferreira, Davi Fuente, Hallyson Cordeiro, Karla Sabryna e Lauro Accioly. Sou a maior fã de todos vocês.

À CAPES pelo financiamento.

A todos que pararam um minuto do dia para me apoiar e me incentivar a seguir pesquisando.

RESUMO

A Grande Estratégia representa, em linhas gerais a capacidade Estatal de direcionar seus objetivos atuais para atingir um determinado fim em um longo prazo, em busca de arquitetar quais meios serão necessários para que esse êxito seja logrado. São elevados os recursos de poder que demandam a um país elaborar e concretizar uma Grande Estratégia, o que resultou em uma literatura majoritariamente voltada para estudos de casos das chamadas grandes potências. Na contramão dessa tendência, a presente pesquisa visa analisar como o Brasil, enquanto uma potência média, operacionalizou a sua Grande Estratégia durante os governos E. G. Médici e E. Geisel (1969-1979), com a elaboração e implementação do Plano "Brasil Potência", traduzido nos documentos PND I e II. Para auxiliar nessa análise, incorpora elementos do Realismo Periférico (Escudé, 2012), que contribuem para responder à seguinte pergunta: Como o Brasil operacionalizou sua Grande Estratégia durante o período proposto? O trabalho estrutura-se em três capítulos. No primeiro, discute-se teoricamente os conceitos de Grande Estratégias e Realismo Periférico, destacando deles as características que permitirão auxiliar na análise do período proposto, o que é feito no segundo capítulo, que explora os Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados no intervalo proposto a partir de três temáticas: política econômica, política externa e política de governo. No último capítulo a atuação do Brasil é analisada a partir das políticas econômica, da política externa e da política de defesa dos respectivos governos, e como os como as intersecções entre a literatura de Grande Estratégia e da abordagem teórica escolhida auxiliam no processo de compreensão da implementação de um projeto de poder. O presente trabalho, de caráter qualitativo, foi feito a partir de uma pesquisa documental de fontes primárias, especificamente dos documentos sugeridos como objeto de análise, junto a livros e periódicos, buscando extrair os principais projetos que auxiliaram na implementação dos objetivos políticos propostos.

Palavras-chave: Grande estratégia, potências médias, regime militar, Brasil.

ABSTRACT

The Grand Strategy broadly represents the State's capacity to direct its current objectives towards achieving a specific long-term goal, in an effort to design the necessary means for the successful attainment of such an end. The demands placed on a country to devise and actualize a grand strategy are substantial, resulting in a body of literature predominantly focused on case studies of so-called great powers. Contrary to this trend, the present research aims to analyze how Brazil, as a middle power, operationalized its grand strategy during the E. G. Médici and E. Geisel governments (1969-1979), through the development and implementation of the "Brazil Potency" Plan, as translated in the National Development Plans I and II documents. To aid in this analysis, elements of Peripheral Realism (Escudé, 2012) are incorporated, which contribute to addressing the following question: How did Brazil operationalize its Grand Strategy during the proposed period? The work is structured into three chapters. The first chapter theoretically discusses the concepts of Grand Strategy and Peripheral Realism, highlighting their characteristics that will assist in analyzing the proposed period, which is done in the second chapter. This chapter explores the National Development Plans formulated during the proposed interval, focusing on three themes: economic policy, foreign policy, and governance policy. In the final chapter, Brazil's actions are analyzed based on the economic, foreign policy, and defense policies of the respective governments, and how the intersections between the Grand Strategy literature and the chosen theoretical approach aid in the understanding of the implementation of a power project. This qualitative work was conducted through documentary research of primary sources, specifically the documents suggested as the object of analysis, along with books and periodicals, aiming to extract the main projects that assisted in the implementation of the proposed political objectives.

Keywords: Grand Strategy, middle powers, military dictatorship, Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 10

1. GRANDE ESTRATÉGIA E REALISMO PERIFÉRICO..... 13

1.1 Grande Estratégia para potências médias..... 13

1.2 O Realismo Periférico como categoria de análise complementar à Grande Estratégia. 22

2. DO PROJETO BRASIL POTÊNCIA AO PRAGMATISMO ECUMÊNICO RESPONSÁVEL..... 30

2.1 Governo Castello Branco e Costa e Silva: Breves antecedentes..... 30

2.2 O Projeto Brasil Potência: Governo Médici (1969-1974)..... 33

2.2.1 Política Econômica: análise do I PND..... 34

2.2.2 A Política Externa Brasileira e a Diplomacia do Interesse Nacional: inserção a nível regional e internacional..... 39

2.2.3 As políticas de defesa do governo Médici: Investimentos no Atlântico Sul e Amazônia e a presença na Bacia do Prata..... 43

2.3 O Governo Geisel e o Pragmatismo Ecumênico Responsável (1974-1979)..... 46

2.3.1 A Política Econômica do governo Geisel: II PND..... 47

2.3.2 A política externa do governo Geisel: Pragmatismo Ecumênico Responsável..... 50

2.3.3 As políticas de defesa do governo Geisel: Cooperação com a África sul-atlântica, investimentos na Antártica e na região amazônica..... 53

3. ANÁLISE DA DÉCADA DE 1969-1979: A RELAÇÃO DOS PROJETOS IMPLEMENTADOS NOS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL COM A GRANDE ESTRATÉGIA EM CONSONÂNCIA AO REALISMO PERIFÉRICO..... 56

3.1 Realismo Periférico e Grande Estratégia durante o governo Médici..... 57

3.2 Intersecções do Realismo Periférico com a Grande Estratégia no governo Geisel e a década de 1980: Até que ponto a hierarquia no SI prejudica a GE brasileira?..... 64

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 71

REFERÊNCIAS..... 74

INTRODUÇÃO

O regime militar instaurado no Brasil a partir de 1º de abril de 1964 representou um período de redirecionamento nas suas políticas interna e externa, condicionado pela pressão sistêmica que a conjuntura do conflito bipolar exigia. As transformações ocorridas durante esse período tinham como objetivo tornar o Brasil um país desenvolvido, com capacidade de se tornar uma potência em breve (OLIVEIRA, 2005).

Os primeiros anos do regime foram conduzidos por Castello Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1967-1969). O primeiro, introduziu o binômio segurança e desenvolvimento, buscando superar o subdesenvolvimento do país por meio de uma reaproximação com os Estados Unidos. Castello Branco centrou no investimento econômico dos estadunidenses voltado para a aceleração do crescimento do parque industrial do país e, como contrapartida, a implementação da chamada Doutrina de Segurança Nacional, cujo principal objetivo era impedir a penetração do comunismo no país (MARTINS, 1974).

Costa e Silva, por sua vez, introduziu algumas mudanças no governo. Neste período intensificou-se a percepção de que a reaproximação com a potência norte-americana em demasia prejudicaria a busca pelos interesses nacionais, visto que a transferência de capital estrangeiro se deu de maneira insatisfatória e prejudicou a promoção do desenvolvimento de capacidades industriais locais. No plano internacional, a *détente,* nome dado ao período de diminuição das tensões da Guerra Fria, já havia dado os seus primeiros indícios, o que possibilitou a implementação da Diplomacia da Prosperidade (MARTINS, 1974), caracterizada por dois fortes movimentos: (1) desprendimento do Brasil em relação à potência estadunidense e aproximação dos países em desenvolvimento, somado a uma (2) reestruturação da política econômica, por meio do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

É apenas com o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) que se inicia, de fato, o Plano "Brasil Potência", cuja postura diverge dos dois governos anteriores: o país assume uma perspectiva mais bilateralista e uma certa equidistância nas relações com os Estados Unidos (SOUTO, 2001). O objetivo que esse slogan apresentava consistia em "organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida", assim como trazer melhorias para a sociedade (BRASIL, 1971).

Apesar da proposta ter iniciado no governo Médici, foi o seu sucessor que conseguiu uma margem de manobra maior, implementando esses objetivos com maior facilidade. O Pragmatismo Ecumênico Responsável, slogan adotado por Ernesto Geisel (1974-1979), veio para viabilizar uma política de desenvolvimento mais madura, com uma ambição menos intensa

em relação ao seu antecessor, e com uma postura de atuação internacional mais universalista (SPEKTOR, 2004).

Diante deste breve panorama introdutório, o objetivo geral dessa pesquisa se concentra em compreender como o Brasil operacionalizou a sua Grande Estratégia no decênio de 1969-1979. Os objetivos específicos se concentram em i) realizar uma revisão do estado da arte a respeito dos avanços nos estudos de Grande Estratégia, em especial, com foco em potências médias, e apresentar as características do Realismos Periférico, ii) analisar os projetos relacionadas às áreas de economia, política externa e defesa nos documentos do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento; iii) visualizar como as características da Grande Estratégia de potências médias se intersecciona com as propostas do Realismo Periférico.

O Realismo Periférico é uma abordagem da teoria Realista que intenta explorar como os Estados da periferia sobrevivem no Sistema Internacional (SI), procurando compreender a sua formação histórica enquanto Estado e quais respectivamente seriam as suas prioridades no que tange aos seus objetivos centrais. Foi elaborado por Carlos Escudé, através da obra "*El realismo de los estados débiles: La política exterior del primer gobierno Menem frente la teoría de las relaciones Internacionales*" de 1995. Preocupado com a inserção da Argentina no sistema internacional, Escudé sugere um "ajuste" da teoria realista, visando torná-la mais próxima à realidade: a premissa de que a anarquia é o princípio ordenador do SI vale apenas para as grandes potências, no caso os atores com poder de veto do Conselho de Segurança da ONU e Alemanha. Os demais países, a periferia, vivem sob o princípio da hierarquia em relação às grandes potências (ESCUDÉ, 1995; 2008).

Para Balzacq *et al* (2018), a Grande Estratégia é uma categoria que tem permitido construir uma agenda de pesquisa mais robusta, principalmente no período recente, e isso tem ocorrido em duas dimensões: tanto na perspectiva epistemológica quanto na sua implementação prática, que é um desafio demasiadamente complexo. A implementação prática de uma Grande Estratégia, é um desafio complexo especialmente para países com menos recursos de poder. Dessa forma, as propostas trazidas por essa perspectiva podem ajudar a compreender quais são as prioridades que esses países precisam direcionar seus esforços com a finalidade de atingir seus objetivos geoestratégicos.

Existem diversas contribuições acerca do período em questão nas Relações Internacionais, especialmente a partir das lentes da Política Externa Brasileira (PEB); contudo, a partir das lentes da Grande Estratégia, ainda apresenta a necessidade de aprimoramento. Em termos metodológicos, essa pesquisa possui o caráter exploratório – qualitativo, a partir de uma revisão bibliográfica e documental de fontes primárias, como os documentos referentes aos

planos governamentais, além de fontes secundárias referentes a temática abordada, como livros, periódicos, teses e dissertações.

Os canais de busca para a coleta das informações foram: sites oficiais do governo, como a Biblioteca Nacional, o Arquivo Nacional e a Biblioteca do Exército, além de plataformas como o Centro de Pesquisa e Documentação Histórica (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, Google Scholar, Periódicos CAPES e Scielo.

Para isso, a pesquisa está dividida em três capítulos: o primeiro, intitulado "Grande Estratégia e o Realismo Periférico", buscou apresentar uma breve evolução do conceito e suas variáveis de análise, apresentando no primeiro tópico os autores que se dedicaram a olhá-lo a partir do espectro das chamadas potências médias, que é o caso do Brasil, e, no segundo tópico, apresentar como o Realismo Periférico pode dar suporte a esse debate.

O segundo capítulo versa sobre os planos governamentais, respectivamente o I Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesse capítulo, foram extraídos os principais projetos implementados nos dois governos, voltados para os objetivos econômicos, políticos e de defesa que estavam sistematizados nos respectivos planos, que contribuíram para a construção da Grande Estratégia do período.

No terceiro e último capítulo, são detectadas as principais características tanto da Grande Estratégia quanto do Realismo Periférico, que acabam por se interseccionar. O principal objetivo consiste em sinalizar as semelhanças que ambos os estudos possuem e como a percepção hierárquica do Sistema Internacional proposta pelo Realismo Periférico pode, eventualmente, auxiliar na elaboração e operacionalização da Grande Estratégia brasileira.

1 GRANDE ESTRATÉGIA E O REALISMO PERIFÉRICO

1.1. Grande Estratégia para Potências Médias

O conceito de Grande Estratégia (GE) apresenta uma diversidade de interpretações por parte dos pesquisadores, tendo passado por inúmeras adaptações à medida que os constrangimentos sistêmicos impuseram novas transformações. Milevscki (2016) organiza, em linha do tempo, os avanços dos estudos da Grande Estratégia, indicando seu início durante o século XIX, a partir dos trabalhos de Julian Corbett e Alfred Mahan[1], precursores da teoria do poder marítimo e a estratégia de expansão marítima que os Estados deveriam adotar para maximizar seus ganhos.

Com o advento das duas grandes guerras, nas primeiras décadas do século XX e, no período subsequente, da Guerra Fria, o conceito passa por um período de certa obsolescência em virtude do surgimento da arma nuclear enquanto principal ameaça, em especial para as grandes potências. Tal fato fez com que as suas estratégias de sobrevivência no sistema internacional (SI) se guiassem a partir da capacidade de dissuasão de um ataque nuclear. É apenas com a proximidade do final do conflito bipolar que o termo Grande Estratégia voltaria a ganhar força, aparecendo em documentos oficiais e em produções acadêmicas (MILEVSCKI, 2016).

Dessa forma, a maneira como a Grande Estratégia era abordada tratava a segurança enquanto elemento central. A sobrevivência do Estado diante de uma conjuntura conflituosa direcionaria os esforços para o incremento das capacidades militares, como indicam Luttwak e Posen (*apud* MILEVSCKI, 2016), em que, ao seguir uma perspectiva clausewitziana, o nível operacional da guerra seria o determinante das principais decisões a serem tomadas, uma vez que a noção de quem seriam os aliados ou inimigos, e seus objetivos tanto em períodos de guerra quanto de paz, estariam bem alinhados

O fim do conflito bipolar trouxe mudanças para a discussão de grande estratégia com a adesão de novas variáveis responsáveis pela elaboração dos objetivos estatais, como os objetivos econômicos (MILEVSCKI, 2016). Martell (2015) parte do conceito utilizado por Kennedy (1991), de que "a grande estratégia historicamente seria o meio em que os Estados buscaram integrar seus objetivos gerais políticos, econômicos e militares e, assim, preservar

[1] Julian Corbett foi um geoestrategista britânico, cuja trajetória foi marcada pelas contribuições da estratégia e do fomento do poder marítimo da Marinha Britânica, sendo *Some Principles of Maritime Strategy* sua obra de maior conhecimento. Alfred Mahan, que se inspirou em Corbett, também um estrategista naval com notória contribuição da sua obra *The Influence of the Sea Power Upon History*.

seus interesses de longo prazo". Kennedy (1991, p. 04-05) considera a combinação desses três objetivos fundamentais para a elaboração de uma Grande Estratégia, uma vez que ela deve ser pensada não só em períodos conflituosos, mas principalmente, em períodos de estabilidade. Apesar da importância dos objetivos militares e da necessidade do Estado de saber conquistar os seus propósitos em um nível tático e operacional, o cerne da Grande Estratégia está ancorado na política, ou seja, na capacidade dos líderes de incrementar recursos econômicos para que não haja escassez de modo que seja possível projetar o posicionamento estatal, conseguir aliados e para combater possíveis inimigos.

Para que o Estado possa formular uma Grande Estratégia efetiva, ela deve seguir dois passos. O primeiro se traduz na clara articulação dos seus princípios e objetivos, que podem assumir a forma de documentos escritos ou declarações políticas, discursos ou simplesmente a expressão clara do pensamento do que pretendem os *policy makers* (MARTELL, 2015). O segundo passo diz respeito a sua implementação, que consiste na capacidade do Estado de realocar os seus recursos de poder de modo que os objetivos de longo prazo sejam alcançados. Para isso, é necessário que os países adotem a famosa balança de meios e fins, em que a priorização de determinados instrumentos de poder em detrimento de outros será fundamental para que se encontre um equilíbrio adequado e para que estes objetivos sejam concretizados, sempre de acordo com os interesses vitais (MARTELL, 2015).

Brands também buscou contribuir para os avanços no estudo da Grande Estratégia, ao atribuir o seu significado como responsável por arquitetar a política externa de um país:

> Em sua essência, a grande estratégia é a arquitetura intelectual que dá estrutura à política externa; é a lógica que ajuda os Estados a navegar em um mundo complexo e perigoso. Precisamente por essa razão, porém, a elaboração de uma grande estratégia é invariavelmente uma tarefa assustadora. Conceber uma abordagem coerente e intencional da política internacional já é bastante difícil, dados os limites da sabedoria humana e a natureza caótica dos assuntos globais. Implementá-la pode ser ainda mais difícil (BRANDS, 2014, p. 01) (tradução da autora)[2].

Como sinalizado no trecho acima, o argumento do autor gira em torno do aprimoramento da capacidade estatal que uma Grande Estratégia pode trazer; ou seja, uma clareza de objetivos no presente para ganhos futuros é fundamental, especialmente em termos de política externa. Saliente-se que a coordenação desses objetivos pode tornar a sua

[2] Texto original: Grand strategy is the highest form of statecraft, but it can also be the most perplexing. Reduced to its essence, grand strategy is the intellectual architecture that lends structure to foreign policy; it is the logic that helps states navigate a complex and dangerous world. For precisely this reason, however, the making of grand strategy is invariably a daunting task. Devising a coherent, purposeful approach to international politics is hard enough, given the limits of human wisdom and the chaotic nature of global affairs. Implementing it can be harder still (BRANDS, 2014, p. 01).

implementação complexa, mas essa condição não deve se mostrar como impeditiva para a obtenção de uma GE, dada a necessidade que os Estados possuem em responder às pressões do SI da maneira mais satisfatória possível (BRANDS, 2014).

Para ilustrar a sua proposta, Brands apresenta a experiência estadunidense e a dificuldade existente em encontrar o interesse nacional de um país tão diverso e com um sistema burocrático complexo, o que pode prejudicar na clareza dos objetivos nacionais. A guerra ao terror travada após os ataques do 11 de setembro de 2001 exemplifica esse quadro, uma vez que a invasão ao Afeganistão para combater o Talibã e instaurar os valores democráticos no Iraque trouxeram consequências negativas para os Estados Unidos (EUA) tanto no nível doméstico como também nível internacional[3] (BRANDS, 2014).

Outro elemento fundamental para a Grande Estratégia é sugerido por Nichols e Preston (2021, p. 09): a cultura estratégica. É ela que permitirá a capacitação dos líderes na tomada de decisões coerentes e na identificação dos melhores recursos na balança de prioridades. Elementos da *high politics*[2] sempre estiveram como prevalentes no processo de tomada de decisão, enquanto outras questões consideradas como *low politics* ficam escanteadas, o que vem impactando diretamente no conceito de Grande Estratégia, que se constitui a partir de conjunturas dicotômicas, seja de conflitos beligerantes ou de estabilidade, e a maximização da segurança e desenvolvimento econômico sempre estiveram em evidência.

Através do exemplo trazido por Brands, os autores acima abordam o caso estadunidense e a experiência do país em relação às questões de saúde pública, como a condução das pandemias de gripe espanhola e da COVID-19. A quantidade de pessoas mortas na primeira pandemia superou a quantidade de pessoas mortas em campos de batalha naquele período. Já na segunda, os EUA também seguiram o mesmo caminho, sendo um dos países com maiores índices de mortes[4], demonstrando um despreparo no que tange ao investimento nesse setor (NICHOLS; PRESTON, 2021).

A partir do caso supracitado, é possível detectar que existem vários tipos de ameaça, não somente as convencionais, que também podem colocar em risco a sobrevivência da

---

[3] A nível doméstico, a opinião pública passou a condenar os gastos empreendidos pela estratégia de Bush no Iraque, e a nível internacional, a invasão não obteve a aprovação por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), assim como a duração da guerra deteriorou a imagem estadunidense de principal *hegemon* no SI, visto que esse tipo de grande estratégia teve um caráter demasiadamente ambicioso (BRANDS, 2010). [2] Entende-se por "*high politics*" as questões que demandam mais atenção e recursos por parte dos *policymakers* e da comunidade internacional, enquanto as "*low politics*" são questões que supostamente não demandam o mesmo investimento (YOUDE, 2016).

[4] Ver: https://butantan.gov.br/noticias/numero-de-mortes-globais-por-covid-19-pode-ser-tres-vezes-maior-doque-os-registros-oficiais-indica-estudo-americano. Acesso em 10 de junho de 2022.

sociedade. Com a cultura estratégica seria possível "moldar as percepções que os estrategistas têm das condições materiais" e, dessa forma, reestruturar as prioridades de investimentos estatais, de modo que tanto os elementos tradicionais quanto os não tradicionais sejam contemplados (NICHOLS; PRESTON, 2021).

Silove (2017, p. 16) apresenta o conceito de Grande Estratégia como a junção de três perspectivas, sendo elas um grande plano, um grande princípio e um padrão de comportamento[5]. O grande plano diz respeito à organização de uma série de objetivos incorporadas em um documento, que serviria de guia para o Estado, de modo que os esforços possam ser mais bem direcionados. O grande princípio está relacionado a um conjunto de direcionamentos que não necessariamente estariam escritos e detalhados, mas que seria possibilitado a partir da inferência de como o Estado costuma operacionalizar a partir de suas características. E o padrão de comportamento configura uma espécie de reificação de atitudes governamentais, que possibilitaria a percepção de como o governo poderia atuar.

A autora, posteriormente, discorre acerca da possibilidade de uma GE ser aplicada a potências médias. Ela embasa seu argumento apontando uma vasta literatura, ainda que apresente experiências dos Estados Unidos e poucas evidências nas experiências de outros países:

> A literatura existente concentra-se predominantemente nos Estados Unidos, em menor medida em outras grandes potências, e muito menos em Estados menores. Como resultado, os estudiosos tendem a equiparar o conceito de grande estratégia a grandes potências. É óbvio por quê: grandes potências têm, em média, efeitos muito maiores sobre resultados importantes no sistema internacional do que Estados menores (SILOVE, 2017, p. 25, tradução da autora)[6].

No trecho acima, Silove considera que os efeitos das ações das grandes potências são mais relevantes que os de potências menores no SI. Ao juntar as três perspectivas de uma GE, ela acredita que potências médias e Estados fracos podem, teoricamente, elaborar um grande plano, a partir de um conjunto de princípios que refletiriam ou estariam refletidos em um padrão de comportamento. Contudo, encontrariam mais dificuldades em aplicá-la uma vez que ela deveria obter sucesso, ou seja, a coordenação dos meios para os fins não poderia somente ser

---

[5] A autora apresenta como exemplo de um grande plano a *National Security Strategy* elaborada pelo governo estadunidense que pontua os objetivos estratégicos do país. Um grande princípio é ilustrado a partir da estratégia de contenção empreendida pelos EUA durante a Guerra Fria, uma vez que não necessariamente demandaria um plano para guiar as ações governamentais, já que esse princípio seria um norteador. Já o padrão de comportamento, é representado pela atuação estadunidense na comunidade internacional, de se portar enquanto um Estado interveniente em conflitos internacionais, desde os anos 1940 (SILOVE, 2017).

[6] Texto original: "*The existing literature focuses overwhelmingly on the United States, to a lesser extent on other great powers, and much less again on smaller states. As a result, scholars tend to equate the concept of grand strategy with great powers. It is obvious why: great powers have on average far greater effects on important outcomes in the international system than smaller states*".

planejada, mas bem executada, o que poderia ser complexo dado escassa quantidade de recursos (SILOVE, 2017).

Com base nas perspectivas expostas, pode-se inferir que o conjunto de elementos militares, econômicos, sociais e culturais fazem parte da elaboração de uma Grande Estratégia bem-sucedida. Em razão da sua complexidade, demanda recursos expressivos dos Estados, o que permite compreender por que se afirma que é algo apenas possível de ser implementado por grandes potências. No entanto, no cenário do Pós Guerra Fria, potências médias ou estados fracos também podem obter objetivos semelhantes aos desses Estados, surgindo, portanto, uma necessidade de visualizar como o conceito de Grande Estratégia se insere em estudos de caso de potências médias (ALSINA JR, 2018).

Barasuol, Cerioli e Kalil (2022) defendem a inexistência de um consenso na literatura de Teoria de Relações Internacionais sobre o o quão adaptável as realidades do Sul Global uma teoria ou um conceito elaborado no Norte Global poderia ser. Entretanto, essa prática vem ganhando força à medida que novas perspectivas, além do *mainstream,* vêm surgindo, tornando possível o intercâmbio de experiências e o surgimento de novas realidades, a partir de óticas não usuais.

Assim, alguns autores aplicaram essa dinâmica aos estudos da Grande Estratégia a partir da realidade das potências médias. Kassab (2018) infere que as grandes potências operam no sistema internacional a partir da balança de poder, que ao perceber a maneira como as capacidades estão distribuídas entre os Estados, serão os principais indicadores da formulação de sua Grande Estratégia, de modo a preservar o seu *status quo* e manter o seu prestígio em detrimento de outros (MEARSHEIMER, 2001).

Já as potências médias e os Estados fracos não necessariamente possuem a mesma preocupação, dado que os seus esforços estariam voltados para o que Kassab chamará de "*play the field*", que em tradução literal significaria preencher o campo: "Eles podem operar de forma independente das grandes potências e buscar um desenvolvimento econômico oportunista, desprovido de princípios e escrúpulos (mas não ameaçador), procurando estabelecer relacionamentos com uma multiplicidade de atores que podem estar em extremos opostos da balança de poder" (KASSAB, 2018, p.34) (tradução da autora)[7].

Dessa forma, eles desenvolveriam seus objetivos a partir da conjuntura que estaria posta, e buscariam cooperar com as grandes potências, seguindo as regras que estivessem impostas. O

[7] Texto original: "*They can operate independently of great powers and pursue unprincipled, unscrupulous (but nonthreatening), and opportunistic economic development seeking relationships with a multiplicity of actors that may be at opposite ends of the balance of power*" (KASSAB, 2018, p. 34).

caráter desenvolvimentista ganharia mais peso e a busca pelo crescimento socioeconômico seria o principal foco, independente do fomento do *status quo,* de modo que elas também pudessem buscar incentivo das grandes potências ou até mesmo convencê-las a conceder esse suporte (KASSAB, 2018).

O Brasil pode ser considerado uma potência média no SI, dadas as características postas por Chapnick (2000, p. 195). A definição que ele traz abrange inúmeras interpretações sobre as características de uma potência médias, sendo traduzida como um Estado que possui a capacidade de afetar as suas próprias decisões e os seus interesses nacionais, com capacidade de alternar o rumo de sua política externa, ao contrário de uma potência pequena, que não possui a mesma capacidade de articulação. Uma potência média, portanto, não obtém as mesmas características de uma grande potência, que possui muitos recursos de poder a sua disposição, como poder militar e poder econômico, mas também não possui as características de uma potência menor, que não opera com liberdade dentro do SI.

Para incrementar essa definição, Jordaan (2003, p. 165) interpreta que as potências médias como Estados que têm capacidade de promover coesão e estabilidade no SI, ainda que não tenham as mesmas capacidades e influências que uma grande potência, mas que ao mesmo tempo não lhe é tão carente quando para um estado menor, ou potência pequena. O autor divide as potências médias entre tradicionais e as emergentes em que, classifica as primeiras a partir de exemplos como Austrália, Canadá, Noruega e Suíça, e as segundas, citando países como Argentina, Brasil, África do Sul, Índia, Turquia e Malásia.

Ainda que esteja em processo de ampliação, estudos de caso de como o Brasil operacionalizou a sua Grande Estratégia vêm surgindo, com um maior número de trabalhos voltados aos períodos Lula da Silva e Rousseff (BRANDS, 2010; ALSINA JR, 2018; MILANI, NERY, 2019; CARVALHO, 2021) e, em menor grau, voltados para a ditadura militar, com destaque para o intervalo histórico aqui proposto, Médici e Geisel (BARCELLOS, 2016; ALVES, 2022)

Alsina Jr (2018) apresenta concordância com Silove em relação ao peso que as grandes potências possuem em detrimento das médias ou fracas no SI; contudo, contrapõe a autora com relação à implementação de uma GE por parte das potências médias. Para fomentar seu argumento, ele parte da genealogia do surgimento do conceito, apresentado por Milesvki, que por ter se desenvolvido em uma conjuntura de guerras, o fomento do poder militar seria uma das prioridades do Estado, o que não emparelharia com a realidade de países com menos recursos, que não possuem os mesmos dilemas de segurança.

A partir disso, o fato de uma potência média não apresentar as mesmas características que condicionaram o seu enriquecimento em termos de poder militar, o desenvolvimentismo seria o seu principal guia, e não deixaria de ser tão importante quanto. Seguindo as perspectivas dos jogos de dois níveis de Putnam (2010), tanto o plano doméstico quanto o plano internacional influenciam no processo de tomada de decisão dos *policy makers*, e as elites representariam um elemento fundamental nesse processo pois elas seriam responsáveis por processar os incentivos internacionais e precisariam estar em consonância com os seus interesses para que a aplicabilidade da GE seja possibilitada (ALSINA JR, 2018).

Hal Brands (2010) avaliou a experiência brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010) compreendendo que o êxito que o crescimento nacional obteve se deu a partir do investimento na multipolaridade, da coalizão com outros países a partir de acordos bilaterais e multilaterais, e da busca para se estabelecer enquanto Estado-pivô, ou seja, um líder regional no entorno sul-americano (BRANDS, 2010, p. 47). Ele indica, todavia, que existem quatro dilemas que a Grande Estratégia brasileira enfrenta que podem comprometer o *status quo* do país no longo prazo: os constrangimentos políticos, econômicos e sociais, as questões relacionadas à região, as tensões com parcerias estratégicas e a relação entre o país e os EUA.

Os constrangimentos políticos, econômicos e sociais correspondem ao fortalecimento da economia brasileira que, naquele período, por mais que estivesse apresentando um crescimento satisfatório, ainda não era forte o suficiente para se manter firme caso houvesse grandes crises. Além disso, questões de carência social, como a ausência de medidas que fomentem a educação e o excesso de corrupção, prejudicariam o andamento das instituições políticas locais.

No que concerne às tensões regionais, apesar do Brasil ter se esforçado para manter a liderança no entorno sul-americano (com destaque para a integração através dos blocos regionais como o Mercosul e a Unasul), disputas bilaterais poderiam interferir nesse cenário, como as tensões entre Brasil e Bolívia acerca do gás natural, assim como as tensões entre Brasil e Paraguai em relação ao domínio da usina hidrelétrica de Itaipu (BRANDS, 2010).

Em terceiro, Brands compreende que para uma potência média exercer influência em seu entorno regional ela precisaria realizar benefícios para os países vizinhos, concedendo confiabilidade por meio de subsídios econômicos, militares, de modo que a integração pudesse gerar bons frutos. Porém, tanto durante o governo Lula quanto no governo FHC o papel de liderança brasileira causou estranhamento por parte das elites locais que não demonstravam preocupação com o desenvolvimento dos países sul-americanos vizinhos, mas estavam mantendo o foco apenas na projeção do Brasil (BRANDS, 2010),

Em se tratando das relações entre o Brasil e os EUA, este último sempre se manteve como parceiro estratégico brasileiro, com períodos em que a aproximação esteve mais intensa que outros. Entretanto, durante o governo Lula, a atuação brasileira com maior diversificação acabou resultando em uma tensão entre ambos. O fato do Brasil se fortalecer enquanto potência regional poderia levar os EUA a enxergá-lo como um rival e não como parceiro estratégico, o que, poderia futuramente, prejudicar o Brasil no seu desenvolvimento econômico (BRANDS, 2010).

Milani e Nery (2019) visualizam o período do governo Lula da Silva e parte do governo Dilma Rousseff (2011-2016) como um momento em que o Brasil apresentou claramente uma Grande Estratégia, sendo possibilitada a partir da convergência entre política externa e política de defesa. Em um primeiro momento, os autores indicam que a partir do desenvolvimento da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), documentos que sistematizavam as diretrizes e objetivos das políticas de defesa do país a longo prazo, como reforçado por Martell e Silove, em relação ao "grande plano", apontando que a combinação da atuação do *hard* e do *soft power* na implementação desses objetivos foram de extrema importância e possibilitaram lograr frutos.

Posteriormente, eles avaliaram o impacto do golpe de Estado visando o afastamento da ex-presidenta Dilma Roussef, que culminou no impedimento da continuidade da Grande Estratégia brasileira, principalmente em virtude da insatisfação política por parte de frações de classes domésticas. A Grande Estratégia, por ser naturalmente um conjunto de políticas públicas, necessita da combinação de diversos atores, e seguindo a proposição de ALSINA JR, os entes domésticos precisariam estar em consonância. Tal fato não foi possível de ser sustentado durante o governo Rousseff, dado as pressões impostas não somente pelas elites, como também por fragmentações partidárias que não corroboravam com o modelo desenvolvimentista da política externa brasileira, nem tampouco com as políticas econômicas internas:

> "a confluência de transformações sistêmicas com rupturas domésticas tem contribuído para interromper o esboço de uma grande estratégia baseada em uma política externa autônoma, uma expansão dos programas regionais de defesa e uma ambição política de projeção internacional"[8] (MILANI; NERY, 2019, p. 13, tradução da autora).

Carvalho (2021) contribuiu para a literatura, ao trazer uma análise comparativa entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva. Em seu trabalho, o autor discorre

[88] Texto original: "However, the confluence between systemic transformations with domestic ruptures has contributed to interrupt the sketch of a grand strategy based on an autonomous foreign policy, an expansion of regional defence programmes and a political ambition for international prominence".

sobre a literatura produzida em relação as principais características que uma potência média deve conter sendo elas: autopercepção do seu *status quo* no SI, um impacto regional significativo, impacto sistêmico e capacidades (Carvalho, 2021, p. 40).

Com essas características é possível perceber um Estado enquanto potência média, que apesar de possuir menos recursos que uma grande potência, não haveria na literatura uma espécie de impedimento de uma "não-aplicação" de uma GE. Em outros termos, os recursos de poder limitados fazem com que esses países implementem uma GE de uma maneira diferente em relação a países que detém uma maior quantidade desses recursos. Todas essas características determinam quais variáveis o governo destinará enquanto principal prioridade, em que o autor propõe um foco no desenvolvimento socioeconômico, na coalizão regional e na cooperação como ferramentas de inserção internacional, assim como o investimento nos setores de defesa, desde que esteja em consonância com a política externa do país (CARVALHO, 2021, p. 49).

Das variáveis apresentadas, o autor visualizou a GE brasileira a partir da sua inserção a nível regional, a sua inserção a nível internacional e o investimento em capacidades militares de cada um. Durante a administração de FHC, o Brasil reorienta a sua política externa para um modelo mais participativo, reforçando o que Vigevani e Cepaluni (2007) denominaram como período de "autonomia pela participação", concedendo prioridade a atuação a nível regional, representado pela liderança exercida no fomento do Mercosul. No entanto, a nível internacional as pressões sistêmicas do fim da Guerra Fria demandavam que o Brasil implementasse as políticas neoliberais e delineasse os EUA como principal parceiro internacional, mas essa postura não contestadora não impediu que novas parcerias estratégicas com países em desenvolvimento não estivesse em processo de consolidação (CARVALHO, 2021, p. 64).

Desta forma, o período dos governos em tela, especialmente os petistas, apresenta elementos fundamentais na aplicabilidade da GE de uma potência média, de acordo com as visões dos autores apresentados. O foco no desenvolvimento socioeconômico, como enfatizado por Kassab, a presença de um plano governamental, como pontuado por Silove, a necessidade de fortalecimento da atuação na política externa, como pontuado por Brands e o diálogo entre o governo e as elites como pontuado por ALSINA JR (sendo este o ponto de maior divergência e, até então, de maior desafio para o Brasil).

As experiências brasileiras, contudo, precisam de um maior escopo de análise, surgindo a demanda de avaliar a atuação do Brasil no cenário internacional, não somente no século XXI, como em períodos anteriores. Até o momento, os trabalhos de Barcellos (2016) e Alves (2022) são os que apresentam a Grande Estratégia brasileira durante o governo Geisel (1975-1979). O

primeiro autor visualiza como a geopolítica orientou o processo de desenvolvimentismo do Brasil na época, especialmente a partir do investimento na indústria de defesa local, enquanto o segundo buscou entender como a combinação das políticas econômicas, externa e de defesa do período ofereceram sustentabilidade para a consolidação de uma Grande Estratégia.

Os governos Médici e Geisel, que serão analisados nos próximos capítulos, seguiram uma estrutura demasiadamente semelhante aos governos petistas, especialmente ao governo Lula da Silva. Os governos militares também prezavam pelo crescimento socioeconômico, destacado por Kassab (2018), sendo o período Médici e Geisel um recorte temporal em que o investimento nesse segmento seria intensificado. Com planos governamentais bem estruturados como bem sugeriu Silove (2017) bem executados, até certo ponto, uma política externa frutífera e horizontal, a partir da Diplomacia do Interesse Nacional e o Pragmatismo Ecumênico Responsável e uma conciliação com algumas elites locais, como destacou ALSINA JR (2018) como será abordado no terceiro capítulo, esse recorte apresenta nuances interessantes a serem observadas da implementação desse projeto de poder.

Para contribuir com o escopo de análise da Grande Estratégia brasileira, essa pesquisa partirá da germinação do projeto Brasil Potência, que teve seu início no governo Médici, indo até o fim do governo Geisel. Com o objetivo de dar suporte a essa análise, os tópicos seguintes descreverão as principais características do Realismo Periférico e apresenta brevemente quais as possíveis conexões com a lente da Grande Estratégia, que serão conectadas ao período histórico proposto, tema do próximo capítulo. A análise entre as categorias teóricas aqui apresentadas e os fatos históricos apresentados será feita de maneira mais exaustiva no terceiro capítulo.

1.2 O Realismo Periférico como categoria de análise complementar à Grande Estratégia

A disciplina de Relações Internacionais, desenvolvida no período entre a Primeira e Segunda Guerra, a partir da junção das produções de acadêmicos e *policymakers*, trazia em seus escritos mecanismos de como a sociedade internacional poderia funcionar, bem como maneiras de reificar a manutenção para a paz. A corrente Realista ganhou corpo com o advento da Segunda Guerra, com o objetivo de criticar os pressupostos trazidos pelos Idealistas, sinalizando que o comportamento dos Estados seria auto interessado e que seria a "realidade" do contexto que condicionaria esse comportamento (CRAVINHO, 2006).

Através dos trabalhos publicados por V. H. Carr, em 1939 (Vinte anos de crise) e Hans Morgenthau (A Política entre as Nações), já em 1948, surge o chamado Realismo Clássico. As principais características dessa vertente seguiam os moldes da conjuntura do início do século

XX, em que a política dos Estados estava voltada para a análise das causas da guerra. Princípios e características da natureza humana eram o ponto de partida para compreender o comportamento dos Estados, considerado naquele momento, egoísta, auto interessado e sedicioso de poder.

Na obra de Morgenthau, o autor elenca quais seriam esses seis princípios, dentre eles: a autonomia da esfera política, das demais esferas, como a esfera econômica; a distinção entre a moral humana e a moral que rege as leis internacionais, e seria, portanto, os interesses definidos em termos de poder que salvaria a sociedade de moral cristã e as ações dos Estados estariam dissociadas dessas questões morais, uma vez que suas ações sempre seriam em prol do interesse nacional (MORGENTHAU, 1948).

Com o avançar dos anos e com as mudanças no cenário internacional e na disciplina de Relações Internacionais (RI), novas correntes teóricas foram surgindo, como o Construtivismo, a Teoria Crítica, assim como a volta na confiabilidade nas instituições como parte fundamental da manutenção da ordem a partir do final da Guerra Fria. Assim, o Realismo[9] também se adequa a essas alterações, e a partir delas surgem novas vertentes, como por exemplo do Neorrealismo ou Realismo Estrutural, que pode ser dividido em Realismo Ofensivo e Defensivo, o Realismo Neoclássico, Realismo Periférico e o Realismo Subalterno. O Neorrealismo ou Realismo Estrutural, tem como um de seus precursores Kenneth Waltz, autor de obras como *Man, The State and War,* que na intenção de desenvolver uma teoria da política internacional, buscou observar três lentes: o homem, o Estado e a estrutura internacional. Na primeira lente, Waltz infere que sem o entendimento da natureza humana tal teoria é impraticável, e que esta mesma é uma inconstante; i.e., o homem é movido por fatores psicológicos que nãos os coloca em apenas um caminho específico, nem apenas de guerra ou de paz, portanto, o autor acredita que a crença excessiva na paz dos idealistas seria relativamente ingênua, dado que seriam estímulos que estão além da vontade humana que regeria o seu comportamento (WALTZ, 1970, p. 39).

Na segunda lente, o autor avalia o comportamento dos Estados, e este seria o determinante de como os indivíduos responderiam. Em uma sociedade anárquica, ainda que nela existam normas de funcionamento, a segurança de nenhum Estado estaria garantida, pois tanto àqueles considerados maus como os que são considerados bons, que de acordo com os liberais seriam os de democracia desenvolvida, também iniciaram guerras, o que obrigaria os

[9] Em tempo, a teoria Realista não somente está inserida na disciplina de Relações Internacionais, entretanto, mesmo as que estão presentes na disciplina, possuem interpretações variadas. Dessa forma, nesse trabalho serão abordadas algumas das mais expoentes, apesar de todas possuírem importância acadêmica.

tomadores de decisão a fomentar seu poderio tomando por base cenários conflitivos (WALTZ, 1970, p. 121).

Na terceira lente, Waltz indica que seria a partir da análise do sistema internacional que seria possível a consolidação de uma teoria da política internacional e essa análise sistêmica seria responsável por determinar a ação das outras duas lentes, tanto dos indivíduos quanto dos Estados. Com base nisso, Mearsheimer, autor de *The Tragedy of Great Powers Politics* ao analisar o motivo pelo qual as grandes potências entram em guerra, defende que a distribuição de capacidades entre os países seria a responsável por indicar a probabilidade ou não de um cenário belicoso, e quanto maior a detenção dessas capacidades, por um maior número de Estados, mais alta será a probabilidade de conflitos (MEARSHEIMER, 2001, p. 335).

O Realismo Ofensivo, defendido por Mearsheimer, elucida que os Estados serão sempre sensíveis aos constrangimentos da balança de poder[10], e seria no incremento de suas capacidades, através do poder militar e do poder latente (socioeconômico) que ele garantiria a sua sobrevivência no cenário internacional. Um cenário de multipolaridade, seria considerado delicado, dado que a busca pela maximização das potencialidades entre os Estados seria constante, enquanto em um cenário bipolar, a probabilidade de um cenário conflituoso seria reduzida dado que a quantidade de grandes potências seria menor (MEARSHEIMER, 2001, p. 342).

O Realismo Defensivo parte da mesma premissa de incrementação das capacidades que o Ofensivo, entretanto, essa abordagem prioriza a manutenção da balança de poder, enquanto a segunda abordagem está relacionada a hegemonia dos Estados. Segundo Feng e Ruizhuang (2006) os realistas podem ser divididos entre hegemônicos (ofensivos) e os que focam na balança de poder (defensivos), em que os hegemônicos acreditam que o sistema internacional se torna pacífico a partir da preponderância de uma hegemonia que exerceria a liderança, enquanto os defensivos enxergam a estabilidade da balança de poder como possível, quando os Estados possuem capacidades relativamente equivalentes (Feng, Ruizhuang ,2006, p. 131).

O Realismo Periférico (RP) é uma variável da corrente Realista, a partir do olhar dos países considerados como parte do Sul Global[11]. Desenvolvida durante a década de 1990 pelo cientista político argentino Carlos Escudé (1948-2021), surgiu como um mecanismo para a

[10] O conceito de balança de poder apresenta diversas interpretações entre os realistas e demais teóricos das RI, contudo, a definição de Morgenthau se apresenta como a mais ampla até então, servindo de inspiração para os teóricos da Escola Inglesa, como Hedley Bull (LITTLE, 2007).

[11] Apesar de não ser explorada nessa pesquisa, faz-se necessário enfatizar que além do Realismo Periférico, o Realismo Subalterno, desenvolvido por Mohamed Ayoob, também discorre sobre a perspectiva de países do Sul Global, entendendo que a condição de subalternidade desses países é construída e potencializada pelo sistema westfaliano, que não compreende todas as características e especificidades de todos os Estados (AYOOB, 2001).

análise da situação de países subalternos, em especial da América Latina, que vivenciaram o processo de inserção da agenda liberal em suas políticas domésticas e externas, o que gerou consequências econômicas negativas (CARVALHO, 2010).

Escudé, ao desenvolver a teoria, tomou como base a política externa argentina para implementação do RP. A Argentina possui um histórico de não-alinhamento com as grandes potências que se fizeram presentes no impulsionamento do desenvolvimento econômico da América Latina, ou seja, com a Grã-Bretanha durante o século XIX e com os Estados Unidos, durante o século XX., Esta postura resultou em consequências econômicas como embargos econômicos pela neutralidade do país imposto pelos EUA durante a Segunda Guerra e a penalização sofrida em razão da Guerra das Malvinas, imposta pelo Reino Unido, que impossibilitou o país de investir no seu poder militar (ESCUDÉ, 2015, p. 25).

Dessa forma, o internacionalista argentino pode inferir que, nessa correlação de forças, os Estados frágeis sempre se prejudicavam ao tentar implementar uma postura mais autônoma em relação as grandes potências, sendo necessário o desenho de uma nova estratégia que pudesse equilibrar os objetivos domésticos das pressões conjunturais. Assim, surge o primeiro pilar do RP, que diferentemente da perspectiva de Waltz, de que os Estados respondem apenas aos estímulos sistêmicos, os condicionantes domésticos também são importantes na formulação de suas políticas externas (ESCUDÉ, 2008, p. 11).

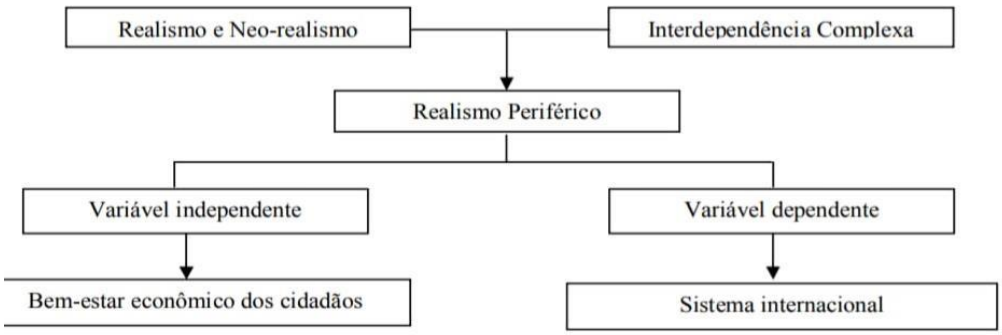
Apesar da existência da anarquia, o RP interpreta que o sistema internacional representa uma hierarquia e os Estados seriam divididos entre *rule-makers*[12]*, rule-takers e rebel-states*. Esse sistema não poderia ser considerado anárquico dado que os países que são considerados *rule-takers* e os *rebel-states* não possuem a mesma liberdade de atuação que os *rule-makers*, mas apenas obedecem às ordens de funcionamento, sem autonomia para impor suas prioridades de modo não consonante e, dessa forma, a "soberania" seria considerada inexistente, uma vez que nem todos os Estados são atores unitários dotados dos mesmos direitos. Dessa forma, a anarquia existiria, mas apenas para os países que se encaixam na categoria de *rule-maker* (ESCUDÉ, 2015, p. 27).

Nesse sentido, o desenvolvimentismo deveria ser um dos elementos principais em se tratando da formulação da política externa para o RP, indicando, também, que ao invés de aplicarem apenas uma visão mais estado-cêntrica, ela deveria ser mais cidadão-cêntrica,

[12] Escudé define os *rule-makers* como Estados que desenham as regras do sistema internacional, os *rule-takers* como àqueles que aceitam e cumprem tais regras, e os *rebel-states* como os que não as cumprem e, ainda, as deturpam (ESCUDÉ, 2015).

colocando a sociedade como uma variável fundamental. O esquema elaborado por Carvalho (2010), ilustra a relação do Realismo Periférico e suas variáveis:

Figura 01: Realismo Periférico e suas variáveis



Fonte: Elaborado por Carvalho (2010, p. 38).

Uma vez atingido o equilíbrio tanto dos anseios econômicos locais quanto os sistêmicos, o Realismo Periférico teria cumprido o seu objetivo. Apesar de Escudé sinalizar os contrapontos da teoria em relação aos seus precursores, a função do RP seria a de fomentar a teoria realista, deixando-a ainda mais realista, possibilitando que as teorias consideradas parte do *mainstream* das Relações Internacionais olhem para além dos países centrais e promovam análises que melhor contribuam para o desenvolvimento dos países no cenário internacional.

Considerada uma potência emergente, a Argentina foi o principal espelho para a elaboração do Realismo Periférico. A experiência de implementação de tais objetivos, durante o governo Carlos Menem (1989-1994)[13], representou um passo importante de melhoria na forma como o país se inseriu no cenário internacional ao aceitar a condição de subalternidade, seguindo a lógica de um país que se encaixa como *rule-taker* e dessa forma, fortaleceram os laços com os Estados Unidos, que passava por um período de triunfalismo com o fim da Guerra Fria (CARVALHO, 2010).

Para conseguir o apoio da superpotência norte americana, o governo Menem necessitou implementar medidas econômicas neoliberais, e assim, estabelecer acordos de cooperação. Contudo, ainda que de início as propostas governamentais apresentassem aprovação por parte da sociedade, com o passar dos anos, as consequências negativas desse alinhamento começaram a surgir. Em termos de política doméstica, houve um aprofundamento da crise econômica propiciados pelo Plano de Convertibilidade e retirada do apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, no plano internacional, a Argentina não foi aceita como parte do *North*

[13] Carlos Menem era um advogado e político, que atuou como presidente da Argentina entre os anos de 1989-1999.

American Free Trade Agreement (NAFTA) e nem na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mostrando, portanto, a assimetria entre a Argentina e o *hegemon* norte americano (CARVALHO, 2010; SILVA, 2009).

No tocante ao tema de política externa, a Argentina precisou buscar apoio de outros países que também estavam em condições relativamente semelhantes, como era o caso do Brasil e do Chile, que passavam por um processo de implementação de políticas neoliberais. Essa aproximação condicionou o aprimoramento da integração sul-americana, com a consolidação do Mercosul, e o fortalecimento da cooperação na região (CARVALHO, 2010).

A experiência de implementação do Realismo Periférico é revisitada por Schenoni e Escudé (2016), a partir da conjuntura do século XXI. As constatações abordadas pelos autores sinalizam que a postura de uma potência média ou um país fraco deve ser equidistante, ou seja, partir de uma espécie de equilíbrio entre se aliar a uma superpotência, mas ao mesmo tempo conseguir conciliar outras potências, fato que ocorreu com a Argentina na década 90 e que atualmente, a partir de uma conjuntura multipolar, necessita de um redirecionamento com a ascensão chinesa.

Apesar do exposto, a abordagem do RP possui contradições que ainda precisam ser melhor exploradas. Para Niemman (1998) a maneira como Escudé propõe analisar o SI – a partir de uma teoria cidadão-cêntrica – vai de encontro com as teorias consideradas pós positivistas, que já detectavam essa necessidade de não colocar o Estado como o principal ator nas relações internacionais. Contudo, o autor não apresenta uma maneira satisfatória de superar o estado-centrismo e ao mesmo tempo ignora as propostas de contraposição dessa superestrutura sugeridas por teorias como a Teoria Crítica, Feminismo, Pós Estruturalismo, dentre outras que fazem parte do espectro pós moderno.

Ainda que apresente críticas e contradições, o RP é uma lente de análise que evidencia as experiências de Estados que não se configuram enquanto grandes ou superpotências, obtendo, portanto, atenção dos acadêmicos da disciplina.

Do mesmo modo, a Grande Estratégia, como reforçado no tópico anterior por Balzacq *et al* (2018), também engatinha na mesma direção, com a tentativa de ganhar mais rigor epistemológico a partir de novas unidades de análise, como potências médias e Estados fracos.

Dadas as características do RP e das percepções apresentadas por alguns dos autores que buscaram interpretar a GE em potências médias, são nítidas as semelhanças entre elas e as variáveis que as interligam: i) desenvolvimentismo; e a ii) sociedade. A preocupação com a superação do atraso de desenvolvimento econômico aparece em ambas as agendas como o vetor

principal do *modus operandis* desses países assim como o bem-estar dos cidadãos, como a redução da desigualdade social e possível construção do interesse nacional.

No processo de reavaliação do RP e ao buscar novos direcionamentos para o desenvolvimento argentino, Schenoni e Escudé (2016) identificaram que a definição do interesse nacional é um dos pontos que precisa estar evidente nos objetivos estatais. Consequentemente, é um dos mais difíceis de sistematizar. Essa perspectiva corrobora com a que Brands (2010) constata de que até mesmo para uma grande potência como os Estados Unidos esse objetivo se mostra bastante complexo, tanto pela volatilidade do SI quanto por questões domésticas.

Um ponto reforçado pelo autor e por outros autores que tentaram sistematizar a GE é a questão da longevidade; ou seja, existe um período longo tanto para a elaboração quanto para a implementação da Grande Estratégia, como abordado no trecho abaixo:

> A grande estratégia geralmente requer um certo grau de constância, porque objetivos internacionais importantes geralmente só podem ser alcançados em um período bastante significativo. No entanto, o sistema político americano é impulsionado por ciclos eleitorais de dois e quatro anos e por um ciclo de notícias muito menos paciente do que isso. Consequentemente, existem tentações embutidas de privilegiar o imediato sobre o longo prazo, e para evitar - ou vacilar na implementação - as políticas que podem reverberar em um custo eleitoral de curto prazo (BRANDS, 2010, tradução da autora)[14].

O trecho acima, que ilustra a realidade estadunidense e do sistema político local, vai ao encontro com o que Milani e Nery (2019) e Carvalho (2021) detectaram ao analisar o período dos governos FHC, Lula da Silva e Rousseff. Para esses autores, pressões locais são, geralmente, responsáveis por essa mudança de curso, o que resulta em uma impossibilidade de uma potência média como o Brasil ou como a Argentina de obter uma Grande Estratégia que perdure por um período longo.

Entretanto, reforça-se o argumento trazido por Brands de que a Grande Estratégia é naturalmente complexa, mas essa complexidade não deve impedir que ela seja arquitetada, como bem cita: "O ponto final de uma grande estratégia pode permanecer constante, mas a rota entre aqui e ali terá de ser ajustada à medida que a resistência se acumula, os adversários reagem e novas ameaças e oportunidades surgem" (BRANDS, 2010, tradução da autora)[15].

---

[14] Texto original: "Grand strategy generally requires a degree of constancy, because important international objectives can usually only be achieved over a fairly significant period of time. Yet the American political system is driven by two- and four-year election cycles, and by a news cycle that is far less patient than that. Consequently, there are built-in temptations to privilege the immediate over the long-range, and to avoid—or waver in implementing—those policies that might come at a near-term electoral cost."

[15] Texto original: "The end point of a grand strategy may remain constant, but the route between here and there will have to be adjusted as resistance accumulates, adversaries react, and new threats and opportunities arise."

As ferramentas de análise apresentadas acima serão inseridas no recorte histórico sugerido nos governos Médici e Geisel, no intervalo de tempo entre 1969 a 1979. Como reforçado na introdução deste trabalho, a proposta de elevação do Brasil ao patamar de uma grande potência sinalizava a presença de um plano governamental bem estruturado para o alcance de um objetivo no longo prazo. Apesar da proposta intentar que essa transformação ocorresse de maneira acelerada, tal fato permite realizar a conexão com as características apresentadas pelos autores que discorreram acerca da Grande Estratégia.

No período em questão, o Brasil era considerado um *rule-taker,* ou seja, não contestava a hierarquia do SI, prezando por um bom relacionamento com os Estados Unidos durante o conflito bipolar. Contudo, como no governo Costa e Silva o alinhamento à superpotência ocidental já havia sido questionado, esse fato seguiu presente nos governos subsequentes, a partir de uma lógica sinalizada por Souto (2001) que objetivava "migrar de um subimperialismo para o um pré-imperialismo, que não mais almejava uma zeladoria latino-americana sob a batuta dos Estados Unidos, mas possuía aspirações mundiais, ainda que modestas" (p. 51).

Desta forma, o capítulo seguinte discorrerá sobre a implementação desses objetivos com base nos planos governamentais propostos, de modo que se visualize como o Brasil, na condição de *rule-taker,* tentou driblar a condição de periferia/subalternidade. A partir da leitura dos I e II PND's, serão detectados os principais projetos compostos nos respectivos planos, das áreas de política econômica, política externa e política de defesa. Ainda que os autores dos trabalhos expostos tenham utilizado variáveis diferentes para se avaliar a Grande Estratégia, a escolha dos respectivos setores parte da compreensão de Paul Kennedy (1991), sendo também utilizada por Carvalho (2021) e Alves (2022), de que a combinação desses três eixos se consolidaria como fundamentais para a tornar robusta da Grande Estratégia do país.

2. DO PROJETO BRASIL POTÊNCIA AO PRAGMATISMO ECUMÊNICO RESPONSÁVEL: ELEMENTOS DA POLÍITCA ECONÔMICA, DA POLÍTICA EXTERNA E DA POLÍTICA DE DEFESA

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar, brevemente, as características gerais dos primeiros governos militares, de Castello Branco a Costa e Silva, respectivamente, concedendo um panorama geral acerca da conjuntura internacional durante a Guerra Fria e do regime militar brasileiro. Em seguida, o capítulo discorrerá acerca dos governos militares sinalizados como objeto de estudo, mostrando os principais objetivos das políticas econômicas, externas e de defesa, com base no I e II Plano Nacional de Desenvolvimento.

2.1 Governo Castelo Branco e Costa e Silva: Breves antecedentes

De acordo com Stepan (1975) após a deposição de João Goulart, os militares assumem o poder com objetivos vagos, voltados primordialmente para o controle da ameaça comunista, o controle da inflação e a implementação de novas reformas políticas. Durante o primeiro governo militar, presidido por Castelo Branco (1964-1967) esses objetivos começaram a ser desenhados e impostos a partir de uma lógica de promoção do desenvolvimento e da estabilização, em uma premissa que os militares possuíam de que esses objetivos só seriam concretizados em um espaço temporal de pelo menos cinco anos e com um fluxo de continuidade política (STEPAN, 1975, p. 158-159).

Essa continuidade seria, a partir de uma proposta de Castelo Branco, representada pela alternância de governos, como uma forma de trazer uma maior legitimidade para a instauração do regime, e apenas quando a estabilidade política e econômica fosse devidamente alcançada, existiria a possibilidade do retorno do regime democrático. A maioria dos que faziam parte da composição da equipe, incluindo o próprio Castelo Branco, vinham da Escola Superior de Guerra (ESG), em que a segurança e o desenvolvimento eram considerados os pilares da instituição (Stepan, 1975, p.132).

A partir desses pilares, que se transformariam na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) implementada por um dos principais teóricos da ESG, Golbery do Couto e Silva (1911-1987), os governos militares seguiam a perspectiva de que a resolução dos principais problemas do país girava em torno das variáveis segurança e desenvolvimento. Em sua obra, Planejamento Estratégico, Couto e Silva (1981) evidencia que o planejamento da Segurança Nacional se fazia presente em virtude da tensão em que o mundo se encontrava durante a Guerra Fria, e assim, potências médias e Estados fracos estariam aptas a enfrentar as intempéries de um cenário

conflituoso desde que esse planejamento fosse bem executado. Se faria imprescindível, portanto, acelerar o crescimento socioeconômico, como reforçado neste trecho:

> O que mais está a Segurança Nacional a exigir em um país como o nosso é sobretudo a ampliação de nossa infra-estrutura econômica, a redução dos pontos de estrangulamento da nossa economia tão desordenadamente envolvida, a atenuação pelo menos dos graves desequilíbrios (...) objetivos todos, por certo, de alta essencialidade em qualquer programa de desenvolvimento econômico-social (COUTO E SILVA, 1981).

Com isso, Carvalho (2010) sinaliza que um dos princípios instituídos pela ESG, especialmente por Idálio Sardenberg, dizia respeito à percepção de que os problemas que o país possuía eram superáveis e que já existiam as ferramentas necessárias para o Brasil se tornar uma grande potência. Portanto, bastaria uma continuidade de ações e uma espécie de "vontade de exercer um trabalho exitoso" (Carvalho, 2010, p. 71). A partir desse panorama, Castelo Branco dá início ao seu governo e implementa esses objetivos através do Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG), que buscava operacionalizá-los a partir de instrumentos como: uma política financeira, com o intuito de reduzir a pressão inflacionária e a incrementar os investimentos públicos; uma política econômica internacional para atração de investimentos estrangeiros, com incentivo de exportações e consolidação da dívida externa; e uma política de produtividade social, que visava alcançar melhorias nos setores educacionais, agrários e habitacionais (BRASIL, 1965).

A conjuntura internacional posta condicionava ao Brasil uma parceria estratégica com os EUA, uma vez que ambos estavam conectados institucionalmente através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Assim, o governo compreendia essa aliança como algo naturalizado, inclusive pela própria formação do pensamento da ESG que recebeu influência da potência norte-americana. Entretanto, ainda que o comprometimento em termos de manutenção da segurança local e impedimento da penetração da ameaça comunista estivesse em prática pelo Brasil, esperava-se que os EUA contribuíssem na concretização dos objetivos nacionais estipulados (MARTINS, 1975, CARVALHO, 2010).

O saldo dos primeiros anos do governo ditatorial não se mostrou satisfatório em termos de desenvolvimento econômico. Lara Resende (1982, p.782) detecta que o PAEG não cumpriu em sua totalidade o seu objetivo de conter a inflação dada as falhas na condução de políticas salariais e nas políticas de créditos às empresas, reverberando em uma atividade industrial baixa. A ajuda monetária que supostamente viria dos EUA também não se cumpriu de acordo com as expectativas postas, vindo apenas 4,4 bilhões de dólares para a América Latina, de um total de 84 bilhões, que era majoritariamente destinado a países europeus que estavam em processo de recuperação dos pós Segunda Guerra (CERVO, BUENO, 2002).

Como abordado anteriormente, a alternância governamental já estava posta e, em 1967, assume o marechal Arthur da Costa e Silva. Segundo Martins (1975, p. 69), o governo Costa e Silva se inicia com mudanças conjunturais significativas: o conflito bipolar estava entrando no início da chamada *détente* que representava uma certa inflexão por parte dos EUA em relação a priorização do combate ao comunismo, direcionando as suas prioridades para outros objetivos e, consequentemente, afetou os objetivos estratégicos do Brasil que precisou visualizar melhor as suas necessidades de inserção internacional e desenvolvimento.

Dessa forma, o governo Costa e Silva passa a visualizar o mundo a partir da perspectiva Norte e Sul, e não simplesmente Leste-Oeste, em que os países do Norte, considerados os mais desenvolvidos, conseguiam apresentar índices de desenvolvimento elevados, enquanto os do Sul, os menos desenvolvidos, permaneciam em uma relação de interdependência que não os favorecia. Assim, se desprendendo das diretrizes impostas no governo Castelo Branco, o aprimoramento da soberania nacional e da segurança nacional, e não mais coletiva, passam a ser o foco do governo, concedendo maior liberdade de atuação do Brasil em prol do seu desenvolvimento (MARTINS, 1975).

Surge o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) que intentava trazer melhorias para a economia brasileira, que sofreu consequências negativas herdadas do PAEG, com a excessiva abertura econômica para o capital estrangeiro. Os principais objetivos do PED consistiam em promover o desenvolvimento industrial e de setores como agricultura, energia, transporte, educação, habitação, de modo que a economia local pudesse ser melhor desenvolvida sem a dependência externa (BRASIL, 1967; MACARINI, 2006).

A nova percepção dessa conjuntura fez com que o governo Costa e Silva adotasse a chamada "Diplomacia da Prosperidade" em que os princípios que regiam a Política Externa Independente (PEI) dos governos Jânio Quadros e Goulart são retomados. Assim, o Brasil decide não se alinhar totalmente as demandas estadunidenses e opta por reestabelecer relações com países em desenvolvimento, especialmente nas áreas de comércio, com destaque para a participação na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em que foi pleiteado o apoio dos países desenvolvidos no desenvolvimento socioeconômico de países em ascensão (OLIVEIRA, 2005).

Em linhas gerais, de acordo com Macarini (2006) as proposições contidas no PED para a retomada do crescimento econômico se mostraram satisfatórias entre os anos de 1967 e 1968, com uma política monetária que impulsionou a produção industrial e fortaleceu as exportações, ainda que o combate à inflação presente no PAEG não tenha sido descartado por completo. Em termos de política externa, a imagem do Brasil ganha uma maior visibilidade no SI exercendo

um papel de liderança significativo. Entretanto, houve um certo descontentamento por parte dos EUA no que tange a postura mais autônoma do Brasil, inconsistências que seriam corrigidas no governo seguinte (MARTINS, 1975: OLIVEIRA 2005).

Os pontos apresentados nesse tópico servem para apontar, brevemente, como os dois primeiros governos tentaram equilibrar as pressões sistêmicas com as necessidades domésticas. O seguinte tópico entrará no recorte sugerido por este trabalho, visualizando como o período Médici e Geisel seguiram esse caminho.

2.2 O Projeto Brasil Potência: Governo Médici (1969-1974)

Os avanços implementados pelos governos anteriores, ainda que com uma certa timidez, serviram de norte para o que viria a ser o terceiro governo do regime militar, do general Emílio Garrastazu Médici, que tomou posse no dia 30 de outubro de 1969. Uma das principais características que o presidente designado possuía diz respeito a sua centralidade, ou seja, a sua intenção de participar e intervir sempre que possível nos processos de tomada de decisão, além de possuir uma percepção diferente sobre o regime em relação aos seus predecessores no que tange a liberdade de expressão, reconhecendo que esta não estava presente na conjuntura atual e que sua ausência representava uma falha que demandava o retorno de um regime democrático (CPDOC, FGV[16]).

Apesar dessas características que indicariam uma possível resiliência, Médici intensificou o Ato Institucional de nº 5, implementado pelo governo Costa e Silva, e com punições àqueles que faziam oposição ao regime. Além do fato do presidente considerar que a DSN deveria permanecer em voga e que o país não estava pronto, ainda, para uma redemocratização, decidiu seguir nos preceitos da Constituição de 1967 [17] (CPDOC, FGV). A conjuntura internacional apresentava uma maior intensidade da *détente* e a interdependência complexa representaram o pano de fundo em que o governo Médici iria atuar, a partir da tentativa de implementação do plano Brasil Potência, desenvolvido por Carlos de Meira Mattos e Couto e Silva (SILVA, 1981; SOUTO, 2001).

O governo Médici apresentaria uma postura diferente em relação aos dois últimos governos, denominada por Souto (2001, p. 52) como "uma via separada de desenvolvimento, que rejeitava tanto os alinhamentos automáticos quanto o multilateralismo reivindicatório". As

[16] Ver https://atlas.fgv.br/verbete/3388 Acesso em 30 de abril de 2023.
[17] De acordo com o capítulo II, cabia ao Estado brasileiro: "a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; d) a censura de diversões públicas" (BRASIL, 1967).

palavras da autora indicam que o governo permaneceria investindo no desenvolvimentismo, contudo, não obteria um caráter de subserviência como no período Castello Branco tampouco de um afastamento intenso das grandes potências, como apresentou o governo Costa e Silva, de modo que o objetivo do plano fosse concretizado, e o Brasil se tornasse parte do chamado Primeiro Mundo ainda naquele século.

Sendo assim, são instituídos dois planos governamentais: o Programa de Metas e Bases, no ano de 1970 e, posteriormente, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1971. O Programa de Metas e Bases foi o primeiro documento no qual o Estado brasileiro define as suas prioridades nesse governo e que, de acordo com Mallmann e Silva (2022, p. 07), seria uma espécie de síntese de como operacionalizar o projeto Brasil Potência, sendo no I PND onde esses objetivos se apresentariam de uma maneira mais consistente.

No I PND, o documento é dividido em duas partes: a primeira intitulada "Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento", contendo seis capítulos, e a segunda, "A Execução da Estratégia", contendo quatro capítulos. Entre os objetivos nacionais principais descritos pelo plano se encontravam:

> Primeiro - colocar o Brasil no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas. Segundo - duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil (em comparação com 1969), devendo verificar-se, para isso, crescimento anual do Produto interno Bruto equivalente ao dos últimos três anos. Terceiro, elevar a economia, em 1974, as dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno Bruto entre 8 e 10% (BRASIL, 1971, p. 14-15).

Para concretizar esses objetivos, tinha-se em mente a necessidade de modernização do parque industrial local, a criação de grandes programas de investimento, a promoção da integração do território nacional, uma estratégia econômica externa favorável, além de políticas públicas voltadas para o investimento nos setores de recursos humanos (BRASIL, 1971). Assim, os subtópicos seguintes se dedicam a explorar as três áreas fundamentais para a implementação de uma Grande Estratégia nas áreas da política econômica, da política de defesa e da política externa, de modo a tentar visualizar os principais projetos e êxitos de cada um desses segmentos.

2.2.1 Política Econômica: análise do I PND

Segundo Macarini (2005) a política econômica do governo Médici obtinha um caráter expansionista, ao intentar corrigir os problemas que o PAEG e o PED não conseguiram resolver. O expansionismo estava ancorado na percepção de que o Brasil seria "grande demais" para ter aspirações tímidas, portanto, os erros cometidos nas políticas econômicas de Castello Branco

(que colocaram o combate à inflação e a intensificação do modelo de substituição de importações) e nas de Costa e Silva (que diversificaram os setores de investimento, mas de uma maneira com excessiva prudência) não seriam cometidos no início da década de 1970 (Macarini, 2005, p. 53-63).

O autor elucida que existia uma certa divergência nos ministérios responsáveis pela formulação desses objetivos, personificados pelo Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto (que também havia sido ministro no governo Costa e Silva) e pelo Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso. Essa divergência estava no quão ambiciosa a proposta de crescimento econômico deveria ser, uma vez que Delfim Netto corroborava com o alto percentual de crescimento proposto, e Velloso alertava para uma possível projeção irreal, que poderia vir a ser prejudicial no futuro. Apesar disso, sobressai a vontade de Delfim Netto, que estava em consonância com a proposta inicial do presidente (MACARINI, 2005).

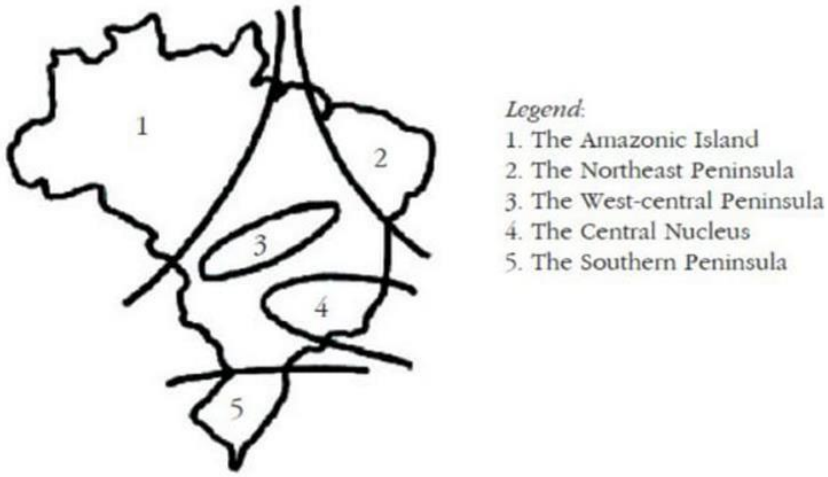
A estratégia econômica adotada visualizava uma potencialidade elevada no investimento do setor agrário-exportador como, possivelmente, o principal vetor do crescimento econômico e que possibilitaria concretizar o objetivo nacional. Compreendia-se que o investimento no parque industrial, como fizeram os governos anteriores, se mantinha enquanto prioridade. Entretanto, os números logrados com as exportações de produtos manufaturados eram maiores e que poderia ser possível adquirir vantagens através disso e impulsionar os demais setores (MACARINI, 2005).

Com isso, desenvolve-se a Estratégia Agrícola, contendo três objetivos centrais: i) a promoção do desenvolvimento da agricultura de modo que alcance níveis internacionais; ii) a criação o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PRONATERRA), fomentando o desenvolvimento agrário na região; iii) a modernização das estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas, de modo que o investimento em setores de transportes e portos, além de auxílio a produtores rurais, sustentasse todo esse aparato (BRASIL, 1971; MACARINI, 2005).

Cria-se, portanto, em 1973 a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a partir do Ministério da Agricultura, cuja principal meta seria a de desenvolver a agropecuária com base no investimento tecnológico para a modernização e potencialização deste setor. Essas medidas, em especial as que buscavam fomentar o desenvolvimento da região Norte e Nordeste, vinham em consonância com o Projeto de Integração Nacional (PIN) que tinha como finalidade incentivar a integração e a ocupação da região, que apresentavam índices demográficos inferiores em relação as demais (BRASIL, 1971). A ideia de integração territorial estava ancorada a partir de pressupostos geopolíticos clássicos desenvolvidos por autores como

Ratzel, Mahan e Mackinder (assim como de Clausewitz), a partir da teoria do poder terrestre e da necessidade de preparação territorial para o combate às ameaças externas (VIEIRA, 2019). Tais ideias influenciaram o andamento da DSN de Couto e Silva, que planejava a divisão territorial brasileira de acordo com a figura a seguir:

Figura 02: O Arquipélago Brasileiro



Fonte: Pedone e Ronconi (2017) com base em Romero, Violeta, Peña e Ulloa (2012).

Na figura, o mapa do Brasil estaria dividido em cinco regiões: A Ilha Amazônica, a Península Nordeste, a Península Oeste-central, o Núcleo Central e a Península Sulista. A ideia proposta pelo PIN traria a possibilidade de integrar essas regiões a partir da construção de rodovias, como a Transamazônica, que ligaria o território de Leste a Oeste, indo das cidades de Cuiabá no Mato Grosso a Santarém no Pará, além de proteger a chamada Hiléia Amazônica que poderia ser considerada o *heartland* do território brasileiro, fonte de riquezas naturais e espaço de possíveis penetrações de ameaças exógenas (SILVA *apud* MEDEIROS, 2015, BRASIL, 1971).

Outra área de investimento fundamental adotada no governo Médici diz respeito ao fomento dos setores energéticos e minerais do Brasil, como uma consequência do investimento no setor industrial. Se fazia presente a noção de que a modernização tecnológica era urgente para este fim, o que originou o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que sinalizava uma intenção por parte do governo em adotar um "revigoramento da carreira de pesquisador nas principais instituições do governo federal", em uma tentativa de tornar exequível o trabalho e o esforço empreendido por parte dos pesquisadores nesses centros, a partir da união da indústria-pesquisa-universidade. Sendo assim, os órgãos sinalizados como

responsáveis pela pesquisa e implementação desses projetos como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e o Fundo Nacional de Tecnologia (FUNTEC) vinculado ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE)[18], receberiam um investimento significativo (BRASIL, 1971, p. 56).

Segundo Hage (2019, p. 74) apesar do setor energético ser uma constante em termos de investimentos governamentais desde a década de 1950, é apenas durante os governos militares que o setor de energia nuclear passa a ter um protagonismo maior, fato que pode ser justificado pela conjuntura da época. O Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)[19], proposto em 1968, representou um momento atípico da política externa brasileira, visto que havia, mesmo no governo Castello Branco, uma certa resistência por parte do país em corroborar com a proposta sugerida, fato que leva a energia nuclar a aparecer no I PND como uma ferramenta de vantagem competitiva fundamental para o projeto Brasil Potência. Assim, o Brasil passa a assinar em 1972 o Acordo de Cooperação para Usos Civis da Energia Atômica, firmado em conjunto com os EUA, instituindo o uso desse recurso enérgetico para fins pacíficos, cabendo este último a tarefa de transferir os condicionantes para o enriquecimento de isótopo U-235, como retratado no Decreto Nº 71.217[20] (BRASIL, 1972).

A partir disso, foi construído o Centro Nuclear Almirante Álvaro Alberto Mota e Silva (CNAAA), em Angra dos Reis (RJ), conhecido popularmente como "Angra I". Nesse centro ficaria instalado o primeiro reator nuclear brasileiro construído com a transferência tecnológica estadunidense, mas com a contrapartida brasileira de não utilizar essa energia para fins bélicos (BRANDÃO, 2022).

Nos casos cuja temática tratou da indústria siderúrgica, os esforços de produção e exportação de minerais já apresentavam uma melhora significativa durante a década de 1960, sendo reforçada a partir da década de 1970, com o Brasil ocupando a 17ª colocação entre os

---

[18] Atualmente denominado BNDES, em que o "s", relativo a social, apareceria posteriormente (ANDRADE & CUNHA, 2002).

[19] Tratado sugerido por Estados Unidos e União Soviética, com o objetivo de dividir o mundo entre potências nucleares e não nucleares, restringindo esses últimos a não desenvolver armamentos, tampouco de investir em capacidades nucleares para recursos não militares, reverberando em uma insatisfação por parte de alguns países em desenvolvimento que demonstravam interesse nesse recurso energético, incluindo o Brasil (BRANDÃO, 2022).

[20] Segundo o Artigo VII ficaria acordado que: "Durante o período de vigência do presente Acordo, e conforme abaixo estabelecido, a Comissão fornecerá ao Governo da República Federativa do Brasil, ou de acordo com o Artigo VI, às pessoas autorizadas sob sua jurisdição, nos termos e condições que vierem a ser acordados, todas as necessidades da República Federativa do Brasil em urânio enriquecendo no isótopo U-235" (BRASIL, 1972). Ver < 1979/d71207.html#:~:text=%E2%80%9C(c)%20%E2%80%9CAcordo%20de,conforme%20vier%20a%20ser%20emendado%E2%80%9D.> Acesso em 10 de junho de 2023.

países produtores de aço do mundo. É criada a Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba) e o Plano Siderúrgico Nacional, que tinha como objetivo aumentar o percentual de produção, exportação, importação e consumo interno. A produção apresentou uma evolução significativa entre os anos no final do governo Costa e Silva até o ano de 1973, penúltimo do governo Médici, indo de um total de três mil para uma média de seis mil toneladas ao ano, de acordo com dados do BNDES (ANDRADE, CUNHA, 2002).

A indústria aeronáutica também recebe atenção nesse período, com o desenvolvimento da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) no ano de 1969, no final do governo Costa e Silva. Deu-se continuidade, portanto, nos anos seguintes da década de 1970 com a produção de aeronaves militares a jato para a Força Aérea Brasileira (FAB), importadas da empresa italiana fabricante de aeronaves Aermacchi, com o objetivo de doar a empresa brasileira as técnicas para a produção de aviões em larga escala (GOMES, 2012).

O último tópico abordado no documento referente a pesquisa científica e tecnológica diz respeito ao investimento no setor de Pesquisa Espacial. Como forma de seguir com os avanços e atenção que a exploração do espaço aéreo vinha recebendo pelas grandes potências, cria-se em 1971 o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), vinculado ao CNPq, e a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), construindo uma base para o lançamento de foguetes em Natal, Rio Grande do Norte, chamado Centro Regional do Nordeste, além da instalação de uma estação de recepção de dados de satélites em Cuiabá, no Mato Grosso (BRASIL, 1971).

Na análise de Araújo (2018), a conjuntura internacional permitiu que o Brasil passasse por um período de estabilidade na taxa de câmbio em relação às exportações, proporcionada pelo fim do sistema de regulamentação de Bretton Woods, pelo surgimento do mercado de euromoedas e a oferta de recursos de bancos internacionais. A partir desses recursos, o Brasil ao passo que conseguia créditos que auxiliariam na concretização dos objetivos governamentais e apresentava um crescimento econômico elevado, contraiu uma dívida externa significativa causada em sua maioria por pressões internacionais em relação às taxas e prazos, raiz do que seria denominado de “crescimento com endividamento” (Araújo, 2018, p. 302-304).

Araújo (2018) considera que as propostas apresentadas visaram potencializar o fornecimento de créditos tanto para setores públicos, como o BNDE, e para setores privados, com uma integração maior na economia internacional.

Sobre o saldo deixado pelo governo Médici em termos econômicos Macarini (2005) avalia, que o crescimento milagroso correspondeu às expectativas entre 1970 e 1972, fadada a

sofrer as consequências das decisões político-econômicas a partir de 1973, período que as adversidades dessas decisões iriam se intensificar.

2.2.2 A Política Externa Brasileira e a Diplomacia do Interesse Nacional: inserção a nível regional e internacional

Como reforçado nos tópicos anteriores, o cenário em que o governo Médici se inicia é bastante peculiar, destacado por Martins (1975, p. 78) como um período de mudanças estruturais dentro do próprio núcleo governamental para além de questões conjunturais. Estas passaram a redirecionar os caminhos que a atuação brasileira deveria adotar, com uma postura mais racional e com um cálculo de custos e benefícios mais sólidos, de modo que a implementação do projeto de poder nacional pudesse se materializar. Oliveira (2005, p. 138) destaca que o fim da década de 1960 e início da década de 1970 apresentou mudanças no SI, com o crescimento de um cenário multipolar dada a reestruturação dos países europeus e do Japão no pós Segunda Guerra, além da ascensão de países emergentes, como Índia e Brasil, e o crescimento de países produtores de petróleo, configurando uma "Nova Ordem Econômica Mundial".

Diferente do que ocorreu nos dois primeiros governos, o direcionamento que o Brasil decide tomar diante dos novos desafios pode ser interpretado como uma mudança de ajuste a partir dos modelos sugeridos por Hermann (1990)[21], pela decisão do então Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, de implementar a chamada "Diplomacia do Interesse Nacional". Nesta perspectiva, a busca pelo desenvolvimento permaneceria constante, mas a partir de outra perspectiva, reinserindo um aspecto de priorização das relações bilaterais.

> A definição dessa orientação política coadunava-se com a consciência adquirida pelas elites dirigentes de que não só o trajeto para o desenvolvimento estava pontilhado de barreiras estruturais, como também as teses favoráveis a um sistema internacional organizado na base do equilíbrio de poder, então em processo de estruturação, só prejudicavam os países como o Brasil que, destacando-se dos demais subdesenvolvidos pelos invejáveis índices de crescimento econômico, almejavam compartilhar com as grandes potências as decisões mundiais (Gonçalves e Miyamoto, 1993, p. 225).

O ponto que os autores trazem referente a essa nova percepção coloca em perspectiva o que foi logrado com a Diplomacia da Prosperidade, slogan utilizado pelo governo Costa e Silva,

[21] Segundo Hermann, a política externa de um Estado pode sofrer quatro diferentes tipos de mudanças, dentre elas a mudança de ajustes, que representaria uma mudança no nível de ação, mas com o mesmo propósito. Fato que pode caracterizar o redirecionamento do Brasil, que passaria a agir de maneira mais autônoma e cautelosa, mas com o mesmo propósito de conquista do desenvolvimento (HERMANN, 1990; GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993).

que buscou uma reaproximação com países em condições semelhantes de desenvolvimento, mas concedendo um peso excessivo para a multilateralidade, como uma batalha em conjunto para combater a configuração que colocava os países do Sul Global em condições de subalternidade. Apesar dessa percepção ser de extrema relevância, o governo Costa e Silva finaliza a sua política externa com resultados pouco favoráveis, caracterizada por Martins (1975, p. 75) por possuir uma "agressividade divorciada de consequência", visto que existia um certo desconforto por parte dos Estados Unidos na forma como o Brasil passou a pleitear o seu espaço no cenário internacional.

Consequentemente, a diplomacia do interesse nacional buscaria corrigir esse aspecto, com princípios que norteariam essa conduta, tais como:

> 1) O Brasil defende a mudança das regras de convivência, é contra a cristalização de posições de poder e se recusa a crer que a história se desenrole em benefício de uns e prejuízo de outros países; 2) Consideramos que, à medida que um país cresce, cabelhe uma parcela de decisão cada vez maior dentro da comunidade internacional e não devemos deixar de usá-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso (BARBOZA *apud* Gonçalves e Miyamoto, 1993, p. 225).

O entendimento que se obtinha em relação a atuação no SI, a partir da fala apresentada, vai ao encontro com a concepção de Pinheiro (2000, p. 313) de que a busca pela autonomia, que é uma constante nas bases da política externa brasileira, se faz presente tanto em contextos em que o americanismo – combinando o alinhamento automático e ocidentalismo – e o globalismo – junção de um pensamento nacionalista e os valores da cepalinos – estão presentes. No caso da diplomacia do interesse nacional, sugere-se uma comparação com a chamada equidistância pragmática adotada durante o segundo governo Vargas, política que visava alcançar o desenvolvimento nacional através de uma estratégia de barganha lucrativa para o Brasil (NEVES, 2016).

Assim, Souto (2001, p. 55) assume que a diplomacia do interesse nacional e a opção pelo bilateralismo representaria uma forma de compreensão de como um país em processo de desenvolvimento deveria operar no SI, ao perceber os seus reais interesses e como buscá-los de uma forma pragmática. Contudo, mesmo com essa postura bilateralista, a autora enfatiza que o Brasil não abandonaria por completo o multilateralismo, visto que essa estratégia serve como uma ponte para novos parcerias internacionais.

Souto (2013, p. 105) traz uma maior completude a seus escritos sobre o tema, destacando que a inserção do Brasil a nível hemisférico pode ser considerada satisfatória, sendo a América Latina a região em que houve um maior número de visitas por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Com base nos argumentos de Hélio Jaguaribe e Roberto

Campos, as premissas que direcionaram as relações bilaterais com esses países giravam em torno da capacidade de margem de manobra que cabia ao Brasil realizar de tentar não transpor uma imagem de hegemonia, de maneira autoritária, mas manter o maior número de relações promissoras na região, de modo que evite por completo o isolacionismo.

No I PND é reforçada a percepção de solidariedade para com os países em desenvolvimento, especialmente os que fazem parte do sistema interamericano. Uma das finalidades principais era fortalecer os órgãos de cooperação econômica como a Comissão Econômica de Coordenação para a América Latina (CECLA), a Associação LatinoAmericana de Livre Comércio (ALALC), a Comissão Especial de Consulta e Negociação (CECON) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o intuito de incentivar a cooperação em diversos setores entre países membros e melhorar a imagem do Brasil no continente (BRASIL, 1971).

Deste modo, Martins (1975) e Souto (2013) enfatizam que a primeira visita de Mário Gibson Barboza realizou foi na região da América Central, passando por Honduras, Guatemala, Costa Rica, El Salvador e Nicarágua, ato inédito até então para um Ministro das Relações Exteriores. Da cooperação empreendida entre o Brasil e os países da região, destacam a concessão de uma linha de crédito por parte do Brasil, trocas de produtos para a exportação e importação e o desenvolvimento de uma linha de navegação transoceânica, através do Lloyd Brasileiro[22].

Souto (2013, p. 108-109) destaca que, em relação à América do Sul, a política externa brasileira demonstrou cumprir o seu papel, ao adotar uma postura mais bilateralista em relação à América Central. Firmou-se parcerias de concessão de linhas de créditos no valor de 10 milhões de dólares para Peru, Equador e Bolívia; acordos de cooperação cultural com Suriname, Trinidade e Tobago e Guiana; acordos de parcerias financeiras com Equador, Bolívia e Paraguai; e o Uruguai recebeu um auxílio financeiro e o estabelecimento de um projeto de aproveitamento da Lagoa Mirim, que faz fronteira com o Brasil, podendo ser do usufruto de todos.

No que se refere às relações com Argentina e Chile, há destaques para algumas contradições por parte da conduta brasileira de se mostrar como defensor das desigualdades no SI, mas agir de maneira intervencionista a nível regional (Souto, 2013). Segundo a autora, as relações entre Argentina e Brasil são demasiadamente avaliadas e, no período em questão, o embate relacionado a usina de Itaipu ganha destaque uma vez que o protagonismo que o Brasil vinha adquirindo a nível regional deixava a Argentina, que na década de 1970 se encontrava em

[22] Empresa privada de serviços transoceânicos. Ver <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeirarepublica/1077-lloyd-brasileiro> Acesso em 2 de julho de 2023.

uma conjuntura de crise política e econômica, em estado de desconfiança. A partir da perspectiva brasileira, a exploração da Bacia do Prata era apenas uma execução do direito sob a parcela na qual o país podia explorar (LIMA, 2013).

Quanto ao Chile, os militares brasileiros sofreram acusações de terem participado diretamente na deposição do presidente Salvador Allende, em 1973, em um momento em que partidos de esquerda estavam buscando ascensão, fato que também ocorreu em países como Bolívia e Uruguai (GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993). Crema (2019, p.118) afirma que apesar do Brasil ter concedido uma parceria estratégica à Bolívia e ao Uruguai em termos de política financeira, há relatórios da Central Intelligence Agency (CIA), coletados pela autora em sua pesquisa, que comprovam o envolvimento brasileiro no impedimento da ascensão de partidos socialistas desses Estados, sendo o Chile o de maior intervenção. Adicionalmente, visualiza a comprovação de encontros entre o presidente norte americano Richard Nixon e o presidente Médici, em que o primeiro concede apoio para que o Brasil realizasse um intercâmbio de oficiais dispostos a combater os membros da chamada *Unidad Popular*.

Na atuação a nível internacional é destacada a cooperação com países do continente africano como uma forma de consolidar o que posteriormente viria a ser a cooperação Sul Sul. Da mesma maneira que fora empreendida a cooperação financeira nos países da América Central, o Brasil se propôs a repetir este ato com países como Gana, Nigéria e Costa do Marfim, além de uma cooperação técnica, para a transferência de tecnologia no que tange a extração de óleo, com investimentos da Petrobrás para a Líbia, Egito, Nigéria, Argélia e República Malgaxe e no Oriente Médio, com o Iraque (MARTINS, 1975, p. 93).

Em relação ao Oriente Médio, o Brasil passa a fornecer apoio à Liga Árabe e suas proposições, especialmente em relação ao conflito entre Israel e Palestina (MARTINS, 1975). Entretanto, Oliveira (2005, p. 146-147) reitera que também existia contradição na atuação brasileira para com os países africanos, visto que se seguia com o apoio a Portugal, mesmo com a postura de prezar pelo desenvolvimento e autodeterminação dos países subdesenvolvidos:

> Apesar dessa predisposição, mantinha-se a contradição decorrente do apoio ostensivo ou velado que o Brasil dava a Portugal, não condenando a recusa portuguesa em acatar o direito à independência de suas colônias (...). Embora, no plano genérico, o Brasil continuasse reconhecendo o direito à autodeterminação dos povos, no caso específico de Portugal, o País, também se fundamentando na posição de não interferência nos negócios internos dos países, não tomava, por conseguinte, posição firme na defesa do direito das colônias africanas de Portugal à independência (OLIVEIRA, 2005, p. 146-147).

Essa contradição, eventualmente, acabou reverberando negativamente na imagem do Brasil no cenário internacional, como exemplo do apoio que alguns países africanos concederam à Argentina, no que concerne ao conflito na Bacia do Prata (OLIVEIRA, 2005). Apesar disso, Silva e Mallmann (2022, p. 112) visualizam que a política externa do projeto Brasil Potência teve um impacto positivo para a imagem do Brasil, uma vez que o viés desenvolvimentista foi impulsionado pela propaganda, e a disseminação da imagem de uma potência média que almejava ser grande foi acentuada pelos discursos tanto do chanceler quanto do presidente, que sempre reforçaram o desenvolvimentismo como principal pilar.

2.2.3. As políticas de defesa do governo Médici: Investimentos no Atlântico Sul, na Amazônia e a presença na Bacia do Prata

De acordo com Becker e Egler (1993), o peso geopolítico na transformação do Estado-nação é fundamental no planejamento estratégico, especialmente quando se busca atingir um objetivo a longo prazo, que conceda um novo patamar ao Estado no SI. De acordo com eles, o Brasil já opera concedendo essa importância à geopolítica desde a época do governo Juscelino Kubitschek (JK) com o Plano de Metas, mas durante o período os governos militares, o Estado brasileiro passa por uma modernização combinada a um autoritarismo que buscava visualizar o espaço e a melhor maneira de torná-lo operacional e funcional.

Dessa forma, implementou-se políticas que buscaram integrar o território nacional, como mencionado no tópico referente à política econômica do governo Médici, com a tentativa de conectar os pontos extremos do país e de incentivo à ocupação territorial, além do claro investimento nos setores técnicos e científicos, que trariam maiores capacidades no processo de industrialização nacional (BECKER, EGLER, 1993). Neste subtópico, serão explorados aspectos concernentes à defesa do território em relação à infiltração inimiga, com foco nos investimentos na projeção sul atlântica, na proteção Amazônica e na Bacia do Prata.

Vieira (2019 p. 39) realiza uma interpretação de como Couto e Silva compreendia a DSN, afirmando que o autor visualizava que cada região do território nacional poderia ter uma ameaça específica, sendo a região nordeste com a possibilidade de invasão intercontinental justificada pela ameaça da URSS; e a região Amazônica e as regiões Centro-oeste e Sul com ameaça regional dos países hispânicos, especificamente a Argentina. Assim, caberia ao Brasil incrementar as suas capacidades para combater essas possíveis ameaças.

Sobre o Atlântico Sul, reforça-se a importância de autores imprescindíveis na consolidação da projeção marítima brasileira, sendo eles Mário Travassos e Therezinha de Castro. O primeiro autor, com sua obra de maior impacto Projeção Continental do Brasil (1935),

defendia a perspectiva da existência de um Brasil Longitudinal com a possibilidade de integração da região de modo que a saída para o Pacífico se tornasse possível (TRAVASSOS, 1935), enquanto a segunda, cabe destaque para o seu trabalho na exploração do Oceano Antártico, destacando que os países sul-americanos, especialmente o Brasil, deveriam unir esforços para pleitear a sua parcela no território, uma vez que as potências estrangeiras poderiam se beneficiar em detrimento deles (CASTRO, 1955).

Durante o período em questão, o Atlântico Sul recebe um peso crescente, principalmente quando o governo Médici implementa a política de aumento das milhas marítimas como um sinal de sobreposição de sua soberania dentro deste espaço. O aumento, contabilizado para 200 milhas, foi motivado essencialmente por fatores tanto econômicos (de exploração e rentabilidade que o fomento do poder marítimo traz para a sociedade), quanto por questões de segurança, como afirma Carvalho (1999):

> Mesmo que distante a possibilidade de uma agressão naval de tipo clássico contra as costas brasileiras, havia interesse em impedir que as águas próximas ao litoral fossem singradas, livremente, por embarcações estrangeiras para atividades de espionagem ou de pesquisa marinha para fins militares. Entendia-se, também, que seria desejável poder evitar a colocação por outros Estados de artefatos militares, nas áreas do fundo do mar adjacentes às costas do país (CARVALHO, 1999, p. 116).

Com isso, o autor reforça que a atitude do Brasil em pleitear as milhas náuticas sofreu pressões vindas dos Estados Unidos e das instituições internacionais, especificamente na Terceira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizada em 1973, em que a atuação brasileira precisou contar com o apoio de outros países latino-americanos que também desejavam expandir a sua fronteira marítima. Na época, essa estratégia também fazia parte da tentativa de aproximação com a costa marítima africana, e assim facilitar o diálogo e a cooperação com os países do continente (CARVALHO, 1999).

Esse esforço para cooperação com o continente africano, especialmente na área militar, havia sido proposto ainda na década de 1960, para a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Sugerida pela África do Sul, essa organização pretendia estabelecer um acordo de cooperação entre os países banhados pela costa sul-atlântica no combate a presença das forças inimigas, sendo esta a URSS, a partir do apoio dos EUA e da Europa que, a princípio, não concordaram com a proposta, mas acabaram retornando a ela na década de 1970, a medida que a potência soviética aumentava a sua atuação no oceano (BROZOSKI, 2015).

No que tange à proteção da região amazônica, as obras de Carlos de Meira Mattos são fundamentais para o pensamento estratégico da região, sendo a construção da Pan-Amazônia uma de suas contribuições mais expoentes. Para ele, a Amazônia é uma “macrounidade, onde se integram espaços geográficos, condições climáticas, província botânica, bacia hidrográfica e

característica socioeconômica", e para isso necessitaria da cooperação dos países que estão por ela envoltos, a fim de protegê-la dos interesses das grandes potências (MATTOS *apud* MEDEIROS, 2015).

De acordo com Rodrigues (2022), a Amazônia é palco de disputa estrangeira há vários séculos e, precisamente, no século XX, coube ao Brasil aprimorar os conhecimentos sobre a região. Nos governos militares, a partir da estratégia de ocupação socioeconômica da região, nos anos de Médici deram início a alguns projetos de exploração como o já citado PIN e o projeto Radar para a Amazônia (RADAM).

O objetivo RADAM, como abordado no I PND, consistia em: "O Levantamento sistemático, de tôda a faixa territorial de influência do Programa, para obter mapas e cartas temáticas de sua topografia, cobertura vegetal, geologia e geo-morfologia, natureza e potencial dos solos, drenagem de superfície etc (cobertura aerofotogrametrica de 2.000.000 de km2)" (BRASIL, 1971, p. 30).

Segundo Rodrigues (2022) e, com base em Morel (1984), os trabalhos realizados com o RADAM foram de extrema importância, visto que foram descobertos espaços nunca antes detectados em 400 anos. Dentre esses pontos encontram-se rios de quilômetros de extensão desconhecidos, terras finas que proporcionam a plantação de vegetais e a reserva de produtos como carvão, calcário, ouro, bauxita e dentre outros, que poderiam ser explorados para o ganho social.

Datados desde o século XIX, os conflitos na Bacia do Prata também estavam presentes nas preocupações do governo, visto que cabia ao Brasil neutralizar a influência argentina na região. Como abordado no tópico anterior, durante a década de 1960 houve um certo desequilíbrio entre os países que são banhados pelo Rio do Prata, a partir de uma tentativa do governo argentino de convocar o Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai para discutir quais seriam os melhores parâmetros de aproveitamento natural da região, uma vez que a Argentina alegava estar em desvantagem em relação aos demais países por estar situada mais ao sul (FERRES, 2004; LIMA, 2013, SOUTO 2013).

Dessa forma, as percepções diferentes e, consequentemente, as tentativas do Brasil e da Argentina de se imporem como líderes desse espaço, reverberou-se em certos momentos de tensão entre os dois países. Com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata[23], em 1969, o governo argentino buscava respaldo para impedir o desenvolvimento de hidrelétricas que já vinham

[23] Tinha como objetivo central o desenvolvimento de maneira harmoniosa, com um aproveitamento satisfatório e a preservação da região para as gerações futuras. Ver https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19701979/anexo/and6708470.pdf

sendo orquestradas durante essa década entre Brasil e Paraguai, que resultaria na instituição do Acordo de Corpus-Itaipu, firmado em 1973 (FERRES, 2004; LIMA, 2013, SOUTO 2013).

As pressões argentinas foram proferidas em fóruns multilaterais, alegando que as populações que viviam à margem do rio Paraná deveriam ser consultadas em relação à construção da usina, além do fato dessa mesma afetar o fluxo dos rios que banham o país. A postura brasileira diante dessas pressões foi de extrema importância, visto que o governo argentino durante a ditadura militar atravessava crises constantes, diferente do governo brasileiro que apresentava um projeto de governo mais sólido, com objetivos de incrementos de poder mais substanciais, o que já configurava uma balança de poder favorável em relação à Argentina (FAJARDO, 2004; SOUTO 2013).

2.3 O Governo Geisel e o Pragmatismo Ecumênico Responsável (1974-1979)

Como afirma Spektor (2004), o governo de Ernesto Geisel é possivelmente o mais avaliado, com extensas contribuições de economistas, internacionalistas, historiadores e demais áreas afins, dada a riqueza de nuances que esse período trouxe para a história da política brasileira. No tópico anterior, foram apresentados os principais projetos envolvendo o governo Médici, a partir das variáveis econômica, de inserção regional e internacional e de defesa, sendo este tópico uma reutilização dessas variáveis, mas a partir dos processos políticos implementados de 1974 a 1979.

Desta maneira, foi possível visualizar que o projeto Brasil Potência representou um impulso para que o Brasil atingisse essa condição de grande potência, mas que a partir de 1973 esse modelo passa a sofrer decadência, desencadeada tanto por processos endógenos quanto exógenos. Em termos de política econômica, esse projeto começou a sofrer consequências dos erros de condução da política monetária, além do início da crise do choque de petróleo. Este é o cenário em que Geisel iniciou o seu governo (MACARINI, 2005; OLIVEIRA, 2005).

Ernesto Geisel (1907-1996) assumiu a presidência a partir de março de 1974, e como abordam Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 229) o otimismo em relação ao processo de tornar o Brasil uma grande potência se vê levemente abalado diante das novas perspectivas do cenário internacional. Essa nova conjuntura fez com que o governo brasileiro traçasse um novo plano de inserção internacional, ao assimilar que os passos futuros seriam dados com a iminência de que a democracia retornaria a dinâmica política nacional e que, ao mesmo tempo, existiria uma continuidade no projeto político de tornar o Brasil uma grande potência, porém, com uma certa cautela, no que os autores chamam de política de distensão.

Dessa forma, o governo lança o II PND, contento os objetivos centrais de como o Brasil contornaria as pressões conjunturais e os objetivos nacionais propostos. O documento inicia em seu primeiro capítulo reforçando os principais feitos do I PND, mas abre margem para a interpretação de que mesmo com os desafios no cenário internacional o Brasil poderia e deveria tornar-se uma grande potência, ou seja, seguir com a mesma vontade com esse projeto de crescimento. O subtópico seguinte analisará brevemente os principais projetos desse segundo plano governamental.

2.3.1 A Política Econômica do governo Geisel: II PND

O novo cenário em que o governo Geisel tem o seu início teve como o principal agravante o primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, final do governo Médici, como uma resposta dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ao ocidente, com um aumento nos preços dos barris de petróleo com o objetivo de vingar os países árabes com o ocorrido durante a Guerra do Yom Kippur[24]. O governo Médici encerra a sua política econômica apresentando um percentual elevado nos índices de desenvolvimento, mas a crise já começa a atingir o Brasil desde essa época, fazendo com que a inflação volte a subir, resultando no desafio que o governo Geisel deveria contornar (VISENTINI, 2020).

Segundo Visentini (2020) e Ferreira (2021), Geisel possuía uma postura mais centralizadora e participativa, diferente do seu antecessor que delegava mais. Em conjunto com Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda, João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento, e Severo Gomes, Ministro da Indústria e Comércio, visualiza-se a redefinição de quais devem ser as principais linhas de ação do II PND. O documento é mais robusto em relação ao I PND, sendo dividido em quatro partes, contendo ao menos entre dois e seis capítulos cada, com o intuito de reforçar que o governo pretendia se mostrar forte e com objetivos de seguir com o propósito de tornar o Brasil uma grande potência:

> Num momento de particular complexidade da economia e da sociedade, mundialmente, quis o atual Governo dirigir-se a Nação com espírito de franqueza e realismo. Mas sem abrir mão da tarefa ambiciosa de propor a todos os brasileiros um novo e maior esforço para superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento, consolidando e ampliando os resultados que o País tem alcançado, nesses dez anos de Revolução (BRASIL, 1974).

O trecho acima retrata a fala pertencente ao presidente Geisel que abre o documento em questão. Na primeira parte do documento, intitulada “Desenvolvimento e Grandeza: O Brasil

[24] Ataque a Israel orquestrado por Egito e Líbia, em 1973, com o objetivo de pleitear o território árabe tomado por Israel durante a Guerra dos Seis Dias, que ocorreu em 1967.

como potência emergente" constata o propósito de que até o final da década o Brasil já teria a consciência de ser uma potência emergente, e que os problemas que persistem em termos de desenvolvimento socioeconômico "podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado" (BRASIL, 1974, p. 24).

Sendo assim, a estratégia econômica permanece através do objetivo de expansão industrial e com o intuito de implementar uma reestruturação no padrão de industrialização do país, de modo que ocorresse um processo de substituição de importações capaz de manter o objetivo proposto de obter um percentual de 10% de crescimento anual. O foco central da reestruturação industrial passaria a priorizar setores de bens de capital e insumos básicos, assim como o setor energético, uma vez que a conjuntura posta demandava um investimento que poderia proporcionar, na medida do possível, uma autossuficiência energética para o Brasil (BRASIL, 1974; LESSA, 1998).

Na Estratégia Industrial apresentada no capítulo III da parte I, deveria haver um esforço do apoio financeiro de empresas públicas e privadas, que possibilitaria o fomento da Indústria de Bens de Capital, de Eletrônica de Base e de Insumos Básicos (BRASIL, 1974).
Dentro desse escopo podem se inserir os seguintes produtos:

> Produtos Siderúrgicos e suas matérias-primas; Metais Não-Ferrosos e suas matérias-primas; Produtos Petroquímicos e suas matérias-primas; Fertilizantes e suas matérias-primas; Defensivos Agrícolas e suas matérias-primas; Papel e Celulose; Matérias-primas para a Indústria Farmacêutica; Cimento, Enxofre, outros minerais não metálicos (BRASIL, 1974).

Na indústria Eletrônica de Base o foco seria concedido na promoção dos setores de comunicação e informática, de modo que além de se tornar autossuficiente na produção de produtos eletrônicos, o Brasil também poderia se colocar apto a exportar esses materiais. Outro tópico abordado no documento e reforçado por Lessa (1998) é o fato de existir uma vontade do governo de dinamizar as áreas que receberiam as sedes desses pontos industriais como uma forma de reduzir a concentração industrial apenas nas regiões sudeste-sul, sendo alocadas para as regiões mais periféricas do país, com investimento na região nordeste de modo que um equilíbrio na produção econômica estivesse viabilizado (BRASIL, 1974; LESSA, 1978).

Ainda na primeira parte do plano, é trazido, novamente, a Estratégia de Integração Nacional com o mesmo objetivo de ocupação territorial e integração das regiões Nordeste, Amazônica e Centro Oeste, a partir das rodovias que já estavam sendo montadas no governo anterior e com o intuito contribuir com a Estratégia Industrial e consolidar polos agroindustriais. Para a região Nordeste, buscava-se uma meta de crescimento maior que 10% ao ano, e para as regiões Amazônica e Centro-Oeste, seria dado seguimento ao PIN e ao POLAMAZÔNIA.

Porém, a partir do trabalho realizado, o governo agora estimularia a ocupação a partir da escolha das terras mais férteis e concentrando a ação; e, também, setorialmente seletiva, para desenvolver vantagens comparativas evidentes. Também é sinalizada a preocupação com a preservação dos recursos naturais presentes nessas regiões, a partir da criação de programas de preservação e de núcleos de pesquisa que busquem compreender as peculiaridades da vegetação e clima (BRASIL, 1974).

Na segunda parte do plano denominada "Grandes temas de hoje e de amanhã" a Política Energética aparece no oitavo capítulo, com a constatação de que a dependência brasileira ainda se mostrava intensa, diante da crise no cenário internacional e em comparação com as demais potências médias e grandes potências. Apesar do petróleo ser uma fonte de energia fundamental, caberia ao Brasil explorar outras alternativas que pudessem suprir as necessidades locais e reduzir a dependência excessiva (BRASIL, 1974).

Dentre os objetivos centrais da política tem-se a redução da dependência em relação a fontes externas de energia, contando com um investimento de 56 bilhões de cruzeiros[25] para o aprimoramento de um programa da Petrobrás de exploração de xisto, que já existia na cidade de São Mateus do Sul, no Paraná. Desenvolveu-se o processo de eletrificação de ferrovias e produção de álcool, para complementar a gasolina, resultando no Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL), estratégia bem quista pelo presidente dado o claro esforço de exploração da potencialidade bioenergética nacional (BRASIL, 1974; STOLF, OLIVEIRA, 2020).

O setor de energia hidrelétrica também fora explorado, sendo o melhor dentre os demais e responsável por gerar 90% da energia do país, além de receber um investimento de bilhões de dólares para a construção de 40 novas barragens (OLIVEIRA, 2018). O último objetivo referente ao investimento no setor energético diz respeito a produção de minerais nucleares, com destaque para a continuidade apresentada no investimento do crescimento da energia nuclear, reforçada pelo acordo firmado entre Brasil e Alemanha, intitulado Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, que tinha como meta o aumento da matriz energética brasileira, conferindo um apoio maior em relação a cooperação prévia com os EUA, uma vez que todas as etapas do processo desde a extração até a construção de reatores nucleares seriam contempladas (BRANDÃO, 2022).

O investimento no setor de ciência e tecnologia seguiu favorecido, com o aprimoramento nos setores de pesquisa, a partir da concepção de que "pesquisa ou é internacional ou não é ciência", com foco no desenvolvimento e repercussão internacional da

[25] Algo em torno de 20 milhões de reais, atualmente.

pesquisa brasileira e a contenção da chamada fuga de cérebros. Cria-se o II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para seguir auxiliando no fomento deste seguimento e no processo de transformação industrial que o país se propunha a realizar (BRASIL, 1974).

Ao interpretar os escritos de Lessa (1998), Macarini (2011) destaca que o II PND obteve semelhança ao Plano de Metas desenvolvido por JK, especialmente em relação às transformações da estrutura industrial do país. Alves (2022, p. 39) também analisou a política econômica do período em questão e infere que os objetivos propostos pelo plano foram cumpridos. Entretanto, a dependência externa se acentuou no processo de concretização da substituição de importações, cenário que se agravaria com a ampliação das dívidas internas e externas ao final da década de 70, uma vez que um segundo choque do petróleo ocorreu em 1979, o que transformou a década de 80 em um período de intensa dificuldade econômica.

2.3.2 A política externa do governo Geisel: Pragmatismo Ecumênico Responsável

O Sistema Internacional se apresentava bastante distinto durante o governo Geisel, fator que proporcionou a mudança em como o Brasil deveria se posicionar diante dessa nova dinâmica. Spektor (2004) chama atenção para a política externa ser uma das (senão talvez a principal) ferramentas que proporcionou o crescimento do país durante esse período, que passou a adotar uma perspectiva mais autonomista e multilateral, que representou os anos do Pragmatismo Ecumênico Responsável.

Como já abordado na literatura e de acordo com Visentini (2020), o "Pragmatismo Responsável" seria "uma política externa que repudiava discussões semânticas e que afasta os extremos" e o "Ecumênico" representaria uma maneira de horizontalizar as relações que o Brasil passaria a ter com os demais Estados, sem as amarras ideológicas do conflito bipolar. Dessa forma, o trecho que Oliveira (2005) enfatiza, de um dos discursos do novo Ministro das Relações Exteriores, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, explana essa nova concepção:

> Assim, um enfoque pragmático e ecumênico da política externa é, de certa forma, o resultado direto da evolução da economia, tanto dentro quanto fora de nossas fronteiras. Seria um erro, contudo, concluir que a nova política externa do Brasil, marcada por um ecumenismo pragmático, é um simples reflexo das necessidades elementares da vida econômica. É, também, o resultado de uma observação atenta da recente evolução do sistema internacional, e do papel que uma nação emergente, como a nossa, está destinada a desempenhar neste contexto (SILVEIRA *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 150).

A partir desse trecho, o então novo ministro destacou que ainda que as questões políticas e econômicas domésticas[26] estivessem em evidência, seria uma evolução natural da política externa brasileira que o país abandonasse a postura mais bilateral apresentada durante o governo Médici, para uma postura mais multilateral, representada pela necessidade de o Brasil conseguir firmar mais parcerias em acordos de cooperação. Pinheiro (2013) ressalta que apesar da política externa brasileira ter sofrido mudanças nos anos anteriores, seria apenas no governo Geisel que esse redirecionamento obteria um peso maior, ocasionada pela *détente* que havia se intensificado, permitindo que países da periferia como o Brasil pudessem ter uma margem de manobra maior e tirar proveito desse cenário multipolar que vinha ascendendo.

A partir dessas características, especificamente no II PND, esses objetivos são sistematizados em como o Brasil deveria impor o seu plano de integração com a economia internacional. No documento, são acentuadas as necessidades de diversificação de parcerias e do fim do protecionismo e de obstáculos impostos pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Dentre os principais Estados os quais se deveriam estabelecer acordos de cooperação, destacam-se: os Estados Unidos; os países membros do Mercado Comum Europeu; países da América Latina e África (tendo este último continente especial destaque as nações recém independentes) e a União Soviética e China Continental (BRASIL, 1974).

Obviamente, a aproximação com a URSS e a China Continental tornou intenso o escopo da estratégia do Pragmatismo Ecumênico Responsável, que visualizava nessa relação uma oportunidade de "criar um fluxo de comércio várias vezes superior ao nível atual" (BRASIL, 1974, p. 76). Segundo Oliveira (2005) a assinatura de acordos de cooperação com a China tinha um significado maior visto que ambos possuíam princípios de política externa semelhantes, com destaque para o posicionamento favorável da melhor inserção dos países em desenvolvimento no SI.

No que diz respeito às relações entre Brasil e América Latina, a postura adotada pelo Brasil foi de não se colocar como um *hegemon* autoritário e, ao mesmo tempo, buscar o maior número de parcerias possíveis, tal qual constatado no governo anterior. Dessa forma, Lessa (1998) aponta que as relações do Brasil com países latino-americanos passaram por dois momentos significativos, sendo o primeiro, um momento de aproximação do Brasil com países

[26] No cenário doméstico, a reabertura para um regime democrático já apresentava iminência, o que gerou descontentamento por parte de grupos de extrema direita, considerados mais linha dura, que passaram a pressionar membros do novo governo a seguirem com o regime militar. Esse fator, somado ao já existente descontentamento por parte da sociedade que condenava as atrocidades do regime e que agora haviam ganhado um apoio de importantes grupos da elite, traziam um cenário de instabilidade que demandaria do governo Geisel uma intensa capacidade de manejamento (VISENTINI, 2020).

da Bacia do Prata, e o segundo, com uma maior proximidade de países do Norte, precisamente os que fazem fronteira com a região Amazônica.

Na região do Prata, foram firmados acordos binacionais de cooperação técnica para as áreas de economia e tecnologia, com foco no suprimento de energia para a região. O foco desse tipo de cooperação era tentar contornar os conflitos envolvendo a Argentina e recuperar a imagem do Brasil, contornando a balança de poder na região, beneficiando com essa política países como Uruguai, Paraguai e Bolívia (LESSA, 1998; VISENTINI, 2020).

Já na região norte, cabe destaque para a consolidação do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Guiana, Equador, Peru, Suriname e Venezuela, em 1978. No que diz respeito à América Central, o percurso permaneceu semelhante em relação ao governo anterior, porém, o México ganhou um peso que anteriormente não obteve, com a instituição de acordos de cooperação industrial e siderúrgicos (LESSA, 1998; VISENTINI, 2020).

Em relação aos países da Europa, a expansão industrial que o governo Geisel propunha trazia a necessidade de obtenção de um maior número de parcerias, especialmente àquelas que pudessem complementar ou fazer frente ao apoio que os EUA concedia ao Brasil. Deste modo, Lessa (1998) destaca que a vertente europeia representava uma maneira de tornar viável uma "interdependência horizontal" que deixaria de lado a perspectiva de dependência entre o Norte e o Sul, e reforçaria a ideia de interesses convergentes, o que concederia ajuda ao Brasil para ser visto como uma potência emergente que poderia sentar à mesa como igual.

O continente africano permaneceu como um dos principais meios de reafirmação da iniciativa brasileira de aprimorar o multilateralismo. Entretanto, alguns posicionamentos foram alterados, especialmente a postura que o Brasil possuía de conceder apoio a Portugal nos processos de descolonização africana, passando a reconhecer o governo de Angola e Guiné-Bissau, além de potencializar os acordos de cooperação técnica, principalmente com a exportação de produtos manufaturados, o que representaria um total de 5,2% das exportações brasileiras (LEITE, 2011).

Quanto às parcerias estabelecidas com países do Oriente Médio, a conjuntura teve um papel bastante significativo, visto que cabia ao Brasil prezar por manter o maior equilíbrio possível nas relações com os países da região e assim ser menos impactado pela crise energética. Leite (2011) e Visentini (1998) sinaliza que os acordos firmados entre o Brasil e o continente giravam em torno da troca entre manufaturas brasileiras e petróleo, sendo o Iraque e o Irã os principais atores.

A liberdade e autonomia com que o Brasil estava atuando no cenário internacional passou a causar descontentamento por parte dos EUA, como trazem Gonçalves e Miyamoto:

> O fosso que se abria entre a política externa pragmática e responsável brasileira e os postulados essenciais da política internacional norte-americana tendia a ampliar-se na mesma proporção em que se diversificavam os interesses econômicos e aumentava a margem de independência política do Brasil no sistema internacional (...) Por mais que a participação do capital estatal brasileiro estivesse atingindo os interesses das empresas de capital norte-americano (...) foi a decisão brasileira de assinar o acordo de cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha, em novembro de 1975, que estendeu bruscamente a franja de litígio com a superpotência norte-americana (GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993, p. 233).

Como abordado no subtópico anterior, o acordo de transferência de tecnologia nuclear entre Alemanha e Brasil despertou nos EUA um sentimento de ameaça, que tentou retaliar através de embargos políticos e econômicos. Esse episódio, e outros como a aproximação brasileira com países do espectro socialista, demonstrou um ato de imposição brasileira louvável, como reforçado por Azeredo da Silveira: "No mundo de hoje, somente a coragem· de inovar e de ousar permite romper o círculo vicioso que condena as nações a uma estratificação social internacional, com seu séquito de problemas crescentes e de inevitáveis perigos" (SILVEIRA *apud* GONÇALVES E MYIAMOTO, 1993, p. 233).

Em linhas gerais, o pragmatismo ecumênico responsável representa um dos momentos mais simbólicos da política externa brasileira, marcado extensivamente por ser a ponte fundamental para a consolidação no nacional-desenvolvimentismo que o Brasil buscava lograr. Dentre os principais autores que adentram nos estudos da política externa brasileira, é comumente citado como um dos períodos de maior prosperidade, peso dado pelo bom relacionamento entre Geisel e Silveira. Concomitantemente, as crises conjunturais abriram margem para o Brasil desenvolver a chamada autonomia pela distância (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

2.3.3. As políticas de defesa do governo Geisel: Cooperação com a África sul-atlântica, investimentos na Antártica e na região amazônica

O governo Geisel também seguiu com os investimentos no Atlântico Sul a partir dos esforços de cooperação com países africanos da costa sul atlântica. A cooperação com a África, de acordo com Farias (2017), se intensificou durante a década de 70, uma vez que a perspectiva geopolítica da inserção do Brasil nesse espaço para o impedimento de uma ameaça estrangeira não era mais a única justificativa pertinente, e sim o fato do Brasil buscar novos mercados para suprir os efeitos da crise energética da época, como apresenta no seguinte trecho:

> Assistiu-se ao longo da década de setenta um deslocamento sistemático de um princípio de regionalização calcado na geopolítica da segurança, da qual a África Ocidental constituía a primeira linha de defesa (MATTOS, 1977), para outro fundamentalmente pautado nas necessidades e determinações econômicas. Nessa atualização, a África ingressava como um espaço privilegiado para a expansão de bens, serviços e tecnologias brasileiros. A assertiva procura por novos mercados visava contornar os efeitos depressivos da vulnerabilidade energética, do mesmo modo a diversificação dos parceiros era uma condição para a manutenção da estratégia de desenvolvimento econômico (FARIAS, 2017, p. 119).

Dessa forma, e em se tratando precisamente da cooperação em segurança e defesa, Abdenur e Neto (2014) destacam que durante a década de 1970 já haviam iniciados os fornecimentos de aviões e carros blindados do Brasil para a África, que nas próximas décadas facilitariam o processo de cooperação para construção das forças navais. Eles destacam que esse esforço representava a semente do papel de *region-builder* que o Brasil teria na região, precisamente durante o governo Lula da Silva (2003-2010).

O desenvolvimento de pesquisas no oceano Antártico também se consolidou durante o governo Geisel a partir da assinatura do Tratado Antártico, vindo dos esforços de Therezinha de Castro para a exploração da região. Em "Antártica, o assunto do momento", Castro (1955) apresenta a importância e as características dessa região, que já se apresentava com um potencial de exploração elevado naquela época. A quantidade significativa de pesquisadores de vários lugares do mundo, em especial dos Estados Unidos, França, Reino Unido, sinalizava o interesse de vários Estados em pleitear uma parte do território para a construção de estações científicas, e esta demanda ficaria a cargo do Direito Internacional, que naquele momento não havia regularizado a sua partilha (CASTRO, 1955, p. 47).

Dessa forma, os países sul-americanos deveriam unir esforços para pleitear a sua parcela no território, uma vez que as potências estrangeiras poderiam se beneficiar em detrimento deles, uma vez que, dada a ausência de regulamentação por parte do Direito Internacional, tais países apelaram para Tratados firmados durante o início do século XX. Assim, a Argentina, o Uruguai, Chile, Equador e Peru também poderiam lutar da mesma maneira, ou seja, também utilizar as justificativas históricas para reivindicar seus direitos. A partir de seu protagonismo regional, o Brasil deveria somar nessa questão, a partir do que Castro e Delgado de Carvalho chamam de Teoria da Defrontação (CASTRO, 1955; CARDONNE, 2015).

A Teoria da Defrontação representa a tentativa brasileira de requerer espaço na Antártica, tomando enquanto base a posição que o país se encontrava, que de acordo com a cercania relativa, geograficamente ele estaria tão ou mais próximo que os vizinhos sul-americanos do território. A partir daí, o Brasil poderia aproveitar a posição geoestratégica da Antártica e fomentar a sua segurança. Dada a extensão do litoral voltada para o Atlântico Sul e

a necessidade de se proteger de uma possível ameaça comunista, este seria um elemento securitizador na época, além de possibilitar exploração econômica de bens naturais neste espaço (CARDONE, 2015, p. 05).

Os esforços trazidos por Castro resultaram na adesão do Brasil ao Tratado Antártico durante a década de 1970, que teve a sua elaboração no âmbito das Nações Unidas. O Tratado impõe aos países signatários que as atividades realizadas no continente sejam divulgadas, de modo que a comunidade internacional esteja ciente de novas descobertas naturais e que o espaço não seja palco de disputa. Desse esforço criou-se a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), em 1975, que garantiria a presença brasileira na Antártica, bem como o desenvolvimento de pesquisas e a garantia de preservação do meio[27].

A proteção e desenvolvimento da região amazônica também se mantiveram, com destaque para a consolidação do Tratado de Cooperação Amazônica. Com a pauta ambientalista em voga e aparecendo no II PND entre uma das preocupações governamentais, a implementação de um projeto de integração entre os países que fazem fronteira com o Bioma Amazônico era fundamental para que a soberania destes estivesse em evidência, além da busca de uma certa equivalência na exploração e preservação desse espaço, nos mesmos moldes que o Tratado da Bacia do Prata fora consolidado. Em se tratando da Bacia do Prata, é dado início a construção da Usina de Itaipu-Corpus, sendo inaugurada somente no governo Figueiredo, posteriormente (MACEDO, 2020).

Berta Becker (2005) pontua que o desenvolvimento de países periféricos como o Brasil se deu a partir da perspectiva de integração do binômio sociedade-natureza, destacando o peso geopolítico de se pensar a importância da preservação do espaço para o crescimento da sociedade. Apesar da autora não concordar com as práticas empreendidas durante os governos militares de ocupação e integração da Amazônia, reconhece que elas foram de extrema importância dada a possibilidade de descoberta de novas riquezas, mas que precisam de uma nova perspectiva de exploração, dada a finitude dos recursos naturais.

Diante do exposto, o objetivo central desse capítulo era mostrar um panorama geral dos principais projetos que os PNDs sistematizaram. O capítulo seguinte buscará relacionar os ganhos obtidos a partir desses objetivos compostos por uma Grande Estratégia desse decênio concomitante as premissas do Realismo Periférico.

---

[27] Esforço que se transformaria no Programa Antártico Brasileiro. Ver < https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/proantar/sobre>.

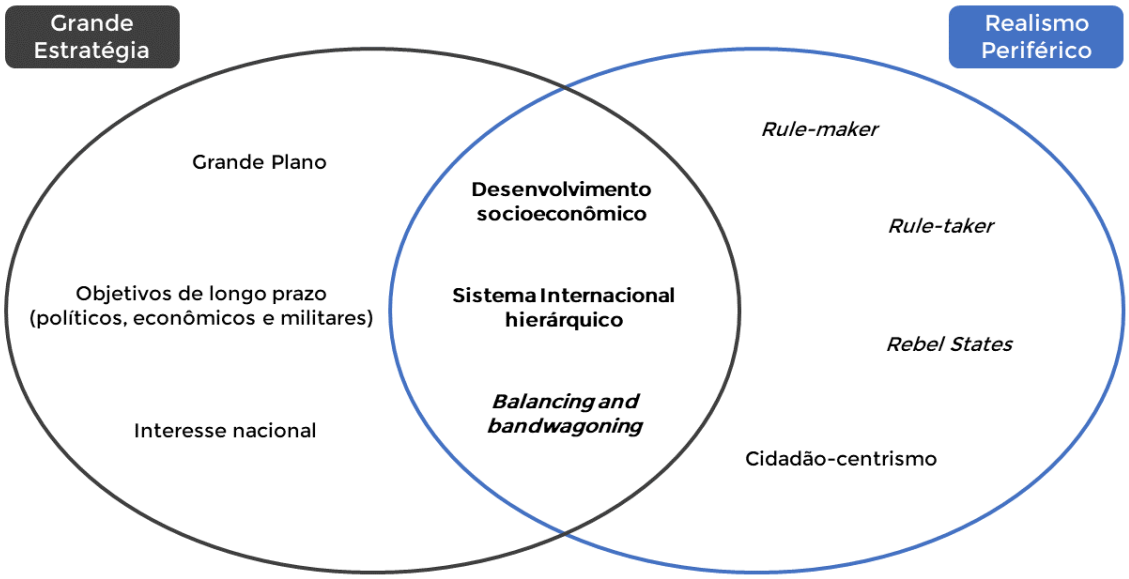
3. ANÁLISE DA DÉCADA DE 1969-1979: A RELAÇÃO DOS PROJETOS IMPLEMENTADOS NOS GOVERNOS MÉDICI E GEISEL COM A GRANDE ESTRATÉGIA EM CONSONÂNCIA AO REALISMO PERIFÉRICO

O período dos governos Médici e Geisel consistiram em um momento histórico de diversificação de investimento econômico e implementação de projetos no país. Sistematizados em dois documentos expostos no capítulo anterior, os PND I e II representam dois grandes planos com objetivos claros, condicionando um direcionamento detalhado de qual deveria ser a ação estatal nesse recorte, como proposto por Silove (2017, p. 12). No entanto, a década de 1980 faz desmoronar o que vinha sendo construído durante esses projetos governamentais, a partir de uma combinação de elementos domésticos e sistêmicos, reforçando a necessidade de compreensão do quão autônomo um Estado que faz parte da periferia do SI consegue ser para sustentar uma Grande Estratégia longeva.

Conforme explorado no primeiro capítulo, duas são as categorias a serem tratadas de maneira interseccional neste capítulo: a Grande Estratégia e o realismo periférico. A revisão bibliográfica acerca da categoria Grande Estratégia permitiu identificar algumas características que se adequam ao caso em questão. No período estudado, dois foram os documentos centrais a partir dos quais se extraiu os elementos que compõem a Grande Estratégia do período, a partir dos objetivos políticos, econômicos e militares, principais categorias sugeridas por Kennedy (1991) para se constituir a Grande Estratégia de um Estado, somada às características do Realismo Periférico, que compreendem como um Estado da periferia sobrevive em um SI hierárquico, elaborados por Escudé (2012).

A figura a seguir objetiva explanar as principais características inerentes a Grande Estratégia, precisamente no caso de potências médias, e ao Realismo Periférico

Figura 03: Intersecção Grande Estratégia e Realismo Periférico



Fonte: Elaborado pela autora.

Na intersecção entre a abordagem Realista trabalhada e os elementos de Grande Estratégia incorporados, têm-se três categorias que se pretende esmiuçar no presente capítulo: o fomento do desenvolvimento socioeconômico, as perspectivas de *balancing e bandwagoning* e os constrangimentos causados pela hierarquia do SI.

3.1 Realismo Periférico e Grande Estratégia durante o governo Médici

Apesar do Brasil caracterizar-se por estar em um regime autoritário na época, reforça-se o argumento trazido por Caverley (2022, p. 241) de que, ao analisar as fontes domésticas de uma Grande Estratégia, é identificado que algumas variáveis econômicas servem como meios para alcançar um objetivo no longo prazo, como o aprimoramento nos índices de exportação e importação, a atração de investimento estrangeiro e os gastos com defesa. Estes também se manteriam em regimes democráticos.

A partir da concepção do autor, a composição governamental não necessariamente detecta o grau de dificuldade que um Estado pode adquirir na condução dessas variáveis: o que pode parecer simplificado em um regime autoritário não necessariamente será em um regime democrático, e vice-versa. Para ilustrar essa proposta, ele exemplifica que regimes democráticos podem atuar de maneira autoritária, como na deflagração de um conflito beligerante, assim como

em regimes autoritários a manutenção de poder pode demandar do líder uma maior habilidade de pacificação de elites locais, para evitar o conflito de interesses (CAVERLEY, 2022).

O ponto evidenciado por Caverley demonstra o que Stepan (1971, p. 46) enfatiza em relação à diferença entre os militares como instituição e os militares como governo. O pesquisador detecta que havia uma necessidade por parte da elite militar de estabelecer um consenso com as elites civis, apresentado no seguinte trecho: "Um aspecto fundamental da tensão civil militar é a tensão que se manifesta diante de uma dupla necessidade de governantes: de um lado manter uma força armada como instrumento da política e da ordem interna e de outro, garantir que o poder militar não usurpe o poder político" STEPAN, 1971, p.46).

Segundo ele, no Brasil, essas divergências de perspectivas eram relativamente mais simples de cristalizar, uma vez que muitos civis já utilizavam os militares para a implementação de objetivos pessoais. Portanto, a conexão com esses civis se dava de maneira menos conflituosa, visto que eles faziam parte do sistema político e de papéis relevantes (STEPAN, 1972).

Dessa forma, mesmo que o Brasil estivesse em uma ditadura, o estabelecimento de um consenso entre as elites para com o projeto de poder que se buscava alcançar se fazia essencial. O consenso entre essas frações de classe aparece em Brands (2010) quando observou o desenvolvimento da Grande Estratégia em Lula da Silva (2003-2010), assim como em ALSINA JR (2018) e em Milani e Nery (2019) quando observaram esse mesmo período e parte do Governo de Rousseff (2011-2016). Foi realizada a constatação de que que, a partir do momento em que não há consenso entre esses grupos, a Grande Estratégia dos governos petistas se desestrutura.

Em virtude da complexidade da temática, mas considerando a importância que ela traz para o debate de Grande Estratégia, durante o regime militar buscou-se o apoio desses grupos, especialmente a chamada elite industrial, de acordo com Bresser-Pereira (2012, p. 22)[28]. Ainda que não exista um consenso quanto a sua composição, essa elite representa os empresários que participavam diretamente do processo de construção do parque industrial do Brasil (COSTA, 2014).

[28] Nesse trecho, o autor discorre sobre as elites que compuseram o pacto político consolidado para a aceleração do desenvolvimento nacional: "Esse pacto político teve a mesma composição do anterior em termos de elite – burguesia nacional e burocracia pública (na qual os militares haviam se tornado dominantes) –, mas excluía os trabalhadores e os intelectuais de esquerda, enquanto os interesses estrangeiros, que haviam sido importantes no momento do golpe, perdem em seguida boa parte de sua influência (...) O pacto foi comandado pela tecnoburocracia pública e contou com a participação ativa da burguesia industrial que se envolverá principalmente na indústria de bens de capital, enquanto o estado continuava a investir na infraestrutura e nas indústrias de base – no caso da petroquímica, em associação com o capital externo" (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 22).

O apoio concedido por parte das elites na construção do projeto desenvolvimentista do Brasil nesse período representava, a princípio, uma certa conformidade desse grupo com a consolidação desse avanço que ambos os governos se propuseram a implementar. Esse apoio também demonstra que o interesse nacional[29] da época apresentava uma certa clareza, ainda que não exista uma definição única sobre o que vem a ser, de fato, o interesse nacional de um Estado. Contudo, a convergência entre os atores responsáveis pela instrumentalização de uma Grande Estratégia seria o que, possivelmente, representaria esse interesse, e o apoio das elites, em especial, se mostrou fundamental na experiência brasileira tanto para a sustentação do projeto desenvolvimentista da época quanto para a sua ruína (BRESSER-PEREIRA, 2012; BRANDS, 2014).

Posto isto, a busca pelo desenvolvimento é uma constante entre os países do Sul Global, sendo as suas diversas interpretações exaustivamente estudadas. Mollo e Fonseca (2013) explanam, a partir da definição de Bielschowsky, como esse processo se materializou no Brasil:

> Segundo Bielschowsky (1988, p.7), o desenvolvimentismo pode ser definido como a 'ideologia de transformação da sociedade brasileira' assentada em um projeto econômico voltado à industrialização como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento, sob o entendimento de que esta não adviria pela espontaneidade das forças de mercado, ou seja, seria indispensável a atuação do estado como indutor, como agente planejador do desenvolvimento e/ou investidor direto. Este autor elabora, ainda, uma tipologia que mostra que o pensamento desenvolvimentista não é monolítico, mas abarca dentro de si controvérsias, envolvendo temas relevantes como, por exemplo, o papel do capital estrangeiro e do estado para a consecução do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY *apud* MOLLO E FONSECA, 2013, p. 223-224).

O cerne do Realismo Periférico sugere que o desenvolvimento socioeconômico se concentra como a principal variável a ser considerada na elaboração das políticas domésticas e externas, por parte do Estado. Essa preocupação vem da perspectiva dessa abordagem de colocar o cidadão como a quem o Estado deveria servir em primeiro lugar, justificando a necessidade constante de contornar esse subdesenvolvimento (ESCUDÉ, 2012).

O fomento do desenvolvimento socioeconômico se apresenta como a primeira intersecção entre a Grande Estratégia e o Realismo Periférico. Combinada a percepção de Kassab (2018) – destacada no primeiro capítulo de que as potências médias ou Estados fracos estariam em constante estado de *play the field* no SI –, o Realismo Periférico busca auxiliar esses Estados nessa lógica de sobrevivência (SCHENONI, ESCUDÉ, 2016).

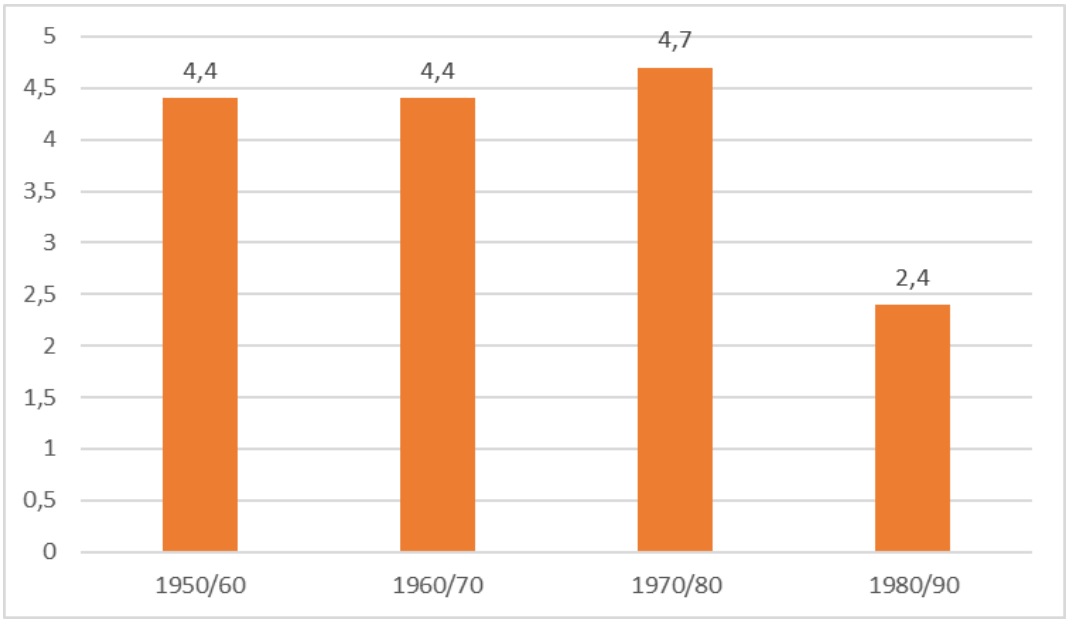
[29] Como reforça Sato (2005, p. 128), as percepções daqueles atores que estão conectados na formulação de políticas domésticas e externa é baseada no que eles perceberiam como aspirações e como interesses e no que se é percebido como ameaças, e esse conjunto de percepções resulta na dificuldade de encontrar um consenso nas ações concretas, especialmente em um cenário de instabilidade.

A política econômica visualizada durante o governo Médici privilegiou o fomento da agricultura e seu processo de modernização, a partir da perspectiva que circundava os membros governamentais que o modelo agrário-exportador favorece a balança comercial local, visto que os ganhos dessa prática seriam revertidos no processo de industrialização local. A implementação dos citados programas como o PRONATERRA e até mesmo a EMBRAPA, reiteram o empenho do governo em beneficiar este setor.

Martine (1991, p. 10) reforça que a elite agrária também obteve ganhos com esse processo, visto que os principais incentivos foram realocados para os grandes proprietários de terras. No entanto, os produtores rurais de pequenas propriedades não obtiveram os mesmos investimentos, consequências que iriam surgir posteriormente como a diminuição das atividades de produção e o aumento da concentração da propriedade da terra.

No gráfico abaixo segue o percentual de crescimento do setor agrícola indo desde a década de 1950 até a década de 1990, comprovando o aumento desse setor a partir da década de 1970 e 1980.

Figura 04: Taxas médias anuais de crescimento da Agricultura em %, em décadas



Fonte: Adaptado de Bonelli e Gonçalves (1998, p.3)

Suzigan (2000, p. 17) constatou que esse ciclo de industrialização que o Brasil estava vivenciando foi um dos mais promissores, especialmente com a implementação dos investimentos em pesquisas tecnológicas, que iam permitir que o Brasil em breve pudesse não mais se ancorar na exportação de *commodities*, como destaca no seguinte trecho:

> O padrão de desenvolvimento industrial avançou substancialmente em termos estruturais, convergindo para o padrão estrutural e tecnológico das economias industrializadas, embora sem alcançá-lo inteiramente. Por sua vez, a orientação da política econômica tornou-se francamente industrializante, apesar da assistência à agricultura (em crise nos anos trinta) e da persistência de políticas agrícolas com alguns subsídios. Estes, no entanto, em alguns períodos, apenas compensaram outras formas de extração de renda da agricultura em benefício da indústria e das atividades urbanas em geral (SUZIGAN, 2000, p. 10).

Apesar dos benefícios detectados nessas políticas econômicas, ao enxergar pela perspectiva social, ou seja, a lente "cidadão-cêntrica" do Realismo Periférico, o autor não visualiza que houve frutos tão significativos. As políticas de ocupação e urbanização promovidas, especialmente das regiões Norte e Nordeste tiveram como consequência um aumento de mão-de-obra urbana com baixa qualificação, que não conseguiria se inserir no mercado, ainda que a industrialização estivesse em evidência, gerando uma redução salarial e reduzindo o poder de compra da sociedade (SUZIGAN, 2000).

Outra intersecção entre as características da Grande Estratégia de uma potência média com o Realismo Periférico vem da lógica de *balancing* e *bandwagoning*. As definições apresentadas por Walt (1985, p. 110-111) dessas duas categorias são, respectivamente: a crença de que Estados formam alianças com o intuito de impedir que grandes ou superpotências tenham dominância sobre eles; e o ato de um Estado fraco buscar aliança com um mais forte, não necessariamente a partir da iminência de uma ameaça, mas também por outras questões, como a cooperação econômica.

Schenoni e Escudé (2016) consideram que a lógica de *bandwagoning* deveria ser adotada pela Argentina, levando em conta o seu *status* de segunda potência regional. Dessa forma, aproximar-se dos Estados Unidos representaria uma forma do país se blindar de sofrer retaliações por parte da potência norte-americana, dada a postura combativa que adotou em certos momentos durante o século XX.

Como retratado no primeiro capítulo, Hal Brands (2010) considera que manter uma relação de equilíbrio com os Estados Unidos, ou seja, implementar de uma certa forma a lógica de *bandwagoning* sugerida pelo Realismo Periférico seria um caminho interessante para a Grande Estratégia brasileira. Ainda que o caso avaliado pelo autor se baseie em um período pós Guerra Fria, e com um SI mais dinâmico e multipolar, o Brasil deveria ter uma certa cautela no distanciamento com a potência norte-americana, pois este poderia sofrer consequências negativas desse afastamento. A percepção que os Estados Unidos obtinham da região sul-americana na época estava atrelada não somente à estratégia de contenção da ameaça comunista, mas como um espaço de extração de recursos naturais que ajudariam a consolidar o país como principal hegemonia no cenário internacional. Nesse contexto, o Brasil seria o principal parceiro

na região, justificado tanto pela sua localização geográfica quanto pelo desempenho que vinha performando neste período (BANDEIRA, 2009).

Para eles, o Brasil já se apresentava como uma possível grande potência. Como evidenciado pela fala do então secretário de Estado, Henry Kissinger: "O Brasil está se tornando uma potência mundial, e não necessita da nossa aprovação para se tornar uma, e é nossa obrigação na condução da política externa de lidar com as realidades que já existem" (KISSINGER *apud* BANDEIRA, 2009) (tradução da autora).

Ao avaliar a experiência brasileira, o relacionamento com os EUA passou por momentos de aproximação e de afastamento, sendo os momentos de afastamento considerados custosos para a dinâmica brasileira, a exemplo do período da Política Externa Independente (PEI), com a interferência direta de Washington na deposição de João Goulart (BRANDS, 2010; RAPOPORT, LAUFER, 2000).

A partir da percepção de Souto (2013, p. 87) ao avaliar as relações entre Brasil e EUA durante o governo Médici, e como reforçado no capítulo anterior, a postura bilateralista conduziu a parceria em prol da consolidação do interesse nacional e, neste sentido, não poderia adotar uma postura extremista. Dessa forma, a relação entre os dois países se considera como equilibrada, com o estabelecimento de acordos de cooperação e no apoio concedido à potência norte-americana no combate ao comunismo nos países sul americanos. Porém, ela destaca alguns pontos de divergência como a questão do aumento das milhas náuticas por parte do Brasil e a postura adotada frente a recusa da assinatura do TNP.

Visentini (2003, p. 48) destaca um questionamento fundamental para se visualizar as relações entre o Brasil e EUA nesse momento: "assim como foi possível conciliar boas relações com os Estados Unidos com um projeto nacionalista-industrializante de grande potência, o que para os governos anteriores fora impossível?". Para responder a essa questão, o autor atribui a Diplomacia do Interesse Nacional como um momento em que a atenção ofertada à América Latina por parte dos EUA estava centralizada, principalmente, no combate ao avanço da esquerda no país. Contudo, outros eventos na conjuntura internacional demandavam uma maior atenção da potência norte-americana, como a Guerra do Vietnã, o que fez com que a presença estadunidense não estivesse tão permanente.

O que ele busca colocar em evidência nesse questionamento são os frutos adquiridos que o governo Médici obteve com uma relação equilibrada com o *hegemon* norte americano. Esse cenário concedeu ao Brasil uma margem de manobra maior tanto para se fortalecer como uma potência regional quanto para buscar novas parcerias estratégicas, como as destacadas em

relação a África com a promoção de acordos de cooperação e com a América Latina a partir dos processos de integração (CECLA, ALALC, CECON e BID), e também com a concessão de créditos para fortalecimento das economias locais.

O incremento das capacidades militares passou por uma certa mudança de perspectiva na literatura do Realismo Periférico. Apesar dessa abordagem considerar o desenvolvimento socioeconômico como a preocupação central dos países periféricos, Escudé (2015) volta atrás com relação ao investimento das capacidades militares no pós Guerra Fria, ao perceber que esse recurso se faz necessário, ainda que em menor grau que em outros setores.

O retorno da preocupação com o incremento do aparato militar argentino veio após o país sofrer a retaliação da Guerra das Malvinas e passar os anos seguintes com o baixo nível de barganha para o investimento nas forças armadas. Assim, o país se viu prejudicado no tabuleiro geopolítico Sul-Americano, visto que após o Brasil, o Chile havia tomado o seu posto de segundo país com o maior investimento de capacidades militares da região. O autor sugere que a Argentina atualmente, utilize a cooperação com a China como um meio de tentar suprir essa carência nesse setor (ESCUDÉ, 2015).

Ao analisar em perspectiva com a Grande Estratégia de potências médias, o investimento nas políticas de defesa permanece como fundamental, como constata Alsina Jr neste trecho:

> Em outras palavras, o reequilíbrio do peso relativo de cada um dos conceitos de Grande Estratégia, de modo a permitir a incorporação da temática do desenvolvimento como pilar fundamental, torna a sua aplicação mais coerente com a realidade das potências médias e pequenas - sem que isso exclua a importância crítica que a estratégia militar pode assumir (ALSINA JR, 2018, p. 41).

O autor corrobora com a perspectiva atual do Realismo Periférico ao ressaltar que os investimentos nas capacidades militares devem permanecer como centrais, ainda que o desenvolvimentismo esteja em evidência. A partir do contexto analisado, a DSN se colocou como pilar dos projetos desenvolvimentistas empreendidos, também considerando o peso geográfico, visualizados nos lucros adquiridos com o incremento da soberania brasileira, pelos projetos voltados para a Amazônia e Atlântico Sul (ALSINA JR, 2018; SILVA, 1981).

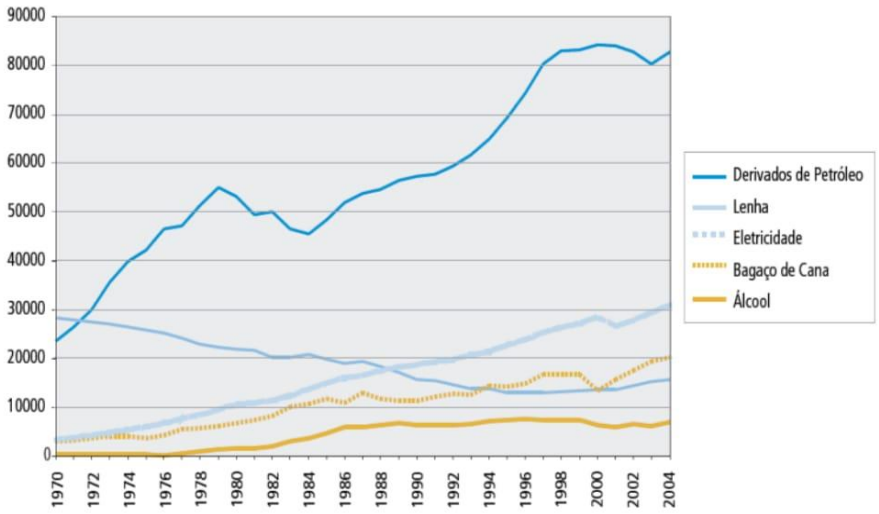
O subtópico seguinte dará sequência na visualização das mesmas intersecções do Realismo Periférico e a Grande Estratégia no governo Geisel, de modo que seja observado, também como o projeto Brasil Potência entrou em decadência na década de 1980.

3.2 Intersecções do Realismo Periférico com a Grande Estratégia no governo Geisel e a década de 1980: Até que ponto a hierarquia no SI prejudica a Grande Estratégia brasileira?

O II PND obteve a estrutura de um grande plano a partir da perspectiva de Silove (2017), seguindo com a mesma intersecção com o Realismo Periférico apresentada no I PND de fomento do parque industrial brasileiro a partir do processo de substituição de importações em busca de uma maior autonomia para o país. Como mencionado anteriormente, a crise do petróleo impulsionou a necessidade brasileira de diminuir ao máximo a dependência externa, conduzindo o investimento no incremento da indústria de base e na redução da dependência no setor energético (ESCUDÉ, 2012, BRASIL, 1974).

Os projetos implementados tiveram resultados positivos, com um aprimoramento da produção energética local. Para ilustrar essa questão, na figura abaixo, elaborada por Lima *et al* (2014), é feito um levantamento do crescimento do consumo energético de recursos desde o início da década de 1970 até 2004. É possível detectar um aumento precisamente dos recursos vindos do investimento dos derivados do petróleo, impulsionado pelo programa de extração de petróleo de xisto implementado na época. Outras fontes de energia, especialmente as renováveis como o bagaço de cana e até mesmo o álcool fortalecidos pelo PROÁLCOOL apresentaram um crescimento, estes inseridos no propósito do governo na atenção voltada para a agenda de proteção ambiental.

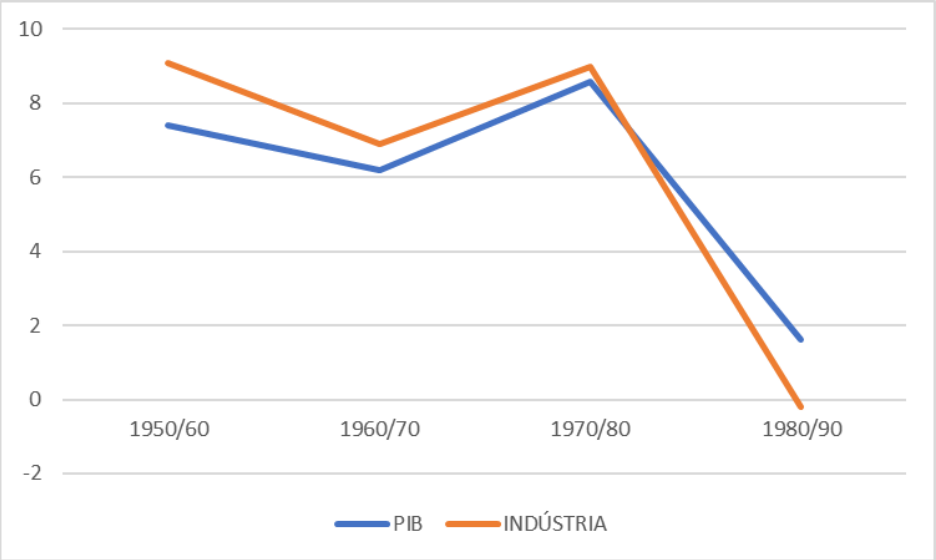
Figura 05: Consumo energético por fonte (1970-2004)



Fonte: Elaborado por Lima *et al*., 2014, p. 09.

Nesta tabela a seguir, apresenta-se o percentual de crescimento do PIB e do setor industrial, compreendendo as décadas de 1950 a 1990:

Figura 06: Taxas médias anuais de crescimento do PIB e da Indústria em %, em décadas



Fonte: Adaptado de Bonelli e Gonçalves (1998, p.3)

É possível detectar um crescimento significativo nos itens apresentados; contudo, as taxas de crescimento do PIB detectadas no governo Médici obtinham a média de 11% ao ano, mas não se mantiveram no governo Geisel. No primeiro ano deste governo, logrou-se uma porcentagem de 9,7 %, mas finalizou o ano de 1979 com uma taxa de 6,4% (FISHLOW, 1986).

De acordo com Velloso (1998, p. 21-22), esse desaceleramento também fez parte de uma estratégia governamental de tentar frear o crescimento da economia do país, uma vez que a balança comercial apresentava um déficit significativo por conta do primeiro choque do petróleo. Essa estratégia se apresentou frutífera por um momento, com um certo equilíbrio da balança comercial e com índices satisfatórios no número de exportações e importações, como afirma no trecho a seguir:

> Em síntese: a grande transformação ocorrida na nossa estrutura econômica significou que o Brasil, em sentido líquido (isto é, diferença entre importações e exportações), passou de grande importador a grande exportador de matérias-primas industriais, e de grande importador a exportador de bens de capital. Ao mesmo tempo, passou a produzir cerca de 60% do petróleo que consumia (relativamente a 20% antes da crise) (VELLOSO, 1998, p. 23).

No entanto, a partir do Segundo Choque do Petróleo ocorrido em 1979, a conjuntura econômica sofre mais ainda com as consequências negativas desse processo, com o aumento da

inflação e da dívida externa, tendo como resultado a retirada do apoio da elite industrial para com o regime. A justificativa para a remoção do suporte, além de se pautar na má condução da economia do país, também estava ancorada na percepção que as elites tinham de que o desenvolvimento nacional estaria bem encaminhado e que as preocupações não deveriam mais girar em torno da ameaça comunista ou da dependência do capital externo, e sim, na abertura para o regime democrático (MACARINI, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2012).

A segunda intersecção com o Realismo Periférico dada pela lógica de *bandwagoning* com os EUA se deu de uma maneira relativamente diferente em relação ao governo anterior, em virtude das conquistas adquiridas pelo Pragmatismo Ecumênico Responsável. Reitera-se o destaque da diplomacia brasileira na época, no estabelecimento de acordos de cooperação com Europa e Japão e a postura brasileira de tentar mostrar aos países mais desenvolvidos que não estava mais tão distante deles, uma cooperação com a África mais solidificada e a busca por um caminho distinto, com o estabelecimento de relações com a URSS e a China Continental.

Como identificado por Carvalho (2021) no primeiro capítulo, uma das questões fundamentais para ser considerada uma potência média é o fato de ser percebida como tal pelos demais Estados do entorno regional. Nos episódios da implementação do Tratado de Itaipu e no Tratado de Cooperação Amazônica (em que existe uma preponderância brasileira), é possível detectar essa postura do Brasil como um Estado-pivô na região.

A postura autonomista, intensificada pela PEB multilateralista desde governo desperta uma certa estranheza para a potência norte-americana, que de uma certa maneira retornou sua atenção para a atuação brasileira, precisamente no estabelecimento do acordo de cooperação nuclear com a Alemanha (VISENTINI, 2020).

Dessa forma, os EUA voltam a pressionar o Brasil a atender suas demandas. No entanto, o governo Geisel segue com uma postura autonomista e de busca por novas fontes de trocas comerciais, reverberando em consequências negativas para o governo, visto que a mídia norte-americana começa, a partir desse momento, a criticar as afrontas aos direitos humanos que vinham ocorrendo durante o regime (VISENTINI, 2020).

Assim, pelas categorias do Realismo Periférico, entre inserir um Estado nas características de *rule-maker*, *rule-taker* e *rebel-states*, por mais que o Brasil tenha adotado uma postura autonomista, ele permanece sendo visto como um *rule-taker*. A postura brasileira não configura uma ação de um *rebel-state,* uma vez que não se intentava deturpar a ordem internacional, apenas redirecionar esforços para sobreviver em um cenário de crise que o fim da década de 70 passou a apresentar (BRANDS, 2010, ESCUDÉ 2012, VISENTINI, 2020).

A partir da perspectiva de Creus (2013) que tentou analisar as contribuições que o Realismo Periférico traz, o autor percebe que essa abordagem visualiza o SI de uma forma demasiadamente dicotômica; ou seja, ou o Estado obedece a configuração posta ou ele é passivo de sofrer retaliações devido a essa postura. No entanto, essa visão acaba por engessar a atuação de um país considerado *rule-taker,* visto que a busca por autonomia não necessariamente configura uma espécie de afronta à ordem posta.

O cenário da década de 80, estremeceu as bases dos projetos de poder implementados durante esse decênio, resultando na falta de continuidade do projeto Brasil Potência. De acordo com Herz (2002) com a chegada da nova década e com a presidência de Jimmy Carter (e posteriormente por Ronald Reagan), a agenda de segurança estadunidense passa a colocar a democracia como elemento central da sua atuação internacional e, com isso, passa a difundir esses valores para os demais Estados, resultando no processo de fim dos regimes ditatoriais na América Latina.

Nos gráficos apresentados acima é possível detectar uma queda nos índices do PIB e do desenvolvimento industrial, assim como no investimento do setor agrícola, retratado no primeiro subtópico. Combinada a já reforçada ausência do apoio social, Ferreira (2006) traz uma questão importante para se considerar o momento em que o Brasil vivenciava já durante o último governo militar de João Baptista de Figueiredo (1979-1985):

> Teixeira (2002) argumenta que, apesar da dificuldade de se buscarem tais pressupostos empiricamente, é fato que tenha se formado razoável consenso entre os militares acerca da importância da construção de um status de potência para o país. Tal concepção encerrava a expectativa de que o Brasil pudesse alcançar os níveis superiores da hierarquia internacional. Para tanto, a capacidade de defesa dos interesses nacionais além fronteira era imprescindível, o que somente seria alcançado mediante o desenvolvimento econômico e a construção do espaço de autonomia nacional (TEIXEIRA *apud* FERREIRA, 2006, p. 120).

Em linhas gerais, a concepção do autor, com base em Teixeira (2002), reforça que existia a priori um consenso sobre o nível de desenvolvimento que o Brasil deveria alcançar. No entanto, as transformações conjunturais da década de 80 e as questões domésticas, causaram uma certa ausência de consenso sobre como o país deveria seguir o curso do desenvolvimentismo (FERREIRA, 2006).

Especificamente no trecho “tal concepção encerrava a expectativa de que o Brasil pudesse alcançar os níveis superiores da hierarquia internacional”, traz a percepção de que o Brasil deveria seguir buscando o desenvolvimento a partir de um projeto autonomista, como apresentou o governo Geisel. Porém, partiu-se do entendimento de que o nível de crescimento

para se tornar uma grande potência já não deveria mais fazer parte da expectativa do novo governo (FERREIRA, 2006).

As conquistas adquiridas através do Milagre Econômico ao passo que havia concedido ao Brasil frutos significativos e uma certa autonomia, ironicamente, deu lugar a uma nova conjuntura de severa dependência do capital externo. Ainda que não seja o foco desta pesquisa investigar detalhadamente a década de 1980 em sua completude, uma breve análise será feita em relação aos principais pontos da nova postura brasileira diante dessa nova conjuntura.

Diante da combinação dos constrangimentos domésticos e externos, cabe ao último governo do regime ditatorial tentar contornar esse cenário, a partir do que Salomão (2016) destaca:

> A abrupta elevação das taxas de juros internacionais que se seguiu ao segundo choque do petróleo (1979) desencadeou a maior recessão já vivida pelos países industrializados desde o pós-Segunda Guerra. A consequente queda na demanda pelos produtos que compunham a pauta de exportações brasileira mostrou-se fatal para o já asfixiante déficit do balanço de pagamento em transações correntes. Selar-se-ia, a partir de então, o sepultamento da quase cinquentenária era de robusto crescimento econômico do Brasil (SALOMÃO, 2016, p. 09).

Com essa constatação, o Brasil passa a contrair empréstimos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para tentar contornar a nova realidade, visto que o desenvolvimento socioeconômico já estava comprometido. A perspectiva cidadão-cêntrica que a abordagem realista analisada busca evidenciar é relativamente complexa de se mensurar; todavia, é possível inferir tanto pelas afrontas aos Direitos Humanos quanto pelas consequências do crescimento acelerado que houve um aumento da desigualdade social[30], agravados pela má distribuição salarial.

Em relação à política externa da época, apesar das adversidades, a postura brasileira apresentou uma relativa continuidade ao que se havia proposto nos governos anteriores. Segundo Visentini (2003) a dependência em relação aos EUA havia se intensificado, contudo, os posicionamentos e relações que o Brasil vinha nutrindo, se mantiveram na medida do possível, a campanha em prol dos Países Não Alinhados apresentava permanência assim como a cooperação com a África, ainda que em um grau bem menor, concomitantemente a América Latina.

---

[30] De acordo com dados do Banco Mundial, os índices de Gini (que mede necessariamente a concentração de renda da sociedade) da década de 1980 pontuava em uma média de 59.1, indicando um elevado índice de desigualdade social. Reitera-se que para fins dessa pesquisa e diante do recorte que ela buscou analisar, 1969 a 1979, respectivamente, não foi possível o acessso a esses dados. Ver <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2021&locations=BR&start=1981&view=chart> Acesso em 20 de outubro de 2023.

Ao voltar para o que, possivelmente, representaria a maior contribuição à literatura das RI do Realismo Periférico, a percepção de limitação da atuação brasileira coaduna na década de 80 com o argumento desenvolvido por Escudé de que o SI, para aqueles Estados que não se concentram na categoria de *rule-taker*, é hierárquico ao invés de anárquico como a teoria Realista em sua essência defende. Dessa forma, esse constrangimento sistêmico também impacta diretamente na sustentação de um projeto político de um Estado da periferia, visto que a sua longevidade estaria diretamente comprometida, afetando os seus objetivos nacionais de longo prazo (ESCUDÉ, 2012).

Apesar da breve apresentação, é perceptível que houve uma Grande Estratégia bem articulada entre os anos 1969 a 1979, mas que foi comprometida diante de tantos constrangimentos. A longevidade, ou seja, a temporalidade em que um Estado menor e muitas vezes uma potência média obtém na sustentação de um projeto de poder é um aspecto pertinente a se considerar.

Ao observar como Estados menores desenvolvem Grande Estratégias bem-sucedidas, Wivel (2021) reforça que o tempo para esses países é um fator a ser levado em conta na hora de escolher qual melhor estratégia a ser aplicada, necessitando de um contrabalanceamento entre evitar falhas no curto prazo, para se ter sucesso no longo prazo. Apesar de um Estado menor ter ainda menos recursos que uma potência média e não exercer a mesma influência a nível regional, evitar falhas no curto prazo também é pertinente para potências médias como o Brasil, e assim contornar intempéries sistêmicas e domésticas.

Ao concordar com a proposta do autor acima, Glaser (2021) analisa o que denomina "*Rational Analysis of Grand Strategy*"[31] e os constrangimentos do SI, portanto, podem fazer as escolhas dos *policymakers* modificarem, mais por fatores do curto prazo do que necessariamente por questões do longo prazo como exemplifica abaixo:

> A proporção dos recursos que um Estado deve gastar para alcançar cada um de seus interesses fundamentais pode mudar mesmo quando sua importância relativa não se altera. Isso pode ocorrer quando o ambiente internacional do Estado muda, especificamente quando ocorrem mudanças nas ameaças e oportunidades que o Estado enfrenta (GLASER, 2021, p. 110) (tradução da autora)[32].

A percepção de como o SI funciona sugerida pelo Realismo Periférico em consonância com os recursos de poder mais restritos de uma potência média abrem margem para que se siga

[31] Perspectiva que busca aplicar uma análise do que está por trás quando se racionaliza a Grande Estratégia.
[32] Texto original: The proportion of its resources that a state should expend to achieve each of its fundamental interests can change even when their relative importance is unchanged. This can occur when the state's international environment changes, specifically when changes occur in the threats and opportunities facing the state.

investigando qual a melhor maneira do Estado reagir diante desses cenários turbulentos. ALSINA JR (2018, p. 46) reforça que mesmo uma grande potência[33] pode cometer equívocos na implementação de uma Grande Estratégia. No entanto, uma das questões mais complexas e ao mesmo tempo pertinentes seria a existência de um "aparato institucional preparado para avaliar a grande estratégia", ou seja, um conjunto de *policymakers* que pudesse avaliar o peso de suas decisões e o impacto que elas trazem a sociedade, frente a fluidez do cenário internacional.

Os projetos implementados nos objetivos econômicos, políticos e militares apresentados obtiveram resultados positivos, em certa medida. Não sendo o intuito dessa pesquisa sinalizar que uma variável é mais importante que a outra, porém, considerando a experiência brasileira nesse decênio, as escolhas de quais políticas econômicas o Estado deveria adotar geraram consequências negativas mais complexas de se contornar, a exemplo da estratégia de endividamento externo, relativamente desenfreada implementada nesse decênio, se materializando na intensa dependência financeira (SALOMÃO, 2016).

Early e Preble (2022) avaliaram as ferramentas econômicas utilizadas pelo aparato estatal na construção de uma Grande Estratégia. Eles buscaram entender como e por que se utilizam algumas ferramentas econômicas, separando quatro das principais: sanções econômicas, ajuda externa, política comercial estratégica e cooperação econômica institucionalizada. Dessas ferramentas, pode-se identificar que o Brasil fez uso para se reafirmar no cenário internacional (com exceção das sanções econômicas que dizem respeito apenas as grandes potências): a conceção de ajuda externa aos países da América Latina e África, a instituição de cooperação econômica e a política comercial estratégica de quais produtos exportar em relação a outros estiveram presentes no período explorado.

Todas elas foram fundamentais para o Brasil buscar o projeto autonomista que se desejava. Diante do exposto, não se tem uma exatidão de qual a melhor maneira se conduzir uma Grande Estratégia. A hierarquia do SI, por complexa que se apresente, demanda do Estado uma organização política para lidar com ela.

Ainda que o projeto Brasil Potência não tenha se concretizado, o pensamento pragmático de onde se pretendia chegar com os recursos que eram disponíveis ao Brasil na época, demonstram uma clara organização Estatal. Os I e II PNDs auxiliaram o governo brasileiro nessa trajetória, reforçando a ideia de que a Grande Estratégia partindo de um Grande Plano tem consequências positivas.

---

[33] Destaca-se na invasão estadunidense ao Iraque, o custo excessivo que a Guerra ao Terror trouxe para o país (ALSINA JR, 2018, p. 46).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração e implementação de uma Grande Estratégia por parte de potências médias ou Estados fracos é de alta complexidade, dada a necessidade da coordenação de variáveis que nem sempre estão em consonância com o objetivo final desse percurso. Quanto maiores e mais plurais as lentes que observarem as experiências desses Estados na sua dinâmica de sobrevivência no Sistema Internacional, melhores serão implementados os seus projetos políticos.

O histórico de evolução do conceito de Grande Estratégia aponta para um conjunto de peculiaridades que uma potência média obtém em relação às grandes potências. Associado ao Realismo Periférico, que tenta remodelar a teoria tradicional Realista a partir de uma ótica alternativa, há uma preocupação com os países que se submetem às normas impostas pelas grandes potências. Sendo o Brasil uma potência média e obtendo todos esses atributos, conseguiu desenvolver uma Grande Estratégia do início do governo Médici ao final do governo Geisel.

Em termos gerais, a Grande Estratégia necessita direcionar os objetivos econômicos, políticos e militares. O segundo capítulo tentou mostrar quais foram os principais projetos de cada um desses objetivos, tomando por base o I e II PND. Esses documentos ajudam na sistematização dos direcionamentos da Grande Estratégia e também a arquitetar a política externa do país, assim como a política de defesa, impulsionada pelas influências da Doutrina de Segurança Nacional e o pensamento pragmático que os militares possuíam desde a sua formação.

O I PND contém o objetivo central do Projeto Brasil Potência, que estipulava a média de cinco anos para o Brasil vir a se tornar uma grande potência, enquanto no II PND, o objetivo se mantinha, mas com uma certa cautela. No terceiro capítulo é evidenciado os obstáculos da operacionalização de uma Grande Estratégia a partir dos constrangimentos sinalizados pelo Sistema Internacional hierárquico, como reforça o Realismo Periférico, que concedem ao Brasil uma margem de manobra menor no desenvolvimento de um projeto de poder a longo prazo.

Compreendendo a ausência de um consenso existente com relação ao conceito de Grande Estratégia, não há impedimento para uma potência média ser detentora de uma Grande Estratégia, principalmente a partir da sua constatação durante o decênio apresentado. O governo Médici, até o momento não explorado a partir dessa ótica, deu o início a esse projeto, enquanto o governo Geisel consegue manipular um pouco melhor essas variáveis.

Operacionalizar uma Grande Estratégia segue sendo o principal desafio, não somente para os Estados que possuem menos recursos, mas também para os que possuem em

abundância. É percebido, portanto, que a operacionalização da Grande Estratégia passou por um plano bem estruturado, com princípios e um certo direcionamento governamental por parte da estrutura que o regime militar oferecia; ou seja, apesar de nem todos os presidentes e membros do *staff* político perceberem a realidade da mesma maneira, a sua formação, a partir da perspectiva da ESG, possivelmente contribuiu para a continuidade dos projetos implementados.

Os percentuais de crescimento apresentados no capítulo três em relação ao PIB, a Indústria e a Agricultura, setores que receberam investimentos diretos nos dois planos, demonstraram que, ao menos no decênio de 1969-1979, o que vinha se propondo acabou se concretizando. A atuação do Brasil a nível nacional e internacional também apresentou resultados positivos, assim como o investimento no setor de defesa, ainda que esse último tenha sido menos explorado em relação às demais, também permanece como pertinente na reafirmação da soberania estatal.

Posto isto, o projeto Brasil Potência não se sustenta da década de 80 em diante, sendo detectado que tanto fatores domésticos quanto fatores sistêmicos foram responsáveis por esse descarrilamento. Corroborando com as pesquisas de Grande Estratégia de potências médias, o papel das elites se mantém como fundamental para operacionalização de um projeto de poder, visto que elas compõem um dos vetores que implementam o que o interesse nacional representaria, necessitando de uma agenda de pesquisa que busque compreender até que ponto se depende dessa fração de classe para a Grande Estratégia.

O relacionamento com os Estados Unidos também permanece como um fator importante, uma vez que a manutenção e equilíbrio mínimo se faz necessário, levando em consideração as consequências negativas que podem vir com os distanciamentos. Ainda que o SI se reconfigure constantemente, a lógica do *bandwagoning*, reforçada pelo Realismo Periférico, se apresenta como uma saída satisfatória diante desse dilema.

As perspectivas do Realismo Periférico inseridas nas propostas da Grande Estratégia ajudam a compreender como um Estado da periferia se comporta no SI e como essa lógica hierárquica, de uma certa maneira, prejudica a longevidade da Grande Estratégia. Por essa ótica, é necessário que se compreenda que a forma como as estruturas podem, eventualmente, prejudicar a ascensão desses Estados, demandando a necessidade de novos estudos de caso que compreendam a perspectiva temporal; ou seja, por quanto tempo os projetos governamentais de países com essas características permanecem frutíferos.

O Realismo Periférico também é uma abordagem que necessita um maior escopo de análise do ponto de vista epistemológico. A produção dessa abordagem frente ao que ela pode

contribuir como teoria das Relações Internacionais ainda é bastante escassa, sendo esta pesquisa uma espécie de tentativa de inseri-la em um debate tão complexo e rico acerca dos estudos da Grande Estratégia. Explorá-la pode tornar mais palpável a realidade de países considerados da periferia, além de preencher lacunas que a própria teoria ainda apresenta.

Por fim, reforça-se que quanto mais surgirem estudos de casos que avaliem perspectivas para além do Norte Global, mais plural e horizontal se torna tanto o ensino das Relações Internacionais quanto a implementação de políticas públicas. A agenda de Grande Estratégia precisa ser extensivamente discutida, principalmente com a finalidade de que a comunidade acadêmica possa, ao menos investir na tentativa de chegar em um consenso sobre a sua estrutura e reitere seu benefício para o aprimoramento do desenvolvimento daqueles Estados que estão em constante busca pelo melhor da sua sociedade.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. **O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, V. 57, N. 1, p. 05-21 , 2014.

ALSINA JR, João Paulo Soares. **Ensaios de Grande Estratégia brasileira**. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

ALVES, Leonardo Pace. **A Grande Estratégia Brasileira no governo Geisel**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2022.

ANDRADE, Maria Lúcia Amarante de; CUNHA, Luiz Maurício da Silva. In: São Paulo, Elizabeth Maria De; KALACHE FILHO, Jorge (Org.). **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 50 anos**: **histórias setoriais**. Rio de Janeiro, 2002.

ARAÚJO, Victor Leonardo de. **A macroeconomia do governo Médici (1969-1974): uma contribuição ao debate sobre as causas do "milagre" econômico**. Economia Ensaios, Uberlândia, 33(1): 41-70, Jul./Dez. 2018.

AYOOB, Mohammed. "**Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.**" International Studies Review, vol. 4, no. 3, 2002, pp. 27–48.

BALZACQ, Thierry; Dombrownski, Peter; REICH, Simon. **Is Grand Strategy a Research Program?** A review essay. Security Studies, 2018.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior**: **Estados Unidos, Brasil e América do Sul.** FUNAG, 2009.

BARASUOL, Fernanda Barth; CERIOLI, Luiza; KALIL, Mariana. "**O Sul Global e suas perspectivas: ampliando as fronteiras das Relações Internacionais**". Revista Monções, Dourados, MS, v. 11, N. 20, p. 02-25, 2022. DOI 10.0.119.148/rmufgd.v11i21.16529.

BARCELLOS, João Miguel Villas-Boas. **Segurança e Desenvolvimento como fundamento da "Grande Estratégia" do governo Geisel: uma análise geopolítica**. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional). Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2016.

BECKER, Bertha K**. Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados, v.19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BECKER, Bertha K; EGLER, Claudio A.G. **Brasil: Uma nova potência regional na economia-mundo**. Bertrand Brasil, 1993.

BONELLI, Regis; GONÇALVES, Robson R. **Para onde vai a indústria brasileira**?. IPEA, Rio de Janeiro, 1998.

BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian Grand Strategy**. Strategic Studies Institute, 2010.

_____. **What good is grand strategy: power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush.** Cornell University Press, 2014.

BRANDAO, Rafael Vaz da Motta. **O Programa Nuclear Brasileiro durante a ditadura civil militar: do abandono da linha autonomista ao acordo de cooperação com a Alemanha (1964-1975)**. Outros Tempos, vol. 19, n. 34, 2022.

BRASIL. **Programa de Ação Econômica do Governo**. Brasília, 1965.

_____. **Programa Estratégico de Desenvolvimento**, Brasília, 1967.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1971.

_____. **Decreto Nº 71.207 de 05 de outubro de 1972**. Promulga o Acordo de Cooperação Relativo aos Usos Civis na Energia Atômica entre o Brasil o os Estados Unidos da América e a Emenda ao Acordo entre a Agência Internacional de Energia Atômica, o Governo da República Federtival do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Aplicação de Salvaguardas. Diário Oficial da União, 27 de julho de 1972. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d71207.html#:~:text=Promulga%20o%20Acordo%20de%20Coopera%C3%A7%C3%A3o,para%20a%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Salvaguardas. Acesso em 10 de agosto de 2023.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1974.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os três ciclos da sociedade e do Estado**. Revista Perspectivas, São Paulo, v. 41, p.13-51, 2012.

BROZOSCKI, Fernanda Pacheco de Campos. **Iniciativas na área de segurança e defesa do Atlântico Sul no âmbito das relações Sul-Sul.** Dossiê Regionalismos, SIMPO-RI, 2014.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press., 2003.

CAFARELLI, Andressa Patacho. **Ação política e pensamento político de Golbery do Couto e Silva**. Revista Pensata**,** 2020.

CARDONNE, Ignácio Javier. **O Brasil e a Antártida: entre o territorialismo e a promoção da ciência.** I Seminário de Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 2015.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise**:1919-1939. FUNAG: Brasília, 1939.

CARVALHO, André Luiz Viana Cruz de. **Middle Power's Grand Strategy**: **the case of Brazil from Cardoso to Lula.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2021.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. **O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania 1970-1982**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n.1, p. 110-126, 1999.

CARVALHO, Janine Salles de. **A Influência do Realismo Periférico nas Relações entre Brasil, Argentina e Chile**: **da hostilidade a cooperação**. Dissertação: Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO, Thiago Bonfada de. **Geopolítica brasileira e relações internacionais nos anos 50**: **O pensamento do General Golbery do Couto e Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CASTRO, Therezinha de. Antártica: o assunto do momento. **Geografia e Geopolítica: a contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro**. IBGE, Rio de Janeiro, 2009.

CAVERLEY, Jonathan D. The domestic sources of Grand Strategy. In: BALZACQ, Thierry; KREBS, Robert, R. **The Oxford Handbook of Grand Strategy**. Oxford Press, United Kingdom, 2021.

CHAPNICK, Adam. **The Canadian middle power myth**. International Journal, v. 55, n.2, 2000.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª ed, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COSTA, Paulo Roberto Neves. **Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários**. Rev. Sociol. Polit**.,** v. 22, n. 52, p. 47-57, dez. 2014.

CRAVINHOS, João Gomes. **Visões de Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo.** ICS: Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2006. 2ª. Ed.

CREMA, Gabriella Lenza. **A Política Externa do governo Médici (1969-1974) para os países sul-americanos sob a influência da esquerda.** Dissertação (Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais). UFSC, Florianópolis, 2019.

CRÉUS, Nicolas. **Las falacias del Realismo Periferico: un análisis en torno a sus costos como estrategia de politica exterior.** Relaciones Internacionales, v. 22, nº 44, pp: 173-189, 2013.

EARLY, Brian R.; PREBLE, Keith. Grand Strategy and the tools of economic statecraft. In: BALZACQ, Thierry; KREBS, Robert, R. **The Oxford Handbook of Grand Strategy**. Oxford Press, United Kingdom, 2021.

ESCUDÉ, Carlos. **Argentina's grand strategy in times of hegemonic transition: China, peripheral realism and military imports**. Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad**,** v. 10, n. 1, p. 21-39, 2015.

ESCUDÉ, Carlos. **Principios de Realismo Periférico**: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China. Buenos Aires: Lumiere, 2012.

ESCUDÉ, Carlos. Una experiencia argentina de construccion de teoria (1986-1997). In **Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century**: Regional and National Approaches. Brasília, IBRI, 2008. Disponível em < https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/198595/CONICET_Digital_Nro.f3b19907-c05d-4b4c-b107-0219ebcf670b_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Acesso em 05 de agosto de 2021.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a cooperação**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS, 2004.

FARIAS, Hélio Caetano. **A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no recente ciclo de expansão econômica (2003-2014)**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional). Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017.

FERREIRA, Luciana da Silva. A Política Econômica do Governo Geisel: Do II PND ao endividamento externo. In: **A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas Interpretações**, São Paulo: Hucitec EDITORA, 2021.

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, v. 49, 2006.

FERRES, Virgínia Perez. **A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira**. Proj. História, São Paulo, 2004.

FISHLOW, Albert. **Origens e consequências da substituição de importações no Brasil**. Estudos Econômicos**,** São Paulo, v. 2, n.6, p. 7, 1972.

GOMES, Sérgio Bittencourt Varella. **A indústria aeronáutica no Brasil: evolução recente e perspectivas. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil).** BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012.

GLASER, Charles. Rational Analysis of Grand Strategy. In: BALZACQ, Thierry; KREBS, Robert, R. **The Oxford Handbook of Grand Strategy**. Oxford Press, United Kingdom, 2021.

GONÇALVES, Williams da Silva; MYIAMOTO, Shiguenoli. **Os militares da política externa brasileira: 1964-1984.** Estudos Históricos**,** Rio de Janeiro, v. 6, n.12, 1993.

HAGE, José Alexandre Athayde. **A construção da política energética no Brasil: Avanços e Impasses em um Estado em Desenvolvimento**. Oikos, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 2019.

HERMANN, Charles. **When Government Chooses to Redirect Foreign Policy**. International Studies Quarterly, 1991.

HERZ, Monica. **A política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria.** Estudos Avançados, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002.

JORDAAN, Eduard. **The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emergent and traditional middle powers**. Politikon, v. 30, n. 2, 2003.

KASSAB, Hanna Samir. **Grand Strategy of Weak States and Great powers**. Newe York, The Palgrave macmillan, 2018.

KENNEDY, Paul. **Grand Strategies in War and Peace**. New Heaven, Yale University, 1991.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa**: **os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luís Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LESSA, Carlos. **A Estratégia de Desenvolvimento (1974-1976): Sonho e Fracasso**. 2 ed, Campinas, Unicamp, 1998.

_____. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, p. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Thereza da Silva Lopes *et al*. **Sobre a Situação Energética Brasileira**: **De 1970 a 2030**. Ciência e Natura, Santa Maria, v. 37, p. 06-16, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu.** Brasília, FUNAG, 2013.

LITTLE, Richard. **The Balance of Power in IR**. Cambridge University Press, p. 96-118, 2007.

MACARINI, José Pedro. **A Política Econômica do Governo Médici 1970-1973**. Nova Economia**,** v. 15, n. 3, p.53-92, 2005.

_____. **A Política Econômica do Governo Costa e Silva**. Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2006.

_____ . **Governo Geisel: Transição Político-Econômica? Um Ensaio de Revisão**. Rev. Econ. Contemp. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 30-61, jan-abr/2011. DOI https://doi.org/10.1590/S1415-98482011000100002

MACEDO, Marcos Vinícius Aguiar. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e os seus 40 anos de existência: retrospectiva e perspectivas de integração regional para a sustentabilidade.** Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, 2020.

MALLMANN, Vinícius Henrique; SILVA, André Luiz Reis. **Novos sentidos sobre o Brasil Grande Potência: uma análise discursiva sobre a política externa do governo Médici (1969-1974).** Conjuntura Austral, v. 13, n. 64, 2022.

MARTINE, George. **A trajetória da modernização agrícola: a quem se beneficia?** Lua Nova, n. 93, 1991.

MARTINS, Carlos Estevam. **A evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74**. Estudos CEBRAP, nº 12, abril-junho, pp. 55-98, 1975.

MARTELL, William C. **Grand Strategy in Theory and in Practice**: the need for an effective American foreign policy. Cambridge University Press, New York, 2015.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. Library of Congress, 2001.

MEDEIROS, Rodrigo Augusto Lima de. **A ditadura de 1964 e o governo da natureza: a construção de uma Amazônia geopolítica**. Universitas Humanas, Brasília, v. 2, n. 1, p-41-58, 2015.

MILANI, Carlos R S; NERY, Tiago**. The Sketch of Brazil's Grand Strategy under the Workers Party**. South African Journal of International Affairs**,** 2019

MILEVSCKI, Lucas. **The Evolution of Modern Grand Strategy.** Oxford University Press, United Kingdom, 2016.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra**. Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, 2013.

MOREL, Edmar. Amazônia saqueada. São Paulo: Global, 1984.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among Nations**. New York, McGraw Hill Educations, 1948.

NEVES, Aurélia Nicolau do Carmo Teixeira. **O Consenso sobre a noção de "equidistância pragmática" e a política desenvolvimentista de Vargas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

NICHOLS, Christopher McKnight; PRESTON, Andrew. **Rethinking American Grand Strategy**, Oxford Press University, 2021.

NIEMANN, Michael. **Foreign Policy Theory in Menem's Argentina by Carlos Escudé**. Mershon International Studies Review, v. 42, n. 1, p. 180-182, 1998.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PEDONE, Luiz; RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi. **A evolução do pensamento geopolítico brasileiro: elementos para uma análise contemporânea na América do Sul**. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 657-688, 2017.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: **Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea.** Contexto Internacional, v. 22, n. 2, p. 305-355, 2000.

_____. **Foreign Policy Decision-Making under the Geisel government**: The president, the military and the foreign ministry. FUNAG: Brasília, 2013.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis**. Rev. Sociol. Polít**.,** Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RAPOPORT, Mário; LAUFER, Rubén. **Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 60**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 43, n.1, 2000.

RESENDE, André Lara**. A política brasileira de estabilização: 1963/68**. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, n.3, p. 775-806, 1982.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. **Em Defesa do El Dorado: Competição internacional pela Amazônia Brasileira e Sul-Americana.** Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2022.

ROMERO, M.; PEÑA, R.; ULLOA, P. **Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión.** Política y Cultura, primaver, n. 37, p. 233-253, 2012.

SALOMÃO, Ivan. **Do Estrangulamento Externo a Moratória: A negociação brasileira com o FMI no governo Figueiredo (1979-1985)**. Revista de Economia Contemporânea, v.10, n.1, p. 5-27, 2016.

SATO, Eiiti. **Política externa, política de segurança e interesse nacional: ambigüidade e incompreensão nas relações internacionais**. Revista de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado, v. 3, n.5, p.129-139, 2005.

SCHENONI, Luis; ESCUDÉ, Carlos;. **Peripheral Realism Revisited**. Revista Brasileira de Política Internacional, 2016. Disponível em < https://www.scielo.br/j/rbpi/a/X5zyX4f6qY8hYk5hWt3Rhhy/?lang=en&format=pdf> Acesso em 25 de junho de 2021.

SILOVE, Nina. **Beyond The Buzzword: The Three Meanings of Grand Strategy**. Security Studies, v. 27, n. 1, p. 27-57, 2017. DOI: 10.1080/09636412.2017.1360073

SILVA, Golbery do Couto e. **Planejamento Estratégico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

SILVA, Roberto Rodrigues Marques da. **A Argentina entre as reformas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007)**. Revista de Sociologia e Política, v. 17, n.33, p. 13-37, 2009.

SOUTO, Cintia Vieira. **A política externa do governo Médici (1969-1974): uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil. Cena Internacional**, v. 3, n. 1, p. 43-61, 2001.

_____. **A Diplomacia do Interesse Nacional**: a política externa do governo Médici. 2ed, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2013.

SPEKTOR, Matias. **Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

STEPAN, Alfred. **Os Militares na Política.** Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

STOLF, Rubismar; OLIVEIRA, Ana Paula Rodrigues de. **The Success of the Brazilian Alcohol Program (PROÁLCOOL)** – A decade-by-decade brief history of ethanol in Brazil. Engenharia Agrícola, Jaboticabal, v.40, n.2, p.243-248, mar./apr. 2020.

SUZIGAN, Wilson. **Industrialização Brasileira em Perspectiva Histórica**. História Econômica e História de Empresas**,** v.3, n.2, p.7-25, 2000.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção Continental do Brasil.** São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 2a. Ed, 1935.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 52, 1998.

VIEIRA, Ricardo Zortea. **Geopolítica, *state-making* e industrialização no Brasil: o papel do poder militar e do planejamento estratégico no auge do nacional-desenvolvimentismo brasileiro.** Revista da Escola de Guerra Naval, v. 25, n. 1, p. 32-62, 2019.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil**: **De Vargas a Lula**. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2003.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O Regime Militar e a projeção mundial do Brasil**: **autonomia nacional, desenvolvimento econômico e potência média (1964-1985**). Almedina, 2020.

WALT, Stephen M. **Alliance Formation and the Balance of World Power**. International Security, v. 9, n. 4, p. 03-43, 1985.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State, and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press. American Political Science Review, v. 53, n. 04, p. 1125–1127, 1970.

WIVEL, Anders. The grand strategies of small states. In: BALZACQ, Thierry; KREBS, Robert, R. **The Oxford Handbook of Grand Strategy**. Oxford Press, United Kingdom, 2021.

YOUDE, J. **High Politics, Low Politics and Global Health.** Journal of Global Security Studies, 1(2), 157–170, 2016. DOI https://doi.org/10.1093/jogss/ogw001