

Artigo

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.98423>

Ver. Conj. Aust. | v.11, n.54 | abr./jun. 2020



O BRASIL E A GUERRA DAS MALVINAS – UMA ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO

Brazil and the Malvinas War - an analysis of the brazilian decision-making process

Tulio Sérgio Henriques Ferreira¹

Clarice Maria Lima Fortes²

Introdução

O conflito entre a Argentina e a Reino Unido, iniciado no outono de 1982, atordoou o mundo. Em tentativa surpresa de tomar posse do Arquipélago das Malvinas, a Argentina precipitou uma guerra invulgar entre nações do “terceiro” e do “primeiro” mundos (nomenclatura já caduca, mas, naquela conjuntura, correntemente utilizada para designar o status dos países no sistema internacional). A disputa foi intensamente moldada pelo contexto geopolítico do período da Guerra Fria. A despeito da existência de alguns estudos sobre o tema (NETO, 2006; VIDIGAL, 2011; BANDEIRA, 2012;), revelações de novas informações e arquivos ainda acendem debates quanto às suas condicionantes e consequências (CHADE, 2012). O envolvimento do Brasil no conflito anglo-argentino deriva-se de variáveis complexas e delicadas, pois confrontava dois países importantes para o Brasil, que vivia conjuntura sensível.

Com a Argentina, o país retomava relacionamento cordial após tensas disputas relativas aos dos recursos hídricos de Itaipu e temia que a guerra “poderia destruir todo o esforço que se vinha fazendo para criar confiança entre os dois países” (GUERREIRO, 1992, p. 99). Com o Reino Unido, o Brasil gostaria de manter boas relações devido ao delicado momento econômico brasileiro. Guerreiro analisava que, “apesar de ampla diversificação de nossos horizontes de cooperação internacional, o Reino Unido permanece como um dos nossos principais parceiros em comércio e em investimentos” (GUERREIRO, 1981).

¹ Pós-doutor pela Brown University. Doutor e Mestre pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email: tulioferreira@gmail.com

² Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Email: clahfortes@gmail.com

A possível preponderância do Chanceler Saraiva Guerreiro como a unidade última de decisão³” neste conflito poderá ser ponderada (e reavaliada em sua intensidade) através de revisão bibliográfica e documental mais apurada acerca do tema. Assim, poder-se-á identificar a influência, mesmo que em graus distintos, de outros atores, como o Presidente João Batista de Oliveira Figueiredo, personagens ligados às Forças Armadas e outros órgãos da burocracia estatal e da sociedade civil. Neste sentido, pode-se pensar, conforme Holsti (2016), que aspectos psicológicos e características da personalidade dos formuladores de políticas seriam possíveis elementos influentes na explicação de decisões e ações. No entanto, conforme preceitos básicos da Análise de Política Externa (APE), impõe-se o estudo multidimensional dos fenômenos, sendo compulsória a análise dos aspectos conjunturais internos e externos no processo decisório para o posicionamento da política externa brasileira no âmbito do conflito.

Considerando o processo de redemocratização em curso no país⁴, que implicava a modificação de formas, meios e quantidade de atores na formulação das políticas públicas, este estudo averigua a “essência da decisão” da PEB no conflito austral. Neste sentido, a APE oferece aporte analítico que transcende análises estado-centradas e abre possibilidades de investigação do papel dos atores do processo decisório em diferentes níveis. Logo, tal aporte teórico mostra-se adequado para explicar o processo e as decisões de política externa considerando diferentes níveis de análise e utilizando-se perspectiva multidisciplinar (ALLISON, 1969; HERMANN, 1989; HUDSON, 2007).

Tal perspectiva multifatorial é fundamental para que se percebam as distintas capacidades dos países, tanto de influir quanto de serem influenciados no sistema internacional. Neste sentido, observa-se que

[l]a política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevaletentes en el sistema internacional (...). De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada Estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevaletentes en el sistema internacional en el ámbito global, regional y bilateral (WILHELMY, 1988, p. 149 apud. RIBEIRO, 2006, p. 79).

Também relevante é considerar os níveis inferiores ao Estado, analisando-se as burocracias e indivíduos para a melhor compreensão da política externa dos países. A predominância de cada um desses níveis no processo decisório varia de acordo com o país, a etapa na qual se encontra o processo de decisão e o assunto que requer a decisão. Nesse sentido, os autores ressaltam que existem diferenças substanciais entre as dinâmicas próprias da tomada de decisão individuais e grupais, principalmente devido às negociações internas que envolvem as últimas (ALLISON, 1969; HERMANN, 1989; HUDSON, 2007).

Assim, levando-se em conta tais aspectos teóricos e metodológicos, busca-se compreender o jogo de poder entre os atores envolvidos nas decisões tomadas no âmbito da política externa brasileira na conjuntura da Guerra das Malvinas em 1982. Para tanto, o estudo baseou-se em registros bibliográficos, autobiografias

³ Um conceito importante abordado ao longo do presente trabalho, a “unidade última de decisão” foi definida por Hermann e Hermann (1989) como o indivíduo e/ou grupo(s) de indivíduos que possuem a capacidade de controlar os recursos do governo na política exterior, bem como o poder de impedir que outras entidades/grupos possam impedi-los de executar tais decisões de P.E

⁴ Em seu discurso ao assumir o poder, Figueiredo se compromete com a transição democrática: "Reafirmo: é meu propósito inabalável (...) fazer deste País uma democracia.". Jornal Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 de março de 1979 [acervo online].

como a de Ramiro Saraiva Guerreiro, “Lembranças de um Empregado do Itamaraty” (1992), edições de *Folha de São Paulo*, *Jornal do Brasil* e *O Estado de São Paulo* da época, e outras fontes documentais. Do ponto de vista estrutural, o artigo estará dividido, além desta introdução e da conclusão, em 3 partes. A primeira fará breve exposição do contexto histórico da relação bilateral Brasil-Argentina, aclarando-se a relevância do histórico de reaproximação entre as duas nações. A segunda analisará a política externa do Governo de João Figueiredo descrevendo acontecimentos que demonstram a importância das relações latino-americanas e, particularmente, com a Argentina para o último general presidente do ciclo autoritário brasileiro de 1964-1985. Especial atenção será dada ao nível individual do líder que carregava valores sentimentais com o país austral pelo seu histórico pessoal. Finalmente, a terceira seção detalhará as características, posições, consensos e dissensos de distintos atores identificados no processo decisório da crise das Malvinas, buscando concluir qual “unidade de decisão” foi prevalente para o caso em tela (HERMANN; HERMANN, 1989).

A Guerra das Malvinas e a conjuntura da construção de relações amistosas bilaterais entre Brasil e Argentina

Brasil e Argentina desenvolveram relações conturbadas durante a história, com ciclos de avanços e recuos em sua relação bilateral. (BUENO, 1997; SPEKTOR 2002; NETO, 2006; CANDEAS, 2010; VIDIGAL, 2011). Após o restabelecimento da democracia em ambos os países, na década de 1980, consolida-se aliança estratégica cujo ponto culminante é o Tratado de Assunção, de 1991, que estabelece o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Durante o período da vigência de ditaduras militares na região⁵, a relação entre Argentina e Brasil havia sido marcada, em muitos momentos, pelo conflito. Seu ponto histórico mais baixo ocorre na década de 1970, com os debates envolvendo o aproveitamento hídrico do rio Paraná. A proposta para a construção da usina teve intensa oposição Argentina, que sentia a possibilidade de o Brasil trazer o Paraguai para sua esfera de influência, alterando a balança de estabilidade na Bacia do Prata (NETO, 2006).

Ao longo da década de 1970, a construção de Itaipu e Corpus envolveu exaustivas negociações bilaterais entre Brasil e Argentina. Nesse aspecto, o progresso das tratativas sofre um revés, quando, em 1977, a Argentina resolve reabrir o questionamento acerca do princípio de consulta prévia,⁶ regredindo as conversações às etapas iniciais do projeto. O andamento das negociações é deteriorado, em 1978, em consequência do anúncio do aumento do número de turbinas de 18 para 20 feito pelo governo brasileiro presidido pelo general Ernesto Geisel (1974-1979). O contencioso chega à uma resolução final com a assinatura do Acordo Tripartite (entre Argentina, Brasil e Paraguai) em 1979, já no governo Figueiredo, pondo fim à um período permeado por intensas e difíceis negociações. Para autores que estudaram o período (SPEKTOR 2002; NETO, 2006; CANDEAS, 2010), o Acordo Tripartite, responsável pela compatibilização e

⁵ Para maiores detalhes sobre distintas trajetórias, períodos e peculiaridades dos regimes ditatoriais instalados na América Latina na segunda metade do século XX (FICO, 2008).

⁶ Para maiores esclarecimentos sobre esta conjuntura e distinção entre as teses da “consulta prévia” e “soberanista”, ver Ricupero (2017, p. 531) onde se lê: “Por iniciativa do governo militar do General Videla, a negociação teve início em fins de 1977 e prolongou-se pelos anos seguintes. A esta altura, o obstáculo maior não era tanto o princípio da consulta prévia, apesar na insistência nesse ponto da chancelaria (...) A tese da consulta revelava-se inócua ante a decisão brasileira de criar fatos consumados por meio do avanço acelerado das obras de construção de Itaipu”.

viabilização dos projetos de Itaipu e de Corpus, configura-se como marco central no âmbito do estabelecimento de nova e frutífera etapa nas relações bilaterais Brasil e Argentina.

Tais acontecimentos de 1979 foram responsáveis pelo abrandamento do tom que dominou, por longo período, as relações bilaterais e fomentou maior grau de cooperação no futuro. Tal entendimento mútuo teve como marco a visita do presidente do Brasil, João Figueiredo, à Argentina em maio de 1980. Essa mudança de atitude demonstraria ser perdurável ao sobreviver a diversas mudanças de governo na Argentina e no Brasil. Nesse sentido, a Guerra das Malvinas seria um evento marcante da era “pré-democrática” dos dois países, testando sua “amizade”. Na intervenção realizada por Saraiva Guerreiro perante o Conselho de Segurança da ONU, em 21 de maio de 1982, o Chanceler brasileiro fundamentou o posicionamento do Brasil considerando que desde o início “a situação foi entendida como uma ocupação de facto da parte do Reino Unido” (GUERREIRO, 1982b).

O contexto das relações bilaterais Brasil-Argentina no momento do conflito das Malvinas teve um papel central na definição do posicionamento brasileiro. Os responsáveis pela política externa do país reconheciam a necessidade de se preservar a mudança estratégica nas relações com a Argentina, impulsionada pela resolução do impasse envolvendo a hidrelétrica de Itaipu. A distensão do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina era considerada de tamanha importância, que o chanceler Saraiva Guerreiro julgou ser “essencial para o governo Figueiredo atravessar a tensão e os riscos criados, sem destruir a nova fase de excelentes relações com a Argentina que iniciara” (GUERREIRO, 1992, p. 103).

O fator Argentina em distintos níveis do governo João Figueiredo (1979-1985)

Entre meados dos anos 1970 e o início da nova década, o Brasil enfrentou realidade distinta em relação ao desenvolvimento econômico. O chamado “milagre econômico” vivido entre 1969 e 1973, um dos principais pilares do regime militar, já conhecera seus limites ainda no governo Medici (1969-1974) e lançara seus estertores ao governo Geisel (1974-1979)⁷. Os efeitos positivos desse referido milagre já não eram percebidos no governo de Figueiredo. Pelo contrário, a impossibilidade da manutenção de um modelo de desenvolvimento em passo acelerado impunha constrangimentos no plano interno e externo. No plano doméstico, o problema mais imediato foi a inflação. No campo externo, o país encontrou crescente dificuldade em honrar suas dívidas com os credores internacionais. Os saldos negativos da balança comercial e as dificuldades crescentes com a balança de pagamentos tornaram a situação das contas externas um tópico sensível para o governo de João Figueiredo, pois dificultava a obtenção de empréstimos no exterior, necessários para investimentos na economia nacional (MADRID, 2011).

Considerando-se o delicado contexto da época, João Baptista de Figueiredo (1979-1985) buscou, inicialmente, manter o crescimento econômico tentando editar novo PND como fizera a gestão do general Geisel (1974-1979). Na prática, o agravamento da situação das contas externas e a crescente pressão dos credores internacionais através do Fundo Monetário Internacional (FMI) acabou por gerar uma mudança de

⁷ Para melhor entendimento dos limites do modelo econômico implementado pelo governo Medici (1969-1974) e as consequências para os governos subsequentes, ver Castro e Souza (1985).

curso em 1981. Com o intuito de enfrentar o problema da balança de pagamentos, Figueiredo privilegiou estratégia econômica focada no estímulo à exportação. Tal opção de política econômica acabou por diminuir o consumo interno devido à redução dos gastos do governo e dos salários, somado ao aumento das taxas de juros (MADRID, 2011). Tal contexto recessivo traria custos sociais para o governo, acelerando a crise política e institucional e fomentando críticas ao regime militar, já bastante desgastado e vivendo transição de regime. Figueiredo, em seu discurso inaugural, reafirma “a decisão de promover o equilíbrio de nossas contas internacionais” (FIGUEIREDO, 1979).

No âmbito da política externa, a gestão de Figueiredo buscava dar continuidade àquela do seu antecessor Ernesto Geisel. Um indício de tal escolha pela continuidade está no pertencimento de Saraiva Guerreiro à “igrejinha” Azeredo da Silveira (CAMPOS, 1994). Guerreiro expressa as razões de sua escolha:

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

A política externa de Azeredo da Silveira foi consoante com o paradigma “Universalista”, compreendendo que a ampliação de relacionamentos do Brasil no Sistema Internacional traria ganhos para o país. Assim, a política externa continua sua busca de aprofundamento dos “laços diplomáticos com os países do Terceiro Mundo, nos quais se priorizavam a África Negra, principalmente os países de colonização portuguesa, e os países da América Latina, sendo a busca por boas relações com a Argentina primordial” (NETO, 2006, p. 32). Inserindo-se na perspectiva Universalista adotada, a ação internacional do país foi fortemente influenciada pela visão que relacionava a identidade brasileira com uma identidade latino-americana ampliada. Para o presidente Figueiredo, “[o] Brasil assum[iu] integralmente sua condição de país latino americano...” (FIGUEIRDO, 1980b).

De modo diverso, o cenário internacional do período não favorecia as relações com os Estados Unidos, havendo fortes divergências econômicas e comerciais entre os dois países (BANDEIRA, 2012; SPEKTOR, 2002). O Oriente Médio se encontrava envolto nas Guerras Irã-Iraque e do Afeganistão, e as nações africanas passavam por intensos conflitos de independência. Considerando-se esse cenário, seria razoável priorizar as relações com a América Latina, na medida em que ela representava opção viável no âmbito das possibilidades diplomáticas do Brasil. Porém, ao mesmo tempo, a década de 1980 foi, majoritariamente, período de crise para as nações latino-americanas. Os regimes militares da região vivenciaram forte contestação política, impulsionada pelo desgaste econômico e pelas medidas contencionistas adotadas.

O governo militar argentino, desgastado pelos abusos sistemáticos aos direitos humanos e pela forte crise econômica, implantou, no âmbito de sua Política Externa, duas orientações que visavam à melhoria da imagem argentina no exterior: política econômica de corte liberal e a aproximação com os Estados Unidos (CANDEAS, 2010). Neste último caso, houve frustração devido ao apoio dos EUA ao Reino Unido durante o conflito das Malvinas. Em tal contexto, as autoridades argentinas passam a conferir maior importância à

reaproximação com o Brasil, cujo ponto alto foi a já mencionada visita de Figueiredo ao General Videla, em 1980, a primeira de um presidente brasileiro desde Vargas em 1935 (CANDEAS, 2010).

Considerando-se as similitudes vivenciadas por boa parte dos países latino-americanos, seja no desgaste vivenciado pelos regimes ditatoriais, seja nas dificuldades econômicas face a um cenário internacional adverso, a PEB de Figueiredo passa a priorizar os relacionamentos regionais. Segundo Guerreiro,

[...] é evidente que os nossos vizinhos da América do Sul, em particular os do Prata, em termos de volume de contratos, têm uma significação muito especial para nós, são muito relevantes. O que nós podemos dizer sobre o atual estágio dessas relações é que, sendo elas muito boas, acontece que houve talvez um esforço muito maior para criar um grau de confiança mais acentuado, um clima de desinibição e de descontraimento que não diria que sempre existiu [...] (GUERREIRO, 1980, p.47).

Assim, Figueiredo teve a oportunidade de demonstrar a excepcionalidade do vizinho argentino para sua política externa ao revestir sua visita à capital argentina de considerável carga simbólica e emocional, frisando o fato desta ter sido a terceira realizada por um presidente brasileiro. Também importa destacar um fato biográfico: o mandatário brasileiro havia vivido boa parte de sua infância e adolescência na Argentina, devido ao exílio de seu pai (GUERREIRO, 1992, p. 97). Em um jantar oferecido pela classe empresarial argentina, Figueiredo expressa seu sentimento:

Tenho redobrada satisfação pelo fato de minha visita haver criado a oportunidade para esta manifestação de impacto positivo nas relações entre o Brasil e a Argentina — relações a cujo serviço me encontro nesta cidade. E, posso dizer, faço-o com entusiasmo que não desejo conter ou ocultar. Essa ênfase não é simples figura de retórica ou protocolo. Meu entusiasmo é antigo. Vem de quando vivi, ainda criança, nesta querida Buenos Aires. Vem da simpatia que não poderia deixar de haver adquirido pelo admirável e hospitaleiro povo argentino. *Longe de arrefecê-lo, os anos só fizeram reforçar e levar adiante o impulso afetivo inicial. Hoje, o afeto daqueles dias amadurece na certeza objetiva da importância — então mais adivinhada que sabida — dos laços que unem nossos países. Estou seguro de que todos os presentes partilhamos do sentimento dessa importância. As relações entre nações com a dimensão histórica, cultural e econômica do Brasil e da Argentina devem ser vistas na perspectiva de décadas, de múltiplas décadas — talvez séculos sucessivos.* [grifos nossos] (FIGUEIREDO, 1980a, p.21).

Ao se observar as mensagens oficiais do Presidente Figueiredo aos respectivos mandatários do Reino Unido e da Argentina durante conflito fica clara a distinção de tom. A despeito de o governo brasileiro prestar solidariedade à ambas as nações, evidencia-se o pendor pela Argentina. Neste sentido, ao se dirigir à primeira-ministra Margaret Thatcher, Figueiredo escreve:

Com profunda preocupação pelos graves riscos que pesam sobre a paz, renovo o veemente apelo feito pelo Brasil aos Governos do Reino Unido e da República Argentina no sentido de que se encontre, para a presente crise, solução de acordo com os interesses da paz e dos dois países. Dirigi, nesse sentido, mensagem ao Presidente Leopoldo Galtieri, na qual reafirmo a disposição do Brasil de contribuir para a resolução pacífica das atuais divergências. Tendo em vista os esforços ora em curso e a disposição que o Governo brasileiro já manifestou de fazer o que estiver ao seu alcance para a busca de uma solução satisfatória, assinalo ser particularmente importante a efetiva moderação das Partes envolvidas a fim de assegurar tempo suficiente a que se explorem os caminhos da conciliação (FIGUEIREDO, 1982, p.64.)

No mesmo dia, escreve ao presidente argentino Leopoldo Galtieri:

Neste momento de graves riscos à paz, dirijo, com emoção, meus pensamentos ao *povo irmão da Argentina, ao qual a Nação brasileira se sente para sempre ligada pelos laços da mais profunda e indestrutível amizade* [grifos nossos]. Renovo, mais uma vez, o solene compromisso do Brasil de tudo fazer para

contribuir para uma solução que preserve o supremo valor da paz e os melhores interesses dos povos da Argentina, das Américas e de todo o mundo. Nesse sentido, estou igualmente dirigindo ao Primeiro-Ministro Margaret Thatcher apelo em favor da conciliação e da busca de uma solução através de negociações. *Recordando os grandes e históricos momentos da amizade brasileiro-argentina e os gratos instantes que vivi em seu país* [grifos dos nossos], em nome do povo brasileiro, desejo a todos os argentinos paz, concórdia e fraternidade (FIGUEIREDO, 1982, p.64)

Em sua resposta ao presidente brasileiro, o general Galtieri declara-se comovido pelas palavras do mandatário brasileiro que, ao seu juízo, haviam expressado “la amistad inquebrantable de la nación brasileña y de su Gobierno”. Neste sentido, o presidente argentino diz ser testemunho da “*espontánea solidaridad expresada por millares de brasileños que han ratificado su amistad estos días*”. (GALTIERI, 1982). Observa-se claro tom emocional dos dois mandatários e a busca por justificar o adensamento dos vínculos bilaterais com argumentos calcados no sentimentalismo, tanto coletivo, como individual de pertencimento regional e memórias afetivas.⁸

Boa ilustração de alguns destes fatores está no artigo publicado no calor do conflito na *Folha de S. Paulo* por Roberto Stefanelli (1982). Nele demonstra-se o interesse presidencial na integração sul-americana, e, mais precisamente, o papel do posicionamento “pró-argentino” nesse contexto:

Não se deve depreender como incoerência entre o que se pensa internamente e o que se realiza no campo diplomático já que o Brasil apoiou e apoia a posição argentina na questão das Malvinas contra uma Inglaterra democrática, ao mesmo tempo em que vê na democracia a melhor opção política. *O Brasil está condenado a viver ao lado argentino territorialmente, o que de certa forma, o obriga a apoiá-los em questões internacionais, como prática da sempre útil política de boa vizinhança, a favor da qual o presidente Figueiredo peregrinou pelo continente entre regimes mais e menos abertos que o brasileiro* [grifos nossos] (STEFANELLI, 1982, p.11).

O tom dos comunicados oficiais do presidente brasileiro aclara que a alegada neutralidade brasileira no conflito de fato somente acontecia na retórica. Fato que corrobora a tese de Bandeira (2012) de que teria havido, de fato, “neutralidade imperfeita” do Brasil no conflito das Malvinas. Conforme demonstrou Bandeira, o presidente João Figueiredo

determinou ao ministro da Aeronáutica, Délio Jardim de Matos, ministro da Aeronáutica, que fornecesse à Argentina onze EBM-326 Xavante, caças a jato, os primeiros fabricados pelo Brasil e já em uso pela Força Aérea Brasileira (FAB). Nada cobrou por eles e esses caças a jato nem chegaram a entrar em operação, devido à curta duração do conflito. O Brasil também cedeu à Argentina dois aviões-patrolha EMB 111, fabricados pela Embraer e estacionados na Base Aérea de Santa Catarina, a fim de patrulha o litoral e acompanhar a movimentação da esquadra britânica. Repintados com as cores da Argentina, os próprios oficiais brasileiros tiveram de pilotar os aparelhos, nos vôos de rastreamento sobre o Atlântico Sul, porquanto não havia tempo para treinar os argentinos (2012, p. 163).

Além de fatos tomados pelo governo brasileiro, o tom das correspondências do presidente brasileiro com os Chefes de Estado das nações envolvidas diretamente no conflito ajuda a ilustrar a imperfeição da neutralidade do Brasil no conflito. Quando do afundamento do cruzador argentino “General Belgrano”, Figueiredo escreve a Leopoldo Galtieri em 4 de maio de 1982:

⁸ De modo a ancorar a discussão relativa às variáveis imateriais (emoções e percepções) na análise de política externa, observar HOLSTI (1962), JERVIS (1976) e JERVIS (1989).

Profundamente consternado pela lamentável notícia da perda de elevado número de vidas humanas no afundamento do cruzador "General Belgrano", desejo expressar que *o sofrimento que ora se abate sobre tantas famílias argentinas é vivamente compartilhado pelo povo brasileiro* [grifo dos autores]. Neste momento de dor, transmito ao povo argentino, por intermédio de Vossa Excelência, a expressão mais sincera da simpatia do povo brasileiro, formulando votos fervorosos em favor do restabelecimento urgente da paz e da concórdia (FIGUEIREDO, 1982, p.66.)

Após o ataque ao destróier britânico "Sheffield", é enviado telegrama à Margaret Thatcher em 6 de maio de 1982 com o seguinte teor:

Consternado pelo sacrifício de vidas humanas, particularmente sensível quando afeta dois povos amigos, rogo aceitar minhas condolências pelas perdas resultantes do ataque ao destróier "Sheffield" e meus ardentes votos de que se torne possível às Partes encontrar uma forma de interromper honrosamente a violência (FIGUEREDO, 1982)

Os extratos acima transcritos evidenciam, em seu conteúdo, maior empatia com os argentinos. Conforme anteriormente argumentado, tal fato pode ser explicado por um conjunto de variáveis em níveis de análise distintos. Aqui já foram destacados a conjuntura nacional e a regional, as circunstâncias conjunturais do sistema internacional e a experiência individual do presidente brasileiro. Vejamos agora, mais detalhes do processo decisório durante o conflito das Malvinas.

Dissensos no processo decisório da PEB durante a Crise das Malvinas

Uma das explicações para a decisão que levou à invasão argentina do Arquipélago das Malvinas, relaciona-se à necessidade de apoio social que a Junta Militar possuía, dado o contexto de intensa crise econômica e social que assolava a nação sul-americana. De acordo com Alessandro Candéas (2010), o governo argentino tomou tal atitude baseado em uma visão de mundo anacrônica. Desconsiderou-se o histórico relacional entre EUA e Reino Unido, calculando de modo irrealista que obteria a solidariedade norte-americana à sua causa. O objetivo do General Galtieri de garantir alguma unidade nacional em torno de uma histórica reivindicação patriótica foi alcançado no curto prazo, uma vez que o direito argentino às ilhas era um dos raros pontos de consenso nacional.

A ocupação das Ilhas Malvinas, em 2 de abril de 1982, ordenada pelo General Galtieri, recebe inequívoco apoio popular. A Guerra das Malvinas – assim como a Copa de 1978 – produziu forte unidade nacional, tendo a grande maioria da sociedade civil desviado a atenção da repressão militar (CANDEAS, 2010, p. 201).

A euforia inicial da população (apesar de haver algum dissenso na sociedade argentina sobre tal temática) quando da invasão argentina ao Arquipélago pode ser verificada no depoimento de um correspondente brasileiro do Jornal do Brasil em Buenos Aires, que de tal maneira relatou o ocorrido: "Em Buenos Aires a euforia pela ocupação das Malvinas era grande. O Governo decretou feriado. Uma multidão se dirigiu à Praça de Maio para ouvir o discurso do Presidente Galtieri" (EM BUENOS AIRES, 1982).

De acordo com o Ministro Saraiva Guerreiro (1992), a notícia da invasão argentina às Ilhas foi motivo de surpresa para a diplomacia brasileira. No entanto, o posicionamento tomado pelo Chanceler no início das animosidades foi baseado em antiga ação diplomática ocorrida ainda no período regencial do Império

brasileiro (1822-1889). Posicionamento que acabou por servir de base para fundamentar as manifestações e declarações do governo e da diplomacia brasileira em órgãos como a OEA e as Nações Unidas. Em suas memórias, Guerreiro relata:

Ocorreu-me, na hora, sem hesitações, a declaração certa. Às vezes, o anjo da guarda ajuda. Era o ponto justo, ao mesmo tempo o máximo e o mínimo politicamente possíveis e aconselháveis: O Brasil reconhece os direitos da Argentina sobre as Malvinas desde 1833 quando, informado o governo imperial pelo de Buenos Aires da ocupação das Ilhas pela Inglaterra pela força, instruiu seu ministro plenipotenciário a apoiar o protesto que faria o representante argentino junto a corte de St. James (GUERREIRO, 1992. p. 102 - 103).

Ainda, cabe ressaltar que os responsáveis pela política externa do país reconheciam a necessidade de se preservar a mudança estratégica nas relações com a Argentina, conforme discutido nas seções anteriores deste artigo. Com esse intuito, a diplomacia brasileira, ao passo que não endossou a aventura militar argentina, atuou de maneira a reiterar a solidariedade histórica a favor da reivindicação da soberania argentina perante o Arquipélago. O apoio, ao menos verbal, da diplomacia brasileira aos anseios argentinos, fica claro no discurso do chanceler Saraiva Guerreiro na comissão geral da XX Reunião de Consulta, em 26 de abril de 1982. Nessa ocasião, o chanceler declara que “com o passar do tempo, nenhum laudo arbitral, nenhuma sentença judiciária internacional ou tratado veio dar validade jurídica à ocupação britânica”. (GUERREIRO, 1982a, p.65).

A distensão do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina era considerada de suma importância. Compreende-se, portanto, que o apoio velado aos argentinos, mascarado de neutralidade, representou posicionamento condizente com a política exterior do governo Figueiredo. Tal política priorizava a manutenção de boas relações com os países da região, especialmente com a Argentina, dado o alto custo de destruir o processo de cooperação cujas intensas negociações orquestradas pelo seu governo haviam contribuído de modo decisivo para a melhora das relações diplomáticas.

Assim, apesar de a Argentina ter sido a nação a invadir o Arquipélago, em 2 de abril de 1982, o governo brasileiro não repreendeu a atitude belicosa argentina. Pelo contrário, lamentou a cessação dos esforços diplomáticos por parte dos britânicos ao “deplorar profundamente a interrupção desses esforços por parte do Reino Unido” (GUERREIRO, 1982b, p. 67). Além disso, o Brasil recusou-se a prestar auxílio às forças navais britânicas envolvidas no conflito. Por causa desse apoio, a Argentina escolheu o Brasil para representar seus interesses em Londres até que o presidente Menem normalizasse as relações argentinas com o Reino Unido em 1989 (NETO, 2006).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a postura brasileira, no âmbito do conflito, reverberando a vontade de consolidar o processo integrativo que vinha ocorrendo à época, representou opção equilibrada na medida em que sua postura em relação à Argentina levou em conta a importância do tema para a continuidade do bom relacionamento entre ambos os países. Assim, o posicionamento do governo brasileiro perante o incidente no Atlântico Sul foi variável marcante e fundamental para a tomada de decisão no que tange ao conflito das Malvinas. Aclara-se a importância da postura brasileira para o rumo das relações Brasil-

Argentina, que caminhavam para maior reaproximação e amadurecimento conforme demonstram os atos planejados e executados pela chancelaria do Brasil.

No entanto, houve críticas ao posicionamento brasileiro. Em artigo publicado no Jornal do Brasil intitulado “*A política externa é ideológica, não é independente*”, Otávio Tirso de Andrade (1982) critica a decisão de Saraiva Guerreiro de fundamentar o posicionamento do país em um antigo fato histórico da nossa política externa em detrimento de tradições basilares do Itamaraty.

Ali se reafirma que o Brasil sempre reconheceu “o direito argentino as Ilhas Malvinas” como se o Sr. Saraiva Guerreiro e outros menos votados não soubessem perfeitamente que o reconhecimento da posse territorial exige requisitos perfeitamente caracterizados em Direito Internacional, que a nota de Bento da Silva Lisboa, mera manifestação de platônica de simpatia, não contém absolutamente (ANDRADE, 1982).

Tal crítica insere-se em conjuntura de redemocratização no Brasil. Como aponta Espósito Neto (2006), a liberdade de imprensa e a quase extinção da censura colaboraram para o surgimento de inúmeras críticas na mídia à postura brasileira. Esse contexto propiciou, assim, a existência de heterogeneidade de opiniões dentro das instâncias estatais e não estatais acabassem por transbordar ao conhecimento público.

Este debate foi fundamental para refletir o processo da experiência integrativa sul-americana, reconhecendo-se o papel central que Brasil e Argentina tiveram nesse processo que se materializa de forma mais concreta na criação do Mercosul. Como visto anteriormente, a especificidade da relação entre os dois países é resultado de um acúmulo de experiências passadas que influenciaram fortemente no grau de integração. Assim, é indiscutível a importância do posicionamento brasileiro no conflito das Malvinas para os rumos tomados posteriormente no que tange a tal processo, especialmente se considerarmos que, mesmo após o fim da guerra, o Brasil permaneceu adotando uma atitude cooperativa com o país vizinho buscando não obter benefícios a partir das fragilidades argentinas (NETO, 2006).

Todo esse processo explicita o fato de serem os Estados não monolíticos, mas antes compostos por diferentes atores em enredo competitivo (ALLISON, 1969). Nesse sentido, a tomada de decisões em política externa é processo no qual diferentes atores intervêm com diferentes graus de poder e influência. As seções anteriores já demonstraram alguns aspectos conjunturais e individuais envolvidos na formulação e condução da PEB. Agora, colocar-se-á ênfase em ações de atores que, embora já anteriormente citados, possuem funções regulamentadas a partir de construções regimentais ou constitucionais. O objetivo será aprofundar o entendimento das diferentes percepções abrigadas e postas em conflito no momento da decisão de política exterior. Serão enfatizados personagens abrigados no Itamaraty, o Presidente da República e representantes das forças armadas do Brasil.

Em relação ao Itamaraty, a despeito de Cheibub (1985) concluir pelo seu ‘insulamento’ na tomada de decisão em política externa (“*insulamento burocrático*”), o contexto de abertura política permitiu espaço para dissensos no que tange a PEB (FERREIRA, 2006). Neste sentido, aqui considera-se que a tomada de decisão é um processo gradual e progressivo, sendo “a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects or one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decision-makers” (SNYDER et al. 2002, p. 78).

De modo inicial, poder-se-ia concluir que, no conflito em tela, houve centralização de formulação de política nas figuras do Presidente João Figueiredo e do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Neste sentido, poder-se-ia argumentar, em consonância com Charles e Margaret Hermann (1989), pela existência de “unidade de decisão autoritária”, subsistema conformado por um único indivíduo ou coalizão de pessoas que é responsável pela tomada de decisão em distintos âmbitos das políticas públicas. Esta forma de decidir teria, assim, a habilidade de dirigir os recursos do governo para assuntos de relações internacionais, bem como a capacidade de dissuadir outras unidades governamentais para que elas não contradigam a decisão tomada. Entretanto, dada a conjuntura de abertura política anteriormente descrita, deve-se atentar para as divergências explicitadas no processo decisório desenrolado durante o conflito. Neste sentido, alguns funcionários do Itamaraty contribuíram para tornar público o dissenso no MRE através de “vazamentos” para a imprensa. Ficava claro que, desde o início do conflito das Malvinas, havia

divisão dentro do governo sobre de que forma o Estado brasileiro deveria agir frente ao conflito anglo-argentino. De um lado, grupos importantes dentro do Itamaraty, representadas pela figura do embaixador Roberto Abdenur, chefe da Assessoria Econômica do Itamaraty, [explicitavam] haver uma profunda divisão no Itamaraty sobre a forma de condução da política externa frente ao conflito. [Por outro lado, alguns setores militares] defendiam uma solidariedade mais explícita à Argentina (NETO, 2006, p. 118).

Foi possível, também, observar divergência entre grupos do Itamaraty e das Forças Armadas.

Fontes da área militar confirmaram, ontem, que a Argentina está querendo, caso a crise degenerar em confronto armado, adquirir armas e munições brasileira, como os foguetes tipo Sbat-40 da Avibrás, aviões de patrulha Bandeirante e peças de reposição para carros de combate, navios e aeronaves [...]. Na área diplomática, porém, o assunto é descartado em todos os níveis. Oficialmente, é negada qualquer solicitação de compra de armamentos brasileiros por parte dos argentinos. [...]. As fontes da área militar notaram também que a posição entre as Forças Armadas é de vender armamento para países que desejam comprá-los, sem restrições a seu emprego (OS ARGENTINOS, 1982).

No entanto, o Itamaraty ainda parecia resguardar seu poder de influência nas decisões sobre o conflito.

O Chefe do Gabinete Militar, indagado sobre a possibilidade de o Brasil atender pedidos da Argentina para a venda de armas a suas Forças Armadas, respondeu taxativo: “Aqui (o Itamaraty, onde estava), é o melhor lugar para se saber sobre isso. O Itamaraty é quem deve responder (OS ARGENTINOS, 1982).

Porém, grupos dotados de identidade e interesses próprios fizeram claro o dissenso naquele período.

[S]entimos que há uma racha de opiniões quanto ao envolvimento do Brasil na questão: enquanto um grupo seria favorável a uma apoio ou definição mais fortes em favor da Argentina, outro grupo, de igual peso, seria frontalmente contra, alegando que qualquer vitória daquela país na questão [...] seria suficiente para a Argentina julgar-se mais forte dentro da área e partir para, através de outros meios, resolver outras pendências ou tentar rever com o Brasil a discussão sobre o aproveitamento dos recursos energéticos do rio Paraná (ITAMARATY, 1982).

Ressalte-se, ainda, um tema que despertou particular divergência: a venda de armas para o Exército Argentino.

Sobre as declarações do ministro Roberto Abdenur, chefe da Assessoria Econômica do Itamaraty, que defendeu no Rio, a venda de armas brasileiras aos argentinos, o diplomata frisou que Abdenur falara em nome pessoal e não transmitiu qualquer tipo de “recado” da cúpula do MRE [...] O Itamaraty - prosseguiu a fonte - até agora não negou (e nem confirmou) a venda de armas para a Argentina. Apenas disse que a política brasileira é de não comentar esse tipo de transação. [...] Tratar-se-ia de uma questão de comércio, única e exclusivamente. [...] O diplomata também disse que o Itamaraty mantém estreito contato com a cúpula das Forças Armadas, que, até agora, não fez nenhuma sugestão, muito menos pressão, para o Brasil mudar sua posição de neutralidade (ITAMARATY, 1982)

No entanto, a despeito das condições históricas do governo Figueiredo, marcado por abertura política e pela presença de claro dissenso inter e intra-burocráticos, foi possível perceber a impossibilidade de que se formasse uma coalizão de atores autônomos para efeito decisório no caso específico do conflito das Malvinas. A hipótese deste trabalho é que tal fato se deve à resiliência do insulamento burocrático do Itamaraty, apesar dos dissensos, e da apatia da sociedade civil do país frente aos assuntos relacionados à política exterior. Ainda, conforme ensina Hermann (1969), pelo fato tratar-se de crise a demandar respostas imediatas, o momento privilegiou os decisores com informações e posicionamento privilegiados. Assim, a tomada de posição oficial do governo brasileiro concernente ao conflito das Malvinas teve a predominância de “unidade autoritária de decisão” identificada no Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ramiro Saraiva Guerreiro.

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

É importante, no entanto, ressaltar a subordinação hierárquica que o Guerreiro possuía com relação ao Presidente João Figueiredo. Relação evidenciada pelo próprio ministro que procura justificar a legitimidade das decisões tomadas pela ancoragem com o Presidente da República, constitucionalmente investido de poder para tal⁹.

Tem-se que manter o Presidente informado. Em outros Ministérios não é tanto assim. [...] Agora, em política externa os fatos podem alterar-se de hora em hora. No desenvolvimento da posição geral, que nós tomamos no caso das Malvinas, por exemplo, a cada momento havia algum incidente, que podia estourar tudo e que era preciso levar ao mais alto nível ao menos como informação (GUERREIRO, 1985)

Conclusões

O Brasil teve o bom senso de manifestar a sua solidariedade ao povo argentino no momento em que os argentinos precisaram dela. Mas não se engajou na aventura militar ainda que, num único deslize (o episódio Vulcan) conseguisse descontentar argentinos e ingleses. Mas de qualquer maneira o Itamaraty soube preservar todos os canais de diálogos. Está em condições de conversar com todos os países envolvidos ou não no conflito das Malvinas (STEFANELLI, 1982).

O transcrito acima ajuda-nos a sintetizar a compreensão do fenômeno posto em análise. Ele reflete o fato de que o Brasil seguiu em consonância com a política Universalista de Saraiva Guerreiro. No entanto, pode-se observar a manifestação de certa “tendência” à Argentina. Movimento caracterizado como

⁹ Ressalve-se que a observação de HERMANN; HERMANN (1989) sobre a UUD não implicar ser, necessariamente, referente à autoridade máxima do país.

“neutralidade imperfeita” (BANDEIRA, 2012). O entendimento deste processo foi buscado através da explicitação das conjunturas interna e externa; além da identificação dos grupos de interesse e atores partícipes do processo decisório. Os episódios descritos apontam que, no decorrer da Guerra das Malvinas, houve ideias divergentes relativas à formulação da política externa do país. No entanto, a conjuntura externa, fatores institucionais e pessoais indicaram a vitória de uma “unidade de decisão autoritária” centrada nas figuras do chanceler e do presidente da República. Revelou-se que essa decisão do governo brasileiro, uma das mais importantes no contexto da relação bilateral Brasil-Argentina nos últimos quarenta anos foi condicionada por fatores externos e internos, em distintos níveis de análise, e que incluíam considerações políticas, econômicas, de defesa e geopolíticas.

Ficou claro que a postura nacional nos foros e órgãos internacionais que tratavam do conflito anglo-argentino ficava a cargo do Itamaraty, mesmo que o assunto relacionado à segurança hemisférica fosse caro aos setores Militares do governo. Nesse sentido, também foi percebido, que apesar do contexto histórico de redemocratização apontar para uma maior participação de setores da sociedade civil nos assuntos do país, não foram identificadas pressões significativas por partes de tais setores quanto ao posicionamento brasileiro, apesar da identificação de claras manifestações da imprensa nacional acerca do tema, seja em editoriais contrários à postura diplomática do país, seja através de artigos elogiando o posicionamento do governo brasileiro.

A centralidade do Itamaraty e a pouca influência de atores alheios às estruturas burocráticas e governamentais foi descrita em editorial de O Estado de S. Paulo, que comentando o depoimento de Saraiva Guerreiro no Senado para explicar a posição brasileira na Guerra das Malvinas, lamentou que “a política exterior do Brasil decide-se sem que a opinião pública tenha conhecimento das razões que levam o Itamaraty a adotar esta ou aquela posição”. (A POLÍTICA, 1982). O Ministério da Relações Exteriores do Brasil tem, como uma das suas principais características históricas, segundo Cheibub (1985), um expressivo controle sobre a condução e, na maioria das vezes, também sobre a formulação da política exterior do país. Essa característica do órgão de um “insulamento burocrático”, bem como a centralidade do mesmo no âmbito da formulação das decisões acerca da inserção do Brasil no Sistema Internacional remonta a uma vasta tradição institucional e burocrática do órgão. Condição que encontra limites pela conjuntura de abertura política, mas que não se desmonta de modo cabal.

Assim, foi possível compreender que a lógica própria do conflito do Arquipélago das Malvinas fomentou a existência de divergências pontuais envolvendo grupos do Itamaraty e das Forças Armadas. Mas, apesar de tais discordâncias, houve convergência sobre a importância estratégica da manutenção das boas relações com a Argentina após a superação das divergências que marcaram boa parte das décadas anteriores e que teve como marco a resolução do impasse acerca da construção de Itaipu/Corpus, ocorrida apenas alguns anos antes da eclosão do conflito no Atlântico Sul.

Ao identificar os principais atores que participaram da formulação do posicionamento brasileiro, o presente trabalho confirma a importância de incluir elementos individuais e idiossincráticos na análise de política externa (HUDSON, 2007). Tal aspecto pôde ser particularmente apreendido ao observar que o

indivíduo João Batista de Oliveira Figueiredo contribuiu, consideravelmente, para a definição da postura brasileira perante a Guerra, na medida em que seu histórico pessoal e as boas relações entre o mandatário brasileiro e o Presidente Galtieri colaboraram para o posicionamento conciliatório com os argentinos.

Além disso, tal como propõe Allison (1969) acerca das relações interpessoais entre os líderes, a proximidade e confiança depositada pelo presidente Figueiredo no Chanceler Saraiva Guerreiro foi essencial para a proeminência deste último na formulação específica da política externa no evento analisado. A confiança pessoal do Presidente no Ministro permitiu que o paradigma Universalista se sobressaísse comparativamente às outras concepções no tange à política externa para o conflito, diluindo a influência de posturas divergentes advindas de outras lideranças pessoais e de outros setores do Estado Brasileiro.

Finalmente, nesta conjuntura, observou-se a manifestação do modelo do Estado Nacional Desenvolvimentista (mesmo que este já indicasse sinais de esgotamento) que concebia a PEB como ferramenta a serviço do desenvolvimento e do poder nacionais. Nesse sentido, rejeitavam-se quaisquer arranjos capazes de diminuir o grau de autonomia e universalismo do país na condução de suas políticas econômica, diplomática e militar. Assim, o Universalismo defendido pelo Chanceler Saraiva Guerreiro era coerente com tal modelo de desenvolvimento e influenciou na construção do posicionamento brasileiro no conflito das Malvinas.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- ANDRADE, Otávio Tirso de. A política externa é ideológica, não é independente. **Jornal do do Brasil**. 28 de Junho de 1982
- A POLÍTICA exterior do Brasil decide-se sem que a opinião pública tenha conhecimento das razões que levam o Itamaraty a adotar esta ou aquela posição. **O Estado de São Paulo**, Editorial, 8 de outubro de 1982.
- AZEREDO DA SILVEIRA, A. **Vocação universalista, um ponto comum ao brasil e à França**. **RPEB**, Brasília, n. 8, p. 26-27, jan./mar. 1976. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_8_jan_fev_mar_1976.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, No. 132. 2012.
- BUENO, Clodoaldo. Passado e Presente nas Relações Brasil-Argentina. **IEA**, USP, 1997.
- CAMPOS, Roberto. **Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro: Edições Top Books, 1994.
- CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.
- CASTRO, A.; SOUZA, F. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CHADE, Jamil. Brasil foi rota de armas para Argentina durante as Malvinas, revelam arquivos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 29 dez., 2012.

- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados**, Rio de Janeiro: v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- EM BUENOS AIRES a euforia pela ocupação das Malvinas era grande. O Governo decretou feriado. Uma multidão se dirigiu à Praça de Maio para ouvir o discurso do Presidente Galtieri, **Jornal do Brasil**, 3 de abril de 1982.
- FARIA, Vanessa Dolce de. **Política Externa e Participação Social: Trajetória e perspectivas**. Brasília, FUNAG, 2017.
- FERREIRA, T. S. H. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. II, n. 49, p. 119-136, 2006.
- FICO, Carlos (Org.) **Ditadura e democracia na América latina: balanço histórico e perspectivas**. RJ, Ed. FGV, 2008.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. A posse do Presidente João Figueiredo. In: **RPEB**, n. 21, 1979.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **Discurso do Senhor Presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, durante jantar oferecido pela classe empresarial argentina**. Buenos Aires: 15 de maio de 1980a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jbfigueiredo/discursos1/1980/32.pdf/view>. Acesso em 6 nov. 2017.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **A política externa visa à paz, à independência, e ao desenvolvimento**. **RPEB**, Brasília, n. 24, pp. 3-17, jan./mar. 1980b. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_24_jan_fev_mar_1980.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **Mensagem do presidente Figueiredo a primeiro-ministro Margaret Thatcher**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p. 64, abr./jun. 1982a. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. **Mensagem do presidente Figueiredo ao presidente Leopoldo Galtieri**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p.64., abr./jun. 1982b. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GALTIERI, Leopoldo. **Mensagem do presidente Leopoldo Galtieri ao presidente Figueiredo**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p.p.64-65, abr./jun. 1982. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Saraiva Guerreiro explica a visita do presidente Figueiredo à Argentina**. **RPEB**, Brasília, n. 25, p.42, jan./mar. 1980. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_25_abr_mai_jun_1980.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Chanceler brasileiro profere palestras em chatham house e na canning house**. **RPEB**, Brasília, n. 31, p.49, out./dez. 1981. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_31_out_nov_dez_1980.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Discurso do chanceler Saraiva Guerreiro na comissão geral da XX reunião de consulta em Washington**. **RPEB**, Brasília, n. 33, p.65, abr./jun. 1982a. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Intervenção do representante do Brasil junto à ONU, perante o Conselho de Segurança daquela organização.** RPEB, Brasília, n. 33, p.67, abr./jun. 1982b. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_33_abr_mai_jun_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty.** São Paulo: Editora Siciliano, 1992.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Na entrevista a EBN, Saraiva Guerreiro explica a visita do presidente Reagan ao Brasil.** RPEB, Brasília, n. 35, pp.46-54, out./dez. 1982. Trimestral. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_35_out_nov_dez_1982.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Ramiro Saraiva Guerreiro: depoimento. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Entrevista concedida a Aspásia Alcântara de Camargo; Leticia Pinheiro; Mônica Elen Seabra Hirst. 1985
- JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics.** Princeton University Press, 1976.
- JERVIS, R. **The Logic of Images in International Relations.** Columbia University Press, 1989.
- HERMANN, Charles F. "International crisis as a situational variable". **Journal international politics and foreign policy**, Free Press, v. 2, p. 409-421, 1969.
- HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry". **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.
- HOLSTI, Kalevi. **A Pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies.** Springer International Publishing, 2016.
- HOSLTI, Ole. The belief system and national images: a case study. **Journal of Conflict Resolution.** Vol 6, Issue 3, 1962.
- HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory.** Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- ITAMARATY não muda sua política. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 abr. 1982, p. 8.
- MADRID, Eduardo. Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regimenes dictatoriales, 1976-1983. **Ciclos**, Buenos Aires, v. XIX, n. 37-38, p. 103-136, 2011.
- NETO, Tomaz Espósito. **A PEB frente ao conflito das Falklands/Malvinas (1982).** Dissertação (Mestrado em História). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. 189 p.
- OS ARGENTINOS tentaram comprar arma do Brasil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 abr. 1982. p. 9.
- RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil, 1750-2016.** Rio de Janeiro, Vesal Editores, 1 edição. 2017.
- SALLES, Flavio de Almeida. Papel do Itamaraty é refazer unidade interamericana. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun., 1982. 1º Caderno, p. 11.
- STEFANELLI, Roberto. Autoconfiança marca o sentimento oficial. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun., 1982. 1º Caderno, p. 11.
- SNYDER, Richard, BRUCK, H. W., SAPIN, Burton M., HUDSON, Valerie M., CHOLLET, Derek, GOLDGEIER, James. **Foreign Policy Decision-Making (revisited).** Nova York: Palgrave Macmillan, 2002.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974- 1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. I, n. 45, p.117-145, 2002.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Uma questão de confiança: o Brasil diante da guerra das Malvinas. **Anais do 3 Encontro da ABRI**. São Paulo, 2011.

*Recebido em 10 de dezembro de 2019.
Aprovado em 15 de abril de 2020.*

RESUMO

O artigo analisa a formulação da Política Externa Brasileira (PEB) no contexto do conflito da Guerra das Malvinas (1982), tendo como foco principal o entendimento da posição adotada pelos atores mais relevantes no âmbito deste processo. Assim, o presente estudo busca compreender a opção diplomática brasileira pela “neutralidade imperfeita”, bem como identificar e analisar a influência dos diferentes atores envolvidos no processo de formulação e implementação da política exterior relativa ao conflito. Argumenta-se que a atuação do governo brasileiro resultou do contexto histórico nacional e de relacionamento bilateral com a Argentina, pela centralidade do país vizinho para o governo de João Figueiredo (1979-1985) e pelas características institucionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Neste sentido, a identificação da unidade de decisão prevalente, nomeadamente o Ministro das Relações Exteriores do Brasil à época, Ramiro Saraiva Guerreiro, e o Presidente da República, João Figueiredo, na estruturação do posicionamento nacional no que tange à disputa anglo-argentina em análise surge como uma variável importante para a compreensão da postura do país ao longo do trabalho.

Palavras-chave: Análise de Política Externa; Guerra das Malvinas; Relações Bilaterais Brasil-Argentina.

ABSTRACT

The article aims to analyze the formulation of the Brazilian Foreign Policy in the context of the Malvinas War (1982), focusing on the understanding of the position adopted by the most relevant actors in this process. Thus, the present study seeks to understand the Brazilian diplomatic option for “imperfect neutrality”, as well as to identify and analyze the influence of the actors involved in the process of formulation and implementation of the foreign policy regarding the conflict. It is argued that the Brazilian government acted constrained by the internal conjecture and its historical bilateral relations with Argentina, as well as the centrality of the austral country to the Figueiredo’s government and the peculiar characteristics of the Brazilian Foreign Affairs Ministry. In this sense, the identification of the “decision-making unit” prevalent in structuring the national positioning regarding the Anglo-Argentine dispute under analysis emerges as an important variable for the understanding of the country’s position throughout the work.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Malvinas War; Brazil-Argentina Bilateral Relations.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0), which permits its use, distribution and reproduction in any medium or format, as well as to transform and build upon the material, provided that the original author and source are credited. Furthermore, the material cannot be used for commercial purposes, and in case it is transformed, or used as bases for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

