UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL

ANDRÉ LUIZ GODOY PONCE

**Florão da América: o projeto do *Brasil Grande*, a política externa
e a diplomacia presidencial durante o regime militar (1964-1973)**

VERSÃO CORRIGIDA

**São Paulo
2015**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL

**Florão da América: o projeto do *Brasil Grande*, a política externa
e a diplomacia presidencial durante o regime militar (1964-1973)**

VERSÃO CORRIGIDA

André Luiz Godoy Ponce

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em História.

Orientador:

Prof. Dr. Marcos Francisco Napolitano de Eugênio

De acordo: _____

São Paulo
2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: PONCE, André Luiz Godoy

Título: Florão da América: o projeto do *Brasil Grande*, a política externa e a diplomacia presidencial durante o regime militar (1964-1973)

Dissertação apresentada ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em História.

Área de concentração: História Social.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof(a). Dr(a). _____	Instituição _____
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof(a). Dr(a). _____	Instituição _____
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof(a). Dr(a). _____	Instituição _____
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof(a). Dr(a). _____	Instituição _____
Julgamento _____	Assinatura _____

Prof(a). Dr(a). _____	Instituição _____
Julgamento _____	Assinatura _____

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

O desejo de melhor compreender o Regime Militar Brasileiro foi talvez o principal motivo de meu ingresso no curso de História; a mesma motivação orientou minha escolha no Mestrado. Ao abordar a ação internacional do Brasil, julguei que poderia ampliar as possibilidades explicativas daquele período, ao mesmo tempo em que imaginei ter garantido o esperado distanciamento crítico, já que trabalharia questões distintas de minha realidade pessoal. Contudo, ao abraçar a pesquisa, percebi o quanto a ditadura militar tinha influenciado a minha vida, e como ainda é difícil superar seus efeitos. De certa forma, o presente estudo contribuiu para a percepção do quanto a era dos militares ainda está presente.

Esta dissertação é o resultado de um trabalho que procurou demonstrar que o regime militar ultrapassou nossas fronteiras, não como coadjuvante, mas como ator importante e por vezes principal no destino de nosso continente e, nesse sentido, procura dar centralidade aos diversos agentes que tantas vezes nos são apresentados como sujeitos passivos da História. Também busquei evidenciar que as ações empreendidas foram tributárias de um pensamento organizado e visavam objetivos determinados, elaborados por estrategistas conscientes de seu papel.

Espero que o leitor possa refletir comigo sobre os planos, os acontecimentos e as ideias presentes neste estudo; que possamos, juntos, lançar novas e mais potentes luzes sobre esse turbulento período de nossa História, e que novas possibilidades e novos desafios afluam dessa leitura.

É sempre difícil externar a gratidão quando somos auxiliados por muitas pessoas, pois sempre existe o risco de esquecermos alguém. Assim, meu eterno agradecimento a todos aqueles que colaboraram com a minha jornada acadêmica.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Marcos Francisco Napolitano de Eugênio, por ter me acolhido e por sempre lembrar que minha tarefa não era escrever a *História Geral das Civilizações* desde o primeiro homem, sem com isso cercear minha liberdade de produção. Às professoras que formaram minha banca de qualificação, Maria Helena Rolim Capelato, por sua dedicação docente, pelos conselhos sempre valiosos e por toda a sua atenção, e Janina Onuki, que iluminou meu objeto com novos enfoques. Para a Professora Maria Ligia Coelho Prado, que não fez parte de minha banca, mas foi fundamental em minha formação pelo

carinho, pelas aulas e pelo incentivo. Ao Professor Leslie Bethell, por apresentar preciosas considerações e recomendações logo ao início desta jornada.

Agora, sem estabelecer hierarquias, pela ordem de emergência em minha vida. Ao meu avô, João Francisco, pelo carinho, torcida e por ensinar-me à sua maneira – e da melhor maneira – o significado da luta de classes. Para minha avó, Perceides, um colo sempre disponível e uma mentalidade à frente de seu tempo.

Para minha mãe, Nildes, pelo amor incondicional, pelo apoio e pelo exemplo de fibra e determinação. Para meu pai, Theodoro, meu especial parceiro, sempre próximo e disposto a ajudar. Para minha querida irmãzinha, presente em todos os momentos, com seu carinho e confiança, que a vida transformou em minha melhor amiga.

Para Silvia, pela compreensão de minhas escolhas, pela inestimável colaboração e pelo amor demonstrado. Para Dona Luiza, sempre com um sorriso disposto a nos animar.

A todos os professores que colaboraram com a minha formação, especialmente Francisco Assis de Queiroz, Lincoln Ferreira Secco e João Paulo Garrido Pimenta, do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e ao Professor Nilton Cano da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP.

Para meu amigo, Fábio Cereda, pelas conversas fecundas e inteligentes, e, acima de tudo, por nossos compartilhados ideais. Para Alberto Fedel, amigo nas horas mais difíceis e grande incentivador.

Para Fernando de Martini, colega de jornadas acadêmicas, amigo em todas as outras horas, com quem ainda espero fazer muitas parcerias, e para Natália Frizzo, personificação da palavra companheira, pronta a lutar pelos amigos, ambos sempre ao meu lado.

Para Ricardo Streich, amigo inestimável e prestes a colaborar em qualquer momento, e que, com sua aguda percepção, ajudou-me a “pensar fora da caixa”. Para Danilo Barolo, pelo incentivo e pelas inúmeras vezes que ofereceu subsídios para meu trabalho.

Para Cecília Heredia, pela disposição em ajudar, por lembrar-me que o mundo sempre nos surpreende e por reacender meu ímpeto por desafios e conquistas, meu carinho, para sempre.

A Edson Pedro, Taís Araújo, Marina Neofiti e Robson Bello, que compartilharam sua amizade e contribuíram com a leitura do meu projeto.

Para Carol e Fernando, pela assistência e incentivo “aos 40 do segundo tempo”, e para o grupo Memória e Ditadura, pelos debates que ampliaram meu horizonte intelectual.

Finalmente, meus agradecimentos ao Conselho Nacional de Pesquisa – CNPQ, pelo importante apoio representado pela Bolsa de Mestrado, categoria GM, recebida entre abril de 2013 e março de 2015.

RESUMO

Em 31 de março de 1964, um golpe civil-militar depôs o presidente João Belchior Marques Goulart (7 de Setembro de 1961 a 1º de abril de 1964), iniciando um ciclo de aproximadamente vinte e um anos de ditadura militar no Brasil (1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985), durante o qual o comando do Poder Executivo foi exercido por generais do exército, inspirados pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Concebida na Escola Superior de Guerra (ESG), essa orientação ostentava forte conotação geopolítica e ancorava-se no binômio *segurança e desenvolvimento*, que tinha como pressupostos fundamentais a busca pelo acelerado desenvolvimento econômico e a segurança do país contra a ação de supostos “agentes subversivos vinculados ao comunismo internacional”. Os governos militares também acreditavam na possibilidade de transformar a nação em uma potência capaz de exercer plena liderança na América do Sul e em sua área atlântica, concretizando, assim, uma antiga aspiração nacional: a construção do *Brasil Potência*.

O golpe de 1964, que chegou a ser considerado a principal batalha da Guerra Fria, contou com forte apoio ideológico e material dos Estados Unidos da América, inaugurando uma importante parceria entre os dois países, com o objetivo de barrar qualquer possibilidade de avanço das propostas de esquerda no continente latino-americano. Para os formuladores da ESG, tal comunhão de interesses já estava delineada, pois o Brasil, enquanto país ocidental, cristão e democrático, deveria cerrar fileiras com a maior potência do mundo capitalista no projeto de contenção ao comunismo. Tal associação terá inevitável reflexo na condução da política externa brasileira.

O objetivo desta dissertação é investigar e compreender a ação internacional e a política externa do Brasil durante os três primeiros governos do regime militar (1964-1973), especialmente as gestões de Costa e Silva e Emílio Médici, com ênfase na construção do sistema de informação e repressão aos movimentos sociais e políticos de oposição, nas intervenções do país nos assuntos internos das nações vizinhas, em seus vínculos com os Estados Unidos da América e a na centralidade do grupo militar que ocupa a liderança do Poder Executivo na definição e na formulação desses objetivos.

Palavras-chave: regime militar brasileiro, política externa brasileira, contenção ao comunismo, diplomacia presidencial, relações internacionais, golpes militares na América do Sul, Geopolítica, DSN.

ABSTRACT

In March 31, 1964, a civil-military coup d'état ousted the Brazilian president João Belchior Marques Goulart (his administration began in September 7, 1961 and finished in April 1, 1964), starting a period of about twenty one years of military dictatorship in Brazil (since April 1, 1964 up to March 15, 1985), in which the presidency was occupied by a sequence of generals, inspired by National Security Doctrine. Devised by Superior War School (ESG, an institution comparable to the American National War College) and structured under geopolitical concepts, the National Security Doctrine was based on a binomial expression – development and security – which enveloped the quest for rapid economic development and a concern for national security against “subversive agents from international communism”. The military governments also believed in the possibility of transforming the country into a power able to exercise full leadership in South America and its Atlantic area, realizing thus an old national aspiration: the construction of *Brasil Potência* (*Brazil Power*).

The coup d'état in Brazil, an event that is often considered the most important battle within the Cold War, had strong material and ideological support from the United States, and started an important partnership between the two countries in order to block any possibility of success to leftist ideas in Latin-America. To ESG's policy makers, an US-Brazil alliance was given, since Brazil as a Western, Christian and democratic country, should be a partner with the U.S. in the fight against communism. This association is inevitably reflected in the conduct of Brazilian foreign policy.

The aim of this dissertation is to investigate and understand Brazil's international posture and foreign policy during the first three governments of the military regime (1964-1973) especially the Costa e Silva and Emílio Médici administrations. The dissertation covers the construction of the information system and the repression of social movements and opposition politicians, as well as the Brazilian intervention in the internal affairs of neighboring nations, its ties with the United States and the centrality of the small cadre that led the executive branch in the definition and formulation of these objectives.

Keywords: Brazilian military regime, Brazilian foreign policy, containment of communism, presidential diplomacy, foreign affairs, South America coup d'état, Geopolitics, National Security Doctrine (DSN).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC/SNI	Agência Central do Serviço Nacional de Informações
AI	Ato institucional
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALPRO	Aliança para o Progresso
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CECLA	Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
CENIMAR	Centro de Informações da Marinha
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIA	Central Intelligence Agency (Agência Central de Inteligência dos EUA)
CIE	Centro de Informações do Exército
CIEX	Centro de Informações do Exterior
CODI	Centro de Operações de Defesa Interna
COLESTE	Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental
COMECON	Conselho para Assistência Econômica Mútua
COPREDAL	Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina
DAI-MRE	Divisão de Atos Internacionais – Ministério das Relações Exteriores
DOI	Destacamento de Operações de Informações
DSI	Divisão de Segurança e Informações (ligada aos ministérios civis)
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EB	Exército Brasileiro
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
EXIMBANK	The Export-Import Bank of the United States
FFAA	Forças Armadas Brasileiras
FMI	Fundo Monetário Internacional
G-77	Grupo dos 77 países em desenvolvimento
IMF	International Monetary Fund
ITT	International Telephone & Telegraph (atualmente, ITT Corporation)
JCI	Junta Coordenadora de Informações
JK	Juscelino Kubitschek de Oliveira
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
MIT	Massachusetts Institute of Technology

NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONA	Objetivos Nacionais Atuais
ONP	Objetivos Nacionais Permanentes
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PNI	Plano Nacional de Informações
RPC	República Popular da China
SFICI	Serviço Federal de Informação e Contrainformação
SISA	Serviço de Informações de Segurança da Aeronáutica
SISNI	Sistema Nacional de Informações
SNI	Serviço Nacional de Informações
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UNB	Universidade de Brasília
UNCTAD	The United Nations Conference on Trade and Development (Conferência da ONU para o Desenvolvimento)
UP	Unidade Popular
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:	13
CAPÍTULO 1:	
Doutrinas, Geopolítica e Diplomacia	34
1.1 Rumo à Geopolítica do Brasil	38
1.1.2 Geopolítica brasileira, política externa e regime militar	41
1.2 A Doutrina de Segurança Nacional e a ação internacional	50
1.3 <i>Brother Sam</i> : as doutrinas norte-americanas e a América Latina	54
CAPÍTULO 2:	
O <i>Brasil Grande</i>	69
2.1 Castelo Branco e a Diplomacia da Revolução	69
2.2 Costa e Silva e a Diplomacia da Prosperidade	81
2.3 Médici e a Diplomacia do Interesse Nacional	91
2.4 O encontro Nixon-Médici: as questões gerais	103
CAPÍTULO 3:	
Entre o Gendarme e o <i>Brasil Potência</i> – Segurança nacional e contenção na América do Sul	111
3.1 Serviços de segurança e informação – a arquitetura da contenção	111
3.1.1 O Centro de Informação do Exterior (CIEEx)	118
3.2. A segurança nos discursos	120
3.2.1 Costa e Silva: “A revolução é irreversível”	121
3.2.2 Médici e o Diálogo Fraternal: a chave da contenção	124
3.3 O encontro Nixon-Médici: segurança e contenção	130
3.4 A segurança em ação: intervenções	137
3.4.1 O Brasil no golpe Uruguaio: o ensaio e a contenção	137
3.4.2 Destruir a Via Chilena – um imperativo da segurança nacional	145
CONCLUSÃO:	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	164

BIBLIOGRAFIA GERAL:	171
----------------------------------	-----

GLOSSÁRIO:	181
-------------------------	-----

ANEXOS:

ANEXO A – Mapa “A América do Sul e os Hemisférios Interior e Exterior”:	188
---	----------

ANEXO B – Mapa “Brasil e Portugal no Mundo Latino”:	 189
---	-----------

ANEXO C – Mapa “Compartimentação Geopolítica da América do Sul”:	 190
--	-----------

INTRODUÇÃO

Decorridos cinquenta anos do golpe civil-militar que depôs João Goulart da presidência do Brasil, uma infinidade de informações e documentos recentemente publicados distingue a atuação do regime instalado em 1964 para além das fronteiras nacionais, ratificando algumas das conjecturas que há tempos são imputadas aos governos autoritários da América do Sul. Ao mesmo tempo, novas abordagens e análises tornam-se possíveis, tanto no âmbito dos atores locais, quanto em relação à potência hegemônica hemisférica, os Estados Unidos da América, permitindo-nos compreender, em maior amplitude, o estabelecimento das ditaduras de segurança nacional na América do Sul e a busca pela construção de um *Brasil Potência*, com liderança e hegemonia regionais.

Ao empreender um estudo de tal alçada, examinando atos de grupos humanos, sejam eles comunidades locais ou governos estabelecidos, deve-se manter sempre presente a coexistência de diferentes dimensões explicativas. Nesse sentido, cumpre verificar que, em muitos momentos, a política externa brasileira esteve focada em objetivos comerciais e econômicos; em outros, nossa ação internacional visou o combate aos chamados agentes subversivos, movimento por vezes afinado com os interesses norte-americanos, mas também conflitante em outras tantas oportunidades. Ademais, ao aceitarmos a existência de um *Estado de Segurança Nacional*¹, temos igualmente de admitir o reflexo internacional – vinculado, no mínimo, ao aspecto da própria segurança; afinal, o agente tradicional da política externa e da diplomacia é o Estado².

Sob uma perspectiva adjacente, é razoável afirmar que a imagem do *Brasil Potência* informa o imaginário de expressiva parcela da sociedade – civil e militar – pelo menos desde os primórdios da República. Recursos naturais, demografia e significativo mercado consumidor interno constituem argumentos que patrocinam a crença na grandiosidade nacional; e as Forças Armadas adotam essa tese mais do que qualquer outro segmento da coletividade brasileira. Este é, de fato, o mote que

¹ Adoto aqui o conceito de *Estado de Segurança Nacional* apoiado na tese de Maria Helena Moreira Alves, presente em *Estado e oposição no Brasil: 1964-1984*, EDUSC: 2005. Em que pese a polêmica em torno do referido conceito, considero que não cabe, nesta dissertação, adentrar o mérito do debate.

² Para a conceituação de Estado, seus elementos constitutivos e ordenamento jurídico, ver Salvetti Neto (1984, pp. 37-60).

estará na base do pensamento desses atores quando de sua “conquista do poder do Estado” (apropriando-me, aqui, do título de René Armand Dreifuss³).

Os militares brasileiros tomam para si a tarefa de transformar todo esse potencial em realidade⁴ e, para tanto, assumem a Geopolítica como sua principal fonte de inspiração, consubstanciada na fundação da Escola Superior de Guerra – a ESG – e em seu principal produto, a Doutrina de Segurança Nacional.

O medular expoente e inspirador teórico dos aludidos temas foi, indubitavelmente, o General Golbery do Couto e Silva, autor de *Geopolítica do Brasil* (sua mais conhecida e importante obra), um dos mais influentes quadros da ESG e mentor de amplos setores da oficialidade militar brasileira, ainda que de maneira indireta⁵.

Essa construção intelectual adquire um caráter claramente elitista, de ferrenho anticomunismo, indicador de que a Guerra Fria orientava ostensivamente sua reflexão⁶, e, tributário desta constatação, colocava o Brasil como um país ocidental e cristão. O projeto de Golbery, no que tange à política externa, almejava inserir o país na defesa do Ocidente, sob a liderança dos Estados Unidos, visando, ainda, o *status* de potência mundial. Esta aliança, porém, deveria também admitir o papel fundamental do maior país sul-americano no enfretamento global do comunismo.

A busca pela compreensão dessa formulação intelectual, do papel do Brasil e de sua política externa no respectivo período, bem como de suas consequências no continente americano constitui o cerne da perspectiva que motivou e direcionou esta dissertação.

À luz de tal limiar, o presente estudo investigou a ação internacional brasileira e a orientação da política externa no âmbito da ditadura militar desde a sua implantação, com a presidência de Humberto de Alencar Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967), dedicando especial atenção aos governos de

³ René Armand Dreifuss. 1964, *A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe* (Vozes, 2006, conforme referências bibliográficas).

⁴ Esclareço que esta passagem não é laudatória; expresse aqui a construção mental presente em significativa parcela da corporação castrense, especialmente em seus oficiais.

⁵ Embora seja voz corrente entre altas patentes militares daquele período que o General Golbery não era “homem da tropa”, portanto não possuía ascendência direta sobre os oficiais, suas teses são centrais nas formulações da ESG e transmitidas pela cadeia de cursos do Exército Brasileiro, conforme apontarei posteriormente.

⁶ O anticomunismo está presente nas FFAA desde antes do período aqui retratado, adquirindo contornos ainda mais fortes a partir da chamada “Intentona Comunista”, de 1935. Porém, considero que ele adquire um novo e mais abrangente significado com o advento da Guerra Fria.

Arthur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969) e de Emílio Garrastazu Médici (30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974), coincidindo o encerramento da gestão deste último presidente com o ponto final do presente trabalho.

Cumprir registrar que tal interregno foi selecionado sobretudo por apresentar o momento fundante do regime militar, de consolidação e de maior expressão e poder, inclusive no tocante à política externa, permitindo-nos questionar as principais elaborações e interpretações sobre o tema⁷.

A política externa do regime militar brasileiro constitui matéria de relevante debate entre estudiosos das relações internacionais, na medida em que perduram controvérsias a respeito de sua natureza, seu impulso e seu direcionamento, conforme veremos no decorrer desta dissertação. Inicialmente, ressalte-se que a historiografia dominante acerca do assunto apresenta a política externa do Brasil, desde a sua origem, como corpo estável de diplomatas profissionais, formando uma unidade relativamente homogênea, embasada nas propostas inspiradas em Rio Branco, expressa em não intervenção, pacifismo e cordialidade, pronta a atender demandas de natureza econômica⁸.

Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno⁹ afirmam que, “Na história do Brasil, após o rompimento com Portugal em 1822, a política exterior serviu internacionalmente à paz entre os povos, com exceção de um período nos meados do século XIX, entre 1850 e 1870” – referindo-se, aqui, às atividades na região do Prata e à Guerra do Paraguai.

Paulo Vinentini, em sentido semelhante, sustenta que:

Com uma sutileza instigante, a Casa de Rio Branco manteve com criatividade a defesa de princípios próximos ao ideário de Bandung,

⁷ Pode-se questionar se o ápice do regime militar brasileiro ocorreu durante a gestão de Emílio Médici ou de Ernesto Geisel. Contudo, considero que o terceiro presidente à frente da administração no período de crescimento econômico observado em todo o mundo praticamente acabou com a oposição armada, teve o melhor relacionamento com os EUA, presenciou e apoiou o surgimento das principais ditaduras sul-americanas e iniciou a projeção do Brasil para além do espaço regional. Geisel parte deste ponto, mas enfrentará uma escalada de resistência, já apontando para o fim do regime, ao menos a partir da segunda metade de sua presidência.

⁸ Sobre a questão, ver Cervo e Bueno (2008) e Cervo (2008). A imagem de continuidade em política externa pode ser também aferida nos pronunciamentos do MRE até os dias de hoje. O site do Ministério apresenta uma série de vídeos e áudios em que podemos verificar o afirmado, destacando-se os discursos de posse dos ex-ministros Antonio de Aguiar Patriota e Luiz Alberto Figueiredo e, também, do atual chanceler, Mauro Vieira. Ainda sob a égide de tal disposição, figuram os eventos concernentes ao centenário do Barão do Rio Branco.

⁹ 2008, p. 11.

que forjou muito antes dessa Conferência. Mudanças de regime [...] não chegaram a interromper uma linha diplomática que tem sido, predominantemente, de Estado, e não de governo¹⁰.

Esse tipo de interpretação vincula o estudo da política externa ao campo da longa duração, mas parece engessar as ações internacionais em conjunturas passadas, observando as permanências sem considerar as mudanças inerentes ao processo histórico. Além disso, sugerem que o local de formulação e decisão no campo da política externa do país é quase exclusivamente o Ministério das Relações Exteriores, posto existir uma “linha diplomática” não interrompida desde o período imperial. Nesse horizonte, uma das questões que podemos abordar é justamente se tal explicação refere-se, de fato, à diplomacia ou aponta para uma representação diplomática, uma vez que tais proposições de continuidade na condução da política externa brasileira podem estar vinculadas, também, às origens desse discurso e, portanto, devem estar presentes no estudo do tema.

Conforme afirmou Hurrell sobre o que considera uma ideologia informal de política externa no Brasil:

[...] é possível identificar um padrão ortodoxo de entendimento do lugar do Brasil no mundo, que une formuladores de política externa, historiadores e analistas [...]. Dois elementos podem ser observados: Um é [...] a ideia de que o Brasil é um país geopoliticamente satisfeito, a ideia de que o Brasil possui uma vocação para a resolução pacífica dos conflitos, a ideia de que o Brasil é um mediador natural. O segundo elemento está centrado na ideologia de autonomia nacional e desenvolvimento. (¹¹tradução livre do autor¹²).

Esta é uma reflexão importante e, em meu entendimento, apropriada, pois, como veremos, a edificação das análises de nossa política externa efetiva-se a partir da própria burocracia responsável – ao menos formalmente – por sua condução, fato este que remete a outro questionamento, também fundamental: podemos considerar o Ministério das Relações Exteriores como formulador e condutor da PEB, desde os idos imperiais até meados da ditadura militar brasileira, ponto final desta

¹⁰ Cervo, 2008, p. VIII

¹¹ Hurrell, 2004, citado em Pinheiro e Vedoveli, 2011.

¹² “[...] it is possible to identify an orthodox framework for understanding the history of Brazil's place in the world that unites many foreign policymakers and many historians and analysts [...]. Two elements can be noted. One is [...] the idea of Brazil as a geopolitically satisfied country; the idea of Brazil as having a vocation for peaceful conflict resolution; the idea of Brazil as a natural mediator. The second element is focused around the ideology of national autonomy and development”.

dissertação? Não obstante tal hipótese possa ser considerada adequada nos primeiros momentos da nação, não acredito que se sustente ao longo da evolução de nossa vida internacional. A ampliação dos interesses em jogo, o aparecimento de novos agentes envolvidos nas questões que ultrapassam o limite territorial do país, e mesmo a ampliação do conhecimento tornam pouco crível a exclusividade do Itamaraty no trato da integralidade dos assuntos relacionados a essa esfera.

Ainda na perspectiva da análise geral da política externa brasileira, Amado Luiz Cervo sugere um modelo – o enfoque paradigmático da política exterior – que parte de uma premissa central: a ideia de nação e a visão que um povo, e, conseqüentemente, seus dirigentes mantêm sobre si e sua projeção no mundo produzem uma identidade cultural condicionante dos desígnios de longa duração da política externa. Enfim, o axioma central consiste na ideia de que os Estados Nacionais sempre fundamentaram suas políticas externas a partir de um padrão específico de inserção internacional. Por conseguinte, Cervo concebe quatro paradigmas para compreender tal inserção no caso brasileiro: o liberal-conservador (1810-1930), o desenvolvimentista (1930-1989), o normal¹³ ou neoliberal (1990-2002) e o logístico (governo Lula da Silva). Para nosso estudo, interessa o paradigma desenvolvimentista¹⁴.

Como a própria denominação indica, para o caso latino-americano, tal modelo evolui a partir das propostas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), mas tem sua inspiração na gestão de Getúlio Vargas, chegando, pela via estruturalista, ao modelo de dependência. De forma geral, depreende-se que tal paradigma vincula a política externa à busca pelo crescimento e pelo desenvolvimento econômicos, fazendo dela um dos vetores para tal intento.

Embora Cervo enfatize que essas análises servem como um parâmetro para o estudo em longa duração, não convindo a avaliações conjunturais, parece-nos que padecem do mesmo problema alhures apontado. Ou seja, como conciliar, num mesmo período, gestões como do Estado Novo, de JK, de Jango e do regime militar? Alguma liderança política acaso teria afirmado seu desinteresse pelo desenvolvimento ou pelo crescimento econômico? Além disso, a conjuntura internacional experimentava um momento dinâmico, marcado por mudanças no

¹³ O termo *normal* para o paradigma neoliberal pode causar certa estranheza, mas é assim apresentado pelo autor. Vide nota abaixo.

¹⁴ Para compreender os demais paradigmas, bem como para a leitura da formação dos conceitos brasileiros em política externa, diplomacia e relações internacionais, ver Cervo (2008).

centro de poder mundial e pela divisão em blocos geopolíticos, que colocam em xeque a teoria das potências em equilíbrio, herdada do Congresso de Viena. Mas existe um aspecto que diferencia os momentos apontados linhas acima: durante o governo dos generais pós-64, erigiu-se uma estrutura interna e externa de repressão e perseguição, subjacente à participação em movimentos internacionais com o objetivo de criar condições de desestabilização política nos países da América do Sul, em aliança com agentes destes mesmos países e com os Estados Unidos da América. O estabelecimento de tal aparato, em nosso entendimento, não permite a inclusão de todos esses atores num mesmo modelo explicativo, ainda que na esteira da análise de longo prazo. O regime militar brasileiro, como se verificará ao longo desta dissertação, ancora-se, em primeiro lugar, em hipóteses de guerra, fato que requer um modo de operar a política bastante diversa daquela pensada para tempos de paz.

Quando o recorte historiográfico e de análise das relações internacionais concentra-se no regime militar, uma das balizas que direciona as avaliações sobre política externa brasileira é a postura adotada frente aos Estados Unidos e ao “Terceiro Mundo”, especialmente no tocante à relação com a América do Sul, que, em geral, apresenta a orientação *castelista* no sentido do liberalismo econômico e político¹⁵, além de ideologizada em termos da ordem bipolar. Para Amado Luiz Cervo, trata-se do “passo fora da cadência”, fruto de um exame equivocado da política externa, e, conseqüentemente, filial da postura norte-americana¹⁶. Estaríamos, assim, diante de uma Diplomacia da Segurança Nacional. Nas palavras de Vizentini¹⁷, acompanhando este raciocínio, “Como diretrizes da política externa do governo Castelo Branco, pode-se identificar a dimensão hemisférica voltada aos EUA [...] e a ênfase nas relações bilaterais”.

A partir de 1967, todavia, Amado Cervo identifica uma nova correção de rumos, com Costa e Silva retomando a tradição da política externa brasileira, reflexo de uma melhor compreensão do panorama internacional, da busca pelo crescimento econômico e da opção pela nacionalização do esforço de desenvolvimento e

¹⁵ Analúcia Pereira (2010) aponta a tendência liberal de Castelo Branco. Cremos ser provável que o discurso do presidente aponte nessa direção; porém, como conciliar essa ideia com o pensamento de Golbery, reconhecido como o grande teórico do grupo *castelista*?

¹⁶ Cervo e Bueno (2008, p. 368). O “passo fora da cadência” reforça o quanto anteriormente referido acerca da continuidade e da PEB enquanto política de Estado, mais do que política de governo.

¹⁷ Vizentini (1998, p. 31)

segurança nacionais¹⁸, adotando parcialmente “o ideário da Política Externa Independente”¹⁹. Tal posicionamento nos colocaria em rota de colisão com o interesse dos EUA, promovendo o afastamento em relação a este país²⁰. O novo período foi identificado como a “Diplomacia da Prosperidade”, exposta por Magalhães Pinto em seu discurso de posse no MRE²¹.

Paulo Vizentini também observa uma ruptura profunda entre Costa e Silva e o presidente Castelo Branco em matéria de relações internacionais, assinalando a crítica do Itamaraty à criação da Força Interamericana de Paz, a não assinatura do TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares) e a adoção de uma relação latino-americana fora do eixo OEA, com aposta na CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana). Segundo o autor:

Tal política agravou as relações com os EUA, que passaram a criticar Costa e Silva e a estabelecer novas alianças e estratégias para recolocar o Brasil no caminho de 1964. A crise do governo e sua queda foram motivadas tanto pelo acirramento da luta interna (no grupo dirigente e na sociedade) como por claras pressões externas. (In: Filho, 2006, p. 147).

Eugênio Vargas Garcia²² considera que essa “interpretação-padrão [...] falha quando superestima a influência norte-americana e tende ao determinismo e à generalização simplista”, asseverando que a tomada de poder em 1964 segue uma dinâmica política interna própria, a partir de um projeto de nação maturado na ESG, e que a diplomacia de Castelo Branco necessitava, naquele momento, negar o discurso do governo anterior.

Concordo com a avaliação de Eugênio Garcia, sobretudo no que concerne à política externa: o estudo ponderado da documentação existente demonstra, de fato, que o alinhamento com os EUA seguia critérios próprios de interesses governamentais brasileiros. Ademais, entendo que a retomada de princípios da Política Externa Independente deve ser examinada com extrema cautela, conforme teremos oportunidade de discutir no curso desta dissertação.

¹⁸ Ver Cervo e Bueno (2008, pp. 381-395).

¹⁹ Garcia, 2000, p. 146.

²⁰ Acerca da postura dos dois presidentes citados, ver Cervo (2008), Cervo e Bueno (2008), Vizentini (1998), Fernandes (2009) e Pereira (2010).

²¹ Cervo e Bueno, 2008, p.381.

²² Garcia 1997, pp. 22-23.

Outra interpretação de certa forma coerente com a tese independentista é aquela que observa a política externa brasileira em constante perseguição à autonomia decisória. Para Gelson Fonseca (2004), o Brasil buscou, no período da Guerra Fria, a “autonomia pela distância”, conceito que define a orientação nacional – basicamente do final da Segunda Guerra até a implantação do regime militar – no sentido de aceitação do alinhamento com a potência hegemônica ocidental, mas procurando obter vantagens econômicas a partir de tal postura. Com o golpe de 1964, ainda segundo o referido autor, ocorre um alinhamento implícito com os Estados Unidos, fundado, sobretudo, nos aspectos mais cruciais, como o anticomunismo, por exemplo. Não obstante, ainda subsiste neste cenário uma relativa autonomia em diversos aspectos, o que gera tensão.

Para Fonseca, o alinhamento com os EUA é seriamente questionado apenas na gestão de Ernesto Geisel, quando o “pragmatismo responsável” proposto por esse presidente revisita, então, as bases fundamentais da PEI (Política Externa Independente). A propósito, importa mencionar que, embora a administração Geisel escape ao objetivo desta dissertação, o consignado raciocínio aponta uma importante divergência com respeito aos autores anteriormente citados ao identificar o retorno a uma política independente apenas a partir do quarto presidente militar.

Outra questão que merece ser pensada refere-se à tese da autonomia – termo este eivado de ambiguidade, assim como a propalada política independente. Considerando o conceito na obra de Gelson Fonseca, identificamos claramente seus contornos denotativos pelas referências de oposição ao sentido fundamental do vocábulo; mas o que, afinal, o singulariza? Em outras palavras, percebe-se que tal conceito falha ao não afirmar com precisão o seu referencial, buscando delineá-lo justamente através de aspectos que negam a ideia de autonomia: ampara-se, enfim, no que não é em lugar de determinar o que, de fato, representa. Todavia, em que pese a legitimidade dessa reflexão, a discussão conceitual, no presente caso, deve ser evitada em benefício do espaço demandado à análise de outras questões relevantes ao objeto sob enfoque neste trabalho.

Em sentido análogo, Maria Regina Soares de Lima (1994) identifica um americanismo no período compreendido entre os governos de Castelo Branco e Médici, com certa mudança de postura na administração Geisel. Por conseguinte, a autora registra dois paradigmas concernentes à PEB durante o século XX: o americanista e o globalista, sendo o primeiro tributário direto do Barão do Rio

Branco. O segundo, que corresponde ao período aqui estudado, pretende, todavia, ampliar o cerne da política externa brasileira no sentido de sua universalização, procurando não romper as profundas relações com os EUA, mas invertendo a lógica proposta por Rio Branco, de modo a ampliar ao máximo o poder de negociação através do incremento do poder nacional e, também, de sua relevância política internacional.

Acompanhando os paradigmas americanista e globalista propostos por Soares de Lima, Letícia Pinheiro (2004 e 2000) aponta a ocorrência de um americanismo ideológico no governo de Castelo Branco (1964-1967), concebendo um pensamento próximo ao defendido por Cervo e Vizontini. Com respeito às gestões de Costa e Silva e Médici, Pinheiro observa a predominância de um americanismo pragmático, num exercício similar ao proposto por Gelson Fonseca.

Em sua análise da política externa do regime militar, Shiguenoli Miyamoto e Williams Gonçalves²³ afirmam que “a mudança de governo em 1969 levou a algumas alterações na forma de conduzir a política externa do país, [...] no entanto, não chegaram a representar uma revisão da estratégia geral”. Sérgio Danese²⁴, por sua vez, assevera que o governo Médici não promove nenhuma alteração digna de nota na política externa brasileira, inclusive pelo “isolamento internacional do país, em função do autoritarismo do regime”, propondo que Médici incide em “arroubo de irrealismo e falta de modéstia” quando registra seu prestígio no concerto das nações. Este autor ainda admite a existência de algum espaço para a diplomacia do presidente brasileiro na América do Sul, em virtude da identificação autoritária com seus interlocutores; mas, nesse caso, Danese julga que a ação internacional brasileira somente se efetivará após os golpes militares nos países sul-americanos, o que os documentos publicados nos últimos dez anos desmentem.

Já para Paulo Vizontini²⁵, “repressivo e formalmente pró-americano, mas por outro lado desenvolvimentista, o governo Médici constitui um fenômeno complexo e contraditório, de difícil explicação”. Prosseguindo, o autor sugere:

A auto-intitulada Diplomacia do Interesse Nacional do chanceler Mário Gibson Barboza promoveu visíveis alterações de forma em relação à Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva. A

²³ Miyamoto e Gonçalves 1991, p. 32.

²⁴ Danese 1999, pp. 348-351.

²⁵ Vizontini 1998, pp. 136-137.

solidariedade terceiro-mundista foi abandonada, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégia multilateral cedeu terreno ao bilateralismo e à via solitária, e as áreas de atrito com os EUA receberam maior atenção, estabelecendo-se um relacionamento satisfatório.

As afirmações de Vizentini, em nosso entender, merecem reflexão. De início, deve-se indagar: a postura repressiva indicada para Médici esteve ausente em seus antecessores? Quantas prisões foram efetuadas no governo Castelo Branco? Além disso, não foi no primeiro governo do ciclo que surgiram as denúncias de tortura, em tese investigadas pelo General Geisel²⁶? Mas o autor chama a atenção para alguns pontos importantes, significativos e que serão abordados nesta dissertação: de fato, em seus discursos, a “solidariedade” com o “Terceiro Mundo” recebe menos destaque, e o bilateralismo está mais presente, consequência lógica do momento que o país vivia – não esqueçamos que foi o auge do Brasil Grande – e, como veremos, as relações com os EUA evoluíram para algo mais que “satisfatório”. Mas perceber que, com Médici, a política externa do Brasil mudaria sensivelmente, aponta justamente para as análises que realizarei posteriormente.

Como a presente dissertação abordará com mais vagar os meandros da administração Costa e Silva, por ora, com relação a seu governo, podemos apontar a decretação do AI-5, que não parece ser um ato contra a repressão. Quanto às alterações de forma – melhor dizendo, discursivas – também podem ser relativizadas, como este trabalho procurará demonstrar. Talvez a complexidade da gestão Médici resida justamente na pouca atenção dispensada aos objetivos presentes nas elaborações militares. Por vezes, parece-me que o fato do estamento militar ocupar o centro do Estado e do governo é esquecido ou, ao menos, não se confere a ele a devida importância.

Amado Luiz Cervo nota, no quadriênio 1970-1973, forte ação diplomática brasileira, com posições de atrito em relação aos EUA. Isso ocorre em virtude da imposição de barreiras alfandegárias para produtos brasileiros, da não assinatura do TNP, bem como em virtude da ampliação do mar territorial brasileiro, entre outras questões. Para o historiador da UNB, esses atritos “na realidade, espelhavam o

²⁶ Apesar de escapar ao escopo desta dissertação, não posso me furtar ao comentário sobre o debate entre militares “brandos” e “duros”, refletido na observação de Vizentini. Como observou Marcos Napolitano (2014, p. 70) “É inegável que a fase pré-AI-5 ainda não era marcada pela censura prévia rigorosa e pelo terror de Estado sistemático contra seus opositores, armados ou não. Mas isso significa diminuir o caráter autoritário do regime de 1964?”.

confronto global entre as duas políticas externas, guiadas por interesses e conceitos antagônicos²⁷ (grifo nosso)". Mais adiante, acerca do decreto das 200 milhas, afirma: "Ora, o decreto dera precisamente o tom independente e altivo da política externa, com que Médici quis expressar sua reação diante das ameaças de retaliação"²⁸.

Indubitavelmente, os mencionados temas foram relevantes no período, sobretudo a questão do mar territorial, que, segundo Gustavo²⁹ Carvalho, gerou notas de protesto de diversos países industrializados, como os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o decreto promove repercussões internas positivas, contando, inclusive, com o apoio dos parlamentares do MDB, que, conforme descreve o autor "uniram-se, pela primeira vez, aos seus opositores da ARENA para ratificar com entusiasmo um ato do governo".

Ainda que a controvérsia sobre o mar territorial não fosse recente, julgo conveniente melhor esclarecer este ponto, expondo sucintamente seus termos, uma vez que o assunto será retomado no Capítulo 2 desta dissertação.

Assim sendo, cumpre mencionar que o Brasil pleiteava jurisdição, soberania e exclusividade de exploração do mar territorial sobre as 200 milhas; ou seja, qualquer exploração econômica ao longo dessa extensão seria exclusivamente brasileira, assim como nacional a legislação então aplicável e a garantia da segurança marítima. Porém, o país não poderia impor empecilhos à navegação internacional, esta restrita a 12 milhas contíguas da plataforma continental. Em vista disso, num primeiro momento, a principal preocupação vinculou-se à atividade pesqueira – motivo de uma crise diplomática com a França no cinquentenário episódio conhecido como "Guerra da Lagosta"³⁰ –, evoluindo, posteriormente, para interesses petrolíferos.

Outra autora que direciona seu estudo para o Brasil e a sua relação com os Estados Unidos é Ruth Leacock³¹, cujo trabalho será mobilizado especialmente no Capítulo 1 desta dissertação; Para Leacock, após a revolução em Cuba, as autoridades em Washington buscam evitar acontecimentos semelhantes na América

²⁷ Cervo e Bueno, 2008, p. 409.

²⁸ Cervo e Bueno, 2008: p. 409

²⁹ Carvalho, 1999: p. 113.

³⁰ Esse incidente, provocado pela pesca do crustáceo em águas nordestinas, motivou o envio, pela França, em fevereiro de 1963, do contratorpedeiro "Tartu", para proteger seus interesses. A Marinha de Guerra do Brasil, por sua vez, despachou uma esquadra de interceptação, causando apreensão geral em virtude da possibilidade de um estado de guerra, que, todavia, não se concretizou.

³¹ *Requiem for revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, 1990 (conforme referências bibliográficas).

Latina, estabelecendo uma forte relação com o movimento golpista brasileiro. A tese central desta autora é que o Brasil, inicialmente confundido com mais uma “república de bananas”, será alçado à condição de preocupação central e um dos principais campos de batalha da Guerra Fria, num movimento crescente que terá seu ponto alto com o golpe militar de 1964. A partir deste momento, o país será paulatinamente esquecido pelos norte-americanos, num movimento de retorno à imagem inicial. Concordo com boa parte das propostas da autora, exceto em relação ao último ponto citado: o afastamento perceptível em Johnson, por razões que serão exploradas posteriormente, é revertido na gestão Nixon. Assim, não podemos generalizar o esmaecimento das atenções para a América Latina e o Brasil. Ao contrário, a década de setenta, ao menos em seus primeiros anos, fará do Brasil um dos mais importantes parceiros dos Estados Unidos da América do Norte.

Destarte, à luz da breve exposição até aqui delineada, constata-se que as mencionadas análises, ao revelarem, ainda que de modo sintético, a linha mestra do debate sobre a política externa no período militar, com ênfase em sua principal referência (a relação com os EUA), identificam uma relativa alteração entre as diretrizes dos governos eleitos para esta dissertação, mas também assinalam um traço de continuidade na essência dos negócios internacionais brasileiros. Contudo, além da abordagem empreendida por estes estudos, que procuram direcionar seu foco para os discursos emanados *de dentro* das respectivas estruturas, acredito que devemos igualmente observar o sentido inverso da relação, buscando indagar e discernir como, afinal, os estrategistas norte-americanos contemplavam o Brasil.

Finalmente, cumpre verificar que a atual discussão sobre a análise e a historiografia das relações internacionais e da política externa brasileira reflete, em grande parte, o produto do trabalho de diplomatas e outros profissionais ligados ou próximos ao Ministério das Relações Exteriores. Como apontam Letícia Pinheiro e Paula Vedoveli, sem negar a qualidade da produção intelectual, e menos ainda procurando demarcar fronteiras, cabe indagar:

[...] de onde provêm a autorização e o reconhecimento conferidos aos diplomatas para atuarem como analistas de política externa; [...] quais são as consequências mais gerais dessa atribuição social e política, especialmente sobre o uso, muitas vezes pelos próprios

acadêmicos, de suas obras enquanto fontes secundárias e não primárias³². (Grifo nosso).

Tal questão parece-nos, de fato, de todo relevante, pois uma das primeiras lições recebidas ao ingressar no estudo da História é justamente indagar a origem do documento a ser examinado e o lugar social de sua produção.

Considerando, em suma, as reflexões ensejadas pelo esforço de pesquisa empreendido ao longo do período dedicado à concepção e à elaboração do presente trabalho, buscarei responder, no âmbito desta dissertação, às seguintes questões:

1. É possível identificar uma política externa característica do regime militar brasileiro?
2. Em caso afirmativo, sobre quais bases teóricas e conceituais esta política restou assentada?
3. Podemos, por fim, admitir que tal política centrou-se nos desígnios emanados a partir do núcleo de poder do governo militar, estabelecendo, inclusive, o exercício de uma Diplomacia Presidencial, ao menos na gestão de Emílio Garrastazu Médici?

Contudo, antes de adentrar, propriamente, o mérito de cada uma dessas indagações, cumpre-nos contextualizar sua pertinência, tecendo algumas considerações acerca de fatos essenciais à compreensão do período selecionado ao estudo.

Sob tal perspectiva, observemos, primeiramente, que o golpe que depôs o presidente João Goulart articulou-se entre lideranças civis e militares, aglutinadas em torno de temores e desconfianças relativamente comuns, como corrupção, caos social, quebra de hierarquia e avanço de propostas comunistas. Sem embargo, os governos militares constituíram-se através de um projeto próprio e dispunham de elaborações intelectuais e estratégicas que respondiam a questões postas, por um lado, pelas circunstâncias da Guerra Fria e, por outro, pela visão específica do lugar do Brasil no mundo.

Ao assumirem o poder, basearam sua atuação na Doutrina de Segurança Nacional, esta elaborada nos domínios da Escola Superior de Guerra, que, por sua

³² Pinheiro e Vedoveli,(2011).

vez, adotava os princípios geopolíticos como matriz para enfrentar os desafios à segurança e, ao mesmo tempo, propiciar o desenvolvimento econômico e tecnológico indispensável para elevar o Brasil à condição de potência mundial. Adotando tal procedimento, estabeleceram, então, um Estado de Segurança Nacional. Todavia, admitindo a existência de um *Estado*, ainda que *categorizado* pela *Segurança*, podemos extrair partes do que entendemos como atribuições e competências típicas e mesmo exclusivas, considerando a conceituação clássica de Estado? Parece-me que não.

Como dito anteriormente, os princípios de constituição desse Estado estavam amparados na Geopolítica, numa geopolítica do – e para o – Brasil. Assim sendo, respeitando os fundamentos clássicos de tal disciplina, os teóricos da geopolítica brasileira ajustaram seus conceitos para a realidade nacional e para o ambiente que a envolvia. Diante disso, não podemos argumentar que uma determinada diretriz imposta – a aceitação de capitais estrangeiros ou a presença de multinacionais em setores sensíveis da economia e dos negócios, por exemplo – contrariava princípios geopolíticos. Na guerra, assim como na política, a estratégia conservadora adverte que o momento deve determinar a ação, e, naquele momento, sob aquelas circunstâncias, não havia alternativa dentro do projeto de poder imaginado pelos militares.

Também é característico da Geopolítica traçar o cenário internacional de atuação, seus desafios e suas possibilidades. Dessa forma, ante o inegável viés autoritário do regime de 1964, bem como sua orientação anticomunista, e partindo justamente de tais pressupostos, natural que se alinhasse com os EUA e com todo o discurso ideológico típico da Guerra Fria. Mas, enquanto agente nessa confrontação, era necessário estar atento às suas possibilidades e, acima de tudo, às suas necessidades.

O governo brasileiro não tinha como ser um ator de relevância global, mas precisava garantir não apenas a estabilidade do regime, como também a projeção num raio de ação regional, de um lado como corolário de sua segurança interna e mesmo de sua soberania, e, de outro, enquanto espaço de manobra para o desenvolvimento do Poder Nacional³³. Assim, nos cálculos dos tomadores de

³³ Como buscarei demonstrar ao longo da dissertação, as propostas guerrilheiras e revolucionárias no espaço sul-americano são consideradas como fatores desestabilizantes do projeto brasileiro, bem como manifestações de um movimento internacional. A partir de 1974, tais ações diminuem seu

decisão, a arena em que o Brasil deveria atuar – com observância estrita da necessidade geopolítica – não era o mundo, mas a América Latina, mais especificamente a América do Sul. Por conseguinte, não devemos tomar um eventual movimento em direção extrarregional como negativa das diretrizes geopolíticas; ao contrário, devemos pensá-lo como sofisticação das mesmas.

Em face do quanto exposto, buscarei demonstrar que o regime militar, ao menos ao longo do lapso temporal aqui escrutinado, estabeleceu um padrão próprio para sua inserção internacional, com atuação determinada por fatores geopolíticos, especialmente no âmbito da segurança, mas também, ainda que parcialmente, em outras dimensões da política externa.

Também pretendo identificar a relevância do comando do poder executivo na formulação e na decisão das questões internacionais, com progressiva perda de centralidade do Ministério das Relações Exteriores. Nesse sentido, em mais de um momento, apontarei a determinação de diretrizes que não se coadunam com a tradicional orientação do Itamaraty, referindo-me, ainda, a fatos que ilustram tal descompasso, como a reunião entre Richard Nixon e Médici, concretizada por vontade presidencial e a despeito da posição contrária expressa pela chancelaria brasileira. A hipótese que ora apresento será melhor explorada no decorrer da dissertação e em sua conclusão.

Ainda entendo oportuno lembrar que o regime militar configurou a administração pública de acordo com os seus interesses e objetivos, e que o MRE será, por sinal, parte integrante do sistema de segurança e repressão comandado pelos militares, chegando mesmo ao exercício de uma diplomacia identificada com o último chefe de Estado do período em tela.

No que tange ao arcabouço formal mobilizado à consecução dos definidos intentos, registro que o ponto de partida teórico deste trabalho encontra apoio na Teoria das Relações Internacionais apresentada por Jean-Baptiste Duroselle: baseada nos acontecimentos concretos e na dimensão evolutiva. Conforme aponta o autor: “uma teoria baseada na história”³⁴. A intenção de investigar em larga escala a documentação primária – afinal, este trabalho pretende ter uma forte base

ímpeto, ficando restritas praticamente à Argentina. A propósito, devemos lembrar que Cuba, inclusive, já não apostava mais no caminho guerrilheiro e de luta armada enquanto ação válida para o subcontinente.

³⁴ A proposta de Duroselle pode ser apreciada na introdução de seu livro *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais* (2000); a síntese desta ideia pode ser verificada na mesma obra, em sua página 40.

empírica –, bem como os conceitos de sistema de finalidades (os objetivos do grupo de poder e a estratégia calculada de tomada de decisões, entre outras características) e sistema de causalidades (a rede de forças sociais, econômicas e políticas que intervém nas determinações de governo e política internacionais) registrados por esse autor apresentam-se como importantes ferramentas ao desenvolvimento da pesquisa³⁵.

A política externa, foco central do trabalho, permite observar como se movem os agentes estatais, além de informar como estes sujeitos vislumbram o Estado e, de modo mais genérico, refletem a percepção da nação sobre o seu lugar no mundo: registra, enfim, a manifestação da imagem historicamente construída de um país. Para Maria Regina Soares de Lima, um território com as dimensões e as características do Brasil constrói no imaginário das elites uma expectativa de liderança³⁶.

As relações internacionais repercutem uma concepção mais abrangente e identificam as forças profundas percebidas por Renouvin e Duroselle³⁷, possibilitando a assimilação das tensões e das adesões com respeito aos desígnios governamentais no cenário internacional. O olhar atento sobre essas manifestações constitui poderosa ferramenta para medir o respectivo grau de coesão e compreender os episódios de ruptura frente a um determinado momento político, bem como para viabilizar a avaliação das decisões tomadas pelo comando oficial do Estado.

Preliminarmente, com vistas a elucidar os fundamentos que conformam a presente análise, cumpre enfatizar uma de suas mais importantes premissas: o vínculo entre política externa e política interna. Conforme aponta Duroselle: “não existe nenhum ato de política externa que não tenha um aspecto de política

³⁵ Importa ressaltar que não pretendemos fazer uma escolha exclusiva pela escola francesa de história das relações internacionais. Autores filiados a outras matrizes também foram mobilizados no decorrer do estudo, e ainda que não citados diretamente, serão lembrados nas Referências Bibliográficas ou na Bibliografia Geral.

³⁶ Para esta autora, a uniformidade cultural e linguística brasileira, assim como sua demografia e sua economia diversificada contribuem, igualmente, para essa percepção das elites. Sobre a questão, ver Lima (2005).

³⁷ Ver Renouvin e Duroselle (1967). Cabe enfatizar que os autores franceses não rejeitam a história diplomática, mas procuram ampliar o foco de observação, indicando as múltiplas relações e causalidades oriundas das esferas econômica e política e da personalidade dos diversos agentes envolvidos com as relações internacionais.

interna”³⁸. Ademais, a abordagem da política externa no quadro proposto e para o já delineado escopo exigirá uma incursão atenta ao campo da Geopolítica, posto que este ramo do conhecimento constitui a matriz, por excelência, da elaboração estratégica e das ações empreendidas pelo Estado, considerando, sobretudo, o pensamento realista em política, perspectiva dominante no interregno sob enfoque. Ressalte-se: essa esfera do conhecimento será fundamental para a adequada compreensão de significativa parcela dos documentos analisados porque a consideração que deles emerge é, com efeito, de natureza essencialmente geopolítica.

Mobilizaremos, também, o conceito de Diplomacia Presidencial, utilizado para expressar um afastamento da diplomacia tradicional, quando se privilegia a condução pessoal dos assuntos de política externa pelo presidente³⁹. Tal conceito será útil à avaliação dos documentos que envolvem as comunicações presidenciais, bem como os relatórios do MRE, e será devidamente elucidado mais adiante. Outrossim, como pretendo testar a possibilidade de aplicação do referido conceito entre os presidentes militares em tela, julgo conveniente esclarecer que este trabalho recorrerá à obra de Sérgio França Danese, *Diplomacia Presidencial: História e Crítica* (1999), por ser este um dos poucos autores brasileiros a tratar especificamente do assunto, delimitando os elementos que configuram a referida ação diplomática e, com isso, permitindo-nos confrontá-la com o período ora abordado e verificar a coerência dos eventos relativamente ao conceito em questão.

Para Sérgio Danese, a Diplomacia Presidencial (que pode ser entendida também como diplomacia de cúpula, de chefes de estado ou de mandatários) manifesta-se quando o presidente ultrapassa a função meramente protocolar; é o momento em que ocorre “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente⁴⁰”; relaciona-se, enfim, com o poder que o mandatário, de fato, detém. A título de ilustração, lembremo-nos de Stálin, que, embora não fosse formalmente o principal executivo na URSS, era a figura central do poder soviético.

³⁸ A citação está em Duroselle (2000, p.57). Contudo, também pertinente a leitura das páginas 56 a 59 para melhor compreensão da arguição do autor.

³⁹ Uma síntese teórica pode ser encontrada na dissertação de Alessandra Falcão Preto (2006). Não obstante a autora encontre na gestão de Fernando Henrique Cardoso a emergência desta modalidade de ação diplomática (em contraposição à diplomacia tradicional), acreditamos ser possível identificá-la já na gestão de Emílio Garrastazu Médici.

⁴⁰ Danese, 1999, p. 51.

Danese sustenta que a Diplomacia Presidencial sempre representa um apartamento do modelo tradicional, obedecendo “a uma intensa lógica extradiplomática, ligada ao papel e ao projeto político do presidente⁴¹”. Considerando que o mandatário pode atuar em diversos níveis, o autor propõe uma gradação interna para a diplomacia de cúpula: o *grau zero*, referente ao exercício apenas protocolar; o *primeiro grau*, quando o mandatário reage a solicitações ou pressões externas, sendo elas burocráticas ou não, em virtude de sua condição de instância decisória superior; o *segundo grau*, descrito em suas palavras como o “limite da imensa maioria das diplomacias ao redor do mundo⁴²”; e, finalmente, o *terceiro grau*, em que o mandatário “conduz pessoalmente a política externa segundo sua própria sensibilidade e senso de oportunidade⁴³”.

Ainda sobre o tema, o atual Secretário-Geral do Itamaraty propõe que a política interna é um dos eixos da Diplomacia Presidencial, ligada à liderança política e tributária de suas fontes de poder⁴⁴. Conforme pondera, “seus atos têm origem e repercussão nessas fontes de poder e só têm sentido em função delas⁴⁵”. Com relação ao segundo eixo, o da política externa, dispõe que um projeto de diplomacia de cúpula exige um grande projeto nacional, no âmbito do qual tal política constitui-se em fator de poder, ligado a um plano efetivo de liderança – interna, regional ou internacional⁴⁶.

Além do brevemente referido aparato teórico, esclareço que o desenvolvimento deste estudo mobilizou uma base documental de natureza variada, circunstância esta que, se por um lado, amplia as possibilidades de análise, por outro, exige zelo extremado em seu tratamento. Defendo, contudo, não ser possível, em face da conjuntura em apreço, elaborar uma avaliação consistente sem recorrer ao cruzamento de informações derivadas de discursos genéricos, ações institucionais e pronunciamentos pontuais das observadas lideranças. De igual modo, quando oportunos, entendo que as notícias veiculadas pelos meios de comunicação e os atos oficiais, bem como as construções intelectuais que procuraram nortear a atuação do Estado devem ser recuperadas a fim de se

⁴¹ Danese, 1999, p.21.

⁴² Danese, 1999, p. 51.

⁴³ Danese, ,1999, p. 21.

⁴⁴ Danese, 1999, pp. 85-98.

⁴⁵ Danese, 1999, p. 87.

⁴⁶ Danese, 1999, p. 98-102.

estabelecer uma composição suficientemente diversificada e, por consequência, apta a proporcionar uma análise bem fundamentada.

Consonante com tal argumentação, além da consulta às fontes secundárias, de natureza bibliográfica, também procedi ao exame de fontes primárias, provenientes de diversos arquivos. Inicialmente, 257 documentos foram selecionados, oriundos da Presidência da República do Brasil (discursos presidenciais, mensagens ao Congresso Nacional e instruções, além de Decretos, Leis e Regulamentos), do Ministério das Relações Exteriores (tratados internacionais, notas, relatórios e memorandos), do Departamento de Estado Norte-Americano, do Conselho Nacional de Segurança dos Estados Unidos (NSC) e da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos. Também examinei, como fonte documental primária, as obras de autores que elaboraram ou incrementaram a Doutrina de Segurança Nacional, especialmente as produzidas por Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos, além do livro de memórias do embaixador Manoel Pio Corrêa. Por fim, recorri a notícias divulgadas pela imprensa escrita, sempre que ligadas a algum evento que considere significativo, para apontar a sua dimensão pública.

Registro, ainda, que a quase totalidade desses documentos encontra-se digitalizada, o que favoreceu a pesquisa em questão. Não obstante, a significativa diversidade de registros e a profusão de informações advindas de tais fontes exigiram um juízo detido durante o processo de seleção daqueles que melhor atenderiam aos objetivos do trabalho.

Quanto à estrutura, esta dissertação apresenta cinco seções, incluindo a presente introdução, que será sucedida por três capítulos dedicados à problematização e ao desenvolvimento dos temas abordados e, finalmente, pela conclusão.

No primeiro dos referidos capítulos, buscarei elucidar a evolução da participação militar – especialmente do Exército Brasileiro – na política nacional, a influência dos diversos programas de modernização no estabelecimento da corporação que chegará ao poder em 1964, bem como sua relação com setores governamentais e civis. Em seguida, enfocarei a construção do pensamento geopolítico brasileiro, sua influência nos rumos tomados durante o regime militar e na constituição da DSN, além da respectiva elaboração sobre política externa. Abordarei, ainda, as doutrinas de política externa norte-americanas, dada a

influência decisiva desse país nos caminhos percorridos pelo Brasil e pela América Latina, procurando iluminar suas orientações e propostas, especialmente no tocante às hipóteses de contenção ao comunismo. Em síntese, este capítulo examinará as bases conceituais e doutrinárias da política externa do regime militar e da conjuntura em foco.

No Capítulo 2, discutirei as demandas pela construção do *Brasil Grande*, que não poderia prescindir de avanços nas áreas comercial, política e de desenvolvimento, este último prioritário, constituindo-se em par indissociável da segurança, como constantemente afirmaram os generais-presidentes. Vale notar: tratando-se, muito embora, de um tema predominantemente de ordem interna, também subsistiu enquanto objeto de nossa política externa. O capítulo apresentará, ainda, os discursos e as ações perpetrados no âmbito multilateral, em instâncias como a ONU e a OEA, bem como as intenções integracionistas e as relações bilaterais, de natureza econômica e política, especialmente as dirigidas para a América do Sul e os Estados Unidos.

O terceiro capítulo explorará a construção de um sistema de segurança, informação e repressão que, mais do que um sumário dos diversos órgãos, representará um empenho em estabelecer as motivações, justificativas ideológicas e ações, sobretudo as de âmbito internacional. A seção também identificará eventos em que as concernentes agências operaram; para tanto, investigará fatos emblemáticos irrompidos em países da América do Sul e, concomitantemente, os diversos posicionamentos então adotados pelo governo norte-americano. Aproximando-me de um estudo de caso, dedicarei especial atenção às ações levadas a efeito nos territórios uruguaio e chileno, e para este último país, devo registrar a importância da obra *Allende's Chile & Inter-American Cold War*⁴⁷, de Tanya Harmer, com quem mantenho profundo diálogo, pactuando, em muitos pontos, com relação à análise do período aqui estudado.

Finalmente, no seguimento dedicado à conclusão, retomarei os questionamentos elaborados ao longo da dissertação, propondo uma pessoal interpretação sobre seu teor, particularmente interessado em colocar à prova a hipótese apresentada. Ao final do volume, inseri um glossário de termos que aparecem durante a dissertação ou estão relacionados com os temas aqui

⁴⁷ Harmer (2011).

estudados. Seu conteúdo explicativo é oriundo, principalmente, de publicações emanadas do Ministério da Defesa e do MRE e todas as fontes estão presentes nas referências bibliográficas. Espero que este último esforço seja útil para o leitor.

Acredito que o desenvolvimento da presente dissertação propõe uma forma mais abrangente de apreciar a política externa brasileira durante o regime militar no âmbito do selecionado período, articulada à história política renovada deste interregno, especialmente ao aproximar as movimentações de natureza diplomática em sentido estrito das ações de segurança que ultrapassam o limite territorial do Brasil, demonstrando ter sido este um momento singular na trajetória do país no plano das relações internacionais.

CAPÍTULO 1

Doutrinas, Geopolítica e Diplomacia

As relações entre os países na metade final do século XX são tributárias da nova ordem mundial estabelecida após a Segunda Guerra, conformadas em diferentes fases da Guerra Fria e sensíveis, portanto, a esse novo arranjo de poder, em que o conflito Leste-Oeste mobilizará as duas superpotências vencedoras daquela conflagração. O embate entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os Estados Unidos da América do Norte (EUA) e seus respectivos aliados, travado, sobretudo, mas não exclusivamente, no campo das ideias, será um dos cruciais elementos para a definição estratégica daqueles países, e trará reflexos a todo o sistema internacional⁴⁸. Na concepção norte-americana, os países sul-americanos perdem relevância no cenário da doutrina de contenção ao comunismo – cuja proposta, formulada inicialmente por George F. Kennan⁴⁹, em memorando enviado ao presidente Truman, será objeto de amplo debate na política externa do país no período –, pois o imperativo, nesse momento, era manter a Europa Ocidental e o Japão no arco de aliança dos Estados Unidos. Além disso, até o triunfo da Revolução Cubana, em 1959, e a conversão do governo do país ao marxismo, em 1961, a América do Sul era considerada região segura em relação ao avanço soviético⁵⁰.

Ao mesmo tempo, pode-se observar o incremento do sentimento antiamericano na América do Sul, não obstante o esforço dos líderes do subcontinente⁵¹ por conseguir apoio para superar o subdesenvolvimento da região, com ações nos moldes do Plano Marshall, inclusive como meio de evitar que as questões sociais evoluíssem para propostas de ruptura política com o bloco ocidental. A iniciativa de Juscelino Kubitschek, ao propor a Operação Pan-Americana (OPA), demonstra a importância desse processo, bem como o esforço de

⁴⁸ Sobre este tema, a Guerra Fria e seus arranjos, ver Hobsbawn (1995) e Saraiva (2007).

⁴⁹ A proposta de Kennan será exposta no item 1.3.

⁵⁰ Sobre o afirmado, ver Pecequillo (2005, especialmente pp. 215-220), Leacock (1990) e Fico (2008). O memorando é o NSC-68, disponível em <http://www.state.gov>.

⁵¹ *Subcontinente* é utilizado no texto para evitar a repetição do termo América do Sul, com sentido geográfico, sem conotação hierárquica. Importante ressaltar que o Decreto nº 5.484/2005, que aprova a Política Nacional de Defesa, utiliza a expressão *subcontinente* em referência a América do Sul.

liderança regional brasileiro⁵². Por outro lado, o projeto que propunha ao governo dos EUA inversão de capitais e assistência técnica para desenvolver os países latino-americanos foi tenazmente perseguido por JK, todavia sem resultados significativos.

A Revolução Cubana, principalmente após a sua adesão às propostas socialistas, irá alterar a percepção de Washington a respeito da América Latina, colocando as relações intracontinentais no quadro das preocupações da maior potência ocidental. A propósito, a questão constitui objeto de deliberações no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em Punta del Este⁵³, convocada em nome do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), justamente para discutir a perspectiva dos Estados Americanos em virtude da situação política de Cuba.

Importante registrar que, segundo Ruth Leacock⁵⁴, em 1958, a administração Eisenhower modificou sua orientação política com respeito a Cuba, no sentido da neutralidade. Em março, armas e suprimentos para o regime de Fulgêncio Batista são suspensos. Todavia, no final daquele ano, a CIA informa que os comunistas podem ter se unido ao movimento de Castro, quando, então, já era muito tarde para reverter a situação. Conforme demonstrarei no curso desta dissertação, tal equívoco permanecerá presente para os estrategistas de Washington.

No Brasil, envolto pela complexidade do período, observa-se um intenso debate acerca do desenvolvimento nacional e da postura que o país deveria adotar em suas relações exteriores. Em linhas gerais, podemos identificar, de um lado, defensores de uma política nacional-desenvolvimentista, que terão na Política Externa Independente (PEI), sua expressão em termos de orientação internacional. Esta política, formulada inicialmente por Jânio Quadros e preservada na administração João Goulart, propunha a autonomia decisória, logo, distante do alinhamento automático com os Estados Unidos, procurando estabelecer relações com todos os países, independentemente de sua orientação ideológica. Defendia, ainda, a não intervenção e a livre determinação dos povos⁵⁵. De outro lado, temos as propostas presentes na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento

⁵² A argentina também participou da proposta da OPA, sugerindo uma aproximação entre os dois países. Sobre o tema, ver García (1997, pp. 128-133), Cervo e Bueno (2008), Morgenfeld (2012). Sobre o antiamericanismo, ver Fico (2008).

⁵³ Sobre o tema, ver Leacock (1990, pp. 2-5), Pecequillo (2005) e Fico (2008).

⁵⁴ Leacock (1990, p. 6).

⁵⁵ Para detalhes, ver Fausto (1998), Cervo (2005), Vizentini (1998) e Franco (2007).

(DSN)⁵⁶, concebida sobretudo a partir de elaborações baseadas na Geopolítica e institucionalmente representada pela Escola Superior de Guerra. Focados no que denominavam Objetivos Nacionais, os teóricos da DSN entendiam que o desenvolvimento de países como o Brasil somente seria possível por meio de planejamento rigoroso e disciplinado, conduzido por um Estado centralizado e forte, isolado das pressões sociais e daqueles que julgavam políticos “populistas e aventureiros”. Desse modo, consideravam equivocada a crença de que o livre mercado e o liberalismo político conduziriam o Brasil ao desenvolvimento econômico, ao aumento de seu poder relativo e, conseqüentemente, ao ingresso no grupo das grandes potências mundiais.

Com o advento do golpe civil-militar de 1964, abre-se a possibilidade para a implantação da estratégia contida na DSN, com impactos relevantes no plano interno e, também, na esfera internacional⁵⁷. Os Estados Unidos prontamente apoiam o novo governo (Cervo, 2008), e, conforme aponta Moniz Bandeira (2007, p. 637), quando João Goulart ainda se encontra em território brasileiro, Ranieri Mazzilli recebe congratulações do embaixador norte-americano pela posse na presidência.

A Venezuela, com base na Doutrina Betancourt, rompe relações diplomáticas com o Brasil (Vargas, 2000), enquanto o México declara que não pode manter vínculos com governos impostos pela força, embasado na Doutrina Estrada (Palácios, 2008)). O Brasil, por sua vez, rompe relações diplomáticas com Cuba, em 13 de maio de 1964, em virtude da “ação subversiva de seus agentes” (Vargas, 2000).

Destarte, envolto por posicionamentos internacionais diversos, o regime militar brasileiro estabelece suas diretrizes em política externa. Como veremos adiante, não seguirá uma linha unívoca – antes, ostentará características ambíguas. Não obstante tal circunstância, exibirá a marca da Doutrina de Segurança Nacional, bem como das ideias e teorias que formaram os principais dirigentes do período em foco.

⁵⁶ Utilizo como fonte primária o Manual de Fundamentos da Doutrina, publicado pela Escola Superior de Guerra, em 1981, que oferece, além das diretrizes gerais da DSN, a evolução dos conceitos geopolíticos e estratégicos, desde as suas primeiras formulações. A referência ao volume encontra-se nas referências bibliográficas.

⁵⁷ Cabe informar, preliminarmente, que há uma perspectiva de Geopolítica para os militares brasileiros que irá impactar diretamente na elaboração da política externa do período estudado e será apresentado na dissertação. A centralidade do cenário internacional pode ser aferida em *Geopolítica do Brasil*: “[...] é no campo das relações internacionais onde melhor sobressai a subversão cósmica que ora nos condena a total aniquilamento” (Silva, 1981, p. 21).

Diante de tal panorama, selecionamos um recorte temporal entre os anos de 1964 a 1973, que permitiu uma análise profunda e criteriosa dessa importante e ainda pouco explorada fase da Política Externa Brasileira (PEB), no âmbito da qual o país procura ser um baluarte anticomunista na América do Sul, em aliança com os Estados Unidos, ainda que, após a segunda metade da administração Costa e Silva, o regime militar já não fosse unanimidade entre os norte-americanos⁵⁸.

Esse período pode ser considerado de consolidação internacional do regime implantado em 1964, posto registrar, em relação aos governos analisados, diversas ações relevantes. Além disso, no campo da política externa, percebemos a definição de um modelo de inserção internacional que será mantido, ao menos nas linhas gerais da segurança nacional, nos subsequentes governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo.

Todavia, as propostas e os direcionamentos impressos nos governos militares não são fruto de uma inspiração de momento. Em verdade, respondem, por um lado, a teorias e orientações construídas por gerações anteriores de militares e estudiosos da Geopolítica e, por outro, aos desafios da ordem bipolar.

Vale destacar: não proponho, aqui, descobrir a origem de um pensamento, mas identificar as linhas de força que organizarão um grupo em suas formas gerais de pensar e agir, bem como a coletividade de pessoas responsável pela produção de um espaço institucional que será o centro irradiador das formulações e decisões presentes no período estudado nesta dissertação. Ademais, como as respectivas ações também respondem a outros atores do sistema, será igualmente relevante observar quais elementos constituem as doutrinas norte-americanas, bem como os meandros de sua construção em tempos de Guerra Fria e o papel que a América Latina irá, afinal, ocupar em suas formulações de contenção ao comunismo internacional.

⁵⁸ Segundo Ruth Leacock (1990, pp. 245-258), ao final dos anos sessenta, o Brasil perde importância para o governo dos EUA. Este tema será abordado novamente nos capítulos seguintes.

1.1 Rumo à Geopolítica do Brasil

Nesta subseção, pretendo traçar um breve resumo das matrizes teóricas e elaborações intelectuais que informaram o pensamento dos formuladores e tomadores de decisão no período estudado. Sob tal perspectiva, revela-se imprescindível, ainda que de maneira muito sucinta, tecer algumas considerações sobre o papel das Forças Armadas nas composições estratégicas e na concepção de um projeto para o país. De igual forma, considerando a natureza do presente trabalho, necessário também aludir ao Barão de Rio Branco.

Conforme aponta José Murilo de Carvalho (2005), a participação dos militares na política será perceptível a partir da Primeira República, após um longo período em que não se verificam crises institucionais provocadas por interferência da corporação castrense⁵⁹. A partir de então, constitui-se no seio das Forças Armadas a percepção de sua relevância nos assuntos nacionais, acompanhada pela necessidade do desenvolvimento de uma doutrina moderna, que permitisse sua atuação na nova conjuntura.

Ainda segundo Murilo de Carvalho, o ato de maior impacto para a modernização do Exército Brasileiro (EB)⁶⁰ foi o envio da missão de treinamento de oficiais junto ao exército alemão, considerado o mais bem organizado da época, medida esta sugerida pelo ministro Rio Branco⁶¹. A propósito, devemos lembrar que uma das mais importantes tarefas enfrentadas por este chanceler foi a questão das fronteiras e, para auxiliar nas negociações lindeiras, contar com Forças Armadas modernas e bem preparadas era uma das mais eficientes ferramentas à disposição de um diplomata naquele período.

Segundo Rubens Ricupero⁶²:

⁵⁹ Para uma visão mais abrangente do Exército Brasileiro, incluindo o final do Segundo Império até o Estado Novo, ver MacCann, (2007).

⁶⁰ Trato aqui, em virtude da necessidade da dissertação, do Exército Brasileiro. Para a Marinha de Guerra do Brasil, ver Martini (2014, pp. 181-182) e Martini (a), (2014, pp. 309-332).

⁶¹ Era prevista a presença de uma missão militar alemã no Brasil, não concretizada em virtude de gestões diplomáticas da França, conjuntamente com o governo paulista, que havia modernizado a Força Pública de São Paulo nos moldes sugeridos por missão francesa. Para mais detalhes sobre o tema, ver MacCann (2007, pp. 145-151). Contudo, os militares que participaram do estágio junto ao Exército Alemão terão maior influência no conjunto das Forças Armadas, conforme será exposto nesta dissertação.

⁶² Ricupero (2000, p. 49).

Rio Branco [...], treinado na escola do realismo do poder, compreendia certamente a necessidade de dispor o país de defesa adequada e se empenhou pelo reequipamento e modernização do Exército e da Marinha.

Citando Carlos de Laet, assevera Ricupero que o chanceler brasileiro “sonhara um Brasil forte, unido, capaz de dominar o Sul do continente”⁶³. Todavia, para os objetivos aqui perseguidos, mais importante que o adestramento bélico em si, foi precisamente a produção discursiva e intelectual desenvolvida por essa jovem oficialidade que estagiou nas forças terrestres da Alemanha entre 1906 e 1912. Conhecido como “Jovens Turcos”, este grupo reuniu-se em torno da revista “A Defesa Nacional”, que, de uma publicação de caráter estritamente profissional, irá, paulatinamente, evoluir para uma plataforma de ideias para a nação⁶⁴. Para ilustrar o quanto afirmado, reproduzimos emblemático trecho do editorial desse periódico, publicado em 1913, e assinado por Bertholdo Klinger: “O exército precisa estar aparelhado para sua função conservadora e estabilizante dos elementos sociais em marcha e preparado para corrigir as perturbações internas”⁶⁵.

A organização que se negara a perseguir escravos foragidos, chegando mesmo a flertar com teses abolicionistas, começa, então, a perceber a sua importância para assegurar a ordem interna, evidentemente focada nas camadas populares, embora não exclusivamente, como se verá mais adiante.

Dada a sua inquestionável relevância, devemos refletir sobre esse período, que marca um ponto de virada no Exército Brasileiro, pautado pela busca de uma maior capacidade operacional, além de assinalar o ocaso da divisão da oficialidade entre os “bacharéis de farda”, assim denominados por sua formação e atuação intelectual, e os “tarimbeiros”, estes com experiência combatente e de feito mais estritamente militar, que, embora antagônicos, nutriam igual aversão aos chamados bacharéis civis, especialmente a classe política. A corporação militar passa, progressivamente, a incorporar elementos de ambos os grupos, constituindo uma

⁶³ Ricupero (2000). Conforme Martins e Cozza (1997, p. 80), o programa naval “[...] contava com o apoio do Ministro das Relações Exteriores, Barão do Rio Branco, que precisava de suporte militar para suas lutas diplomáticas [...]”. Ainda de acordo com esses autores, em nota à página 100, as gestões de nosso ministro provocaram a reação do chanceler argentino, Zeballos, que deflagra campanha contra tais iniciativas, posto tornarem “bem patente o imperialismo brasileiro fomentado por Rio Branco”.

⁶⁴ Carvalho, 2005, pp.23-25.

⁶⁵ *Apud* Carvalho (2005, p. 41).

categoria profissional que terá uma visão de destino baseada em seus aspectos peculiares de inteligência, preparo e amor ao país.

Em acréscimo, cumpre observar que, muito embora não seja intento deste estudo aprofundar a evolução histórica da atuação dos militares na política nacional, julgamos de todo pertinente recordar que a elite dirigente que chegará ao poder em 1964 é herdeira destes acontecimentos, até para que não se incorra na explicação simplista de que o perfil dos militares brasileiros remonta apenas ao momento posterior à missão francesa, ou, ainda, que as orientações impressas ao regime militar são apenas tributárias dos conceitos e elaborações estratégicas emanados do *National War College* ou da CIA (sem, evidentemente, negar a importância destes eventos).

Em face das referidas advertências, portanto, e dedicando especial atenção aos aspectos mais relevantes para elucidar o objeto do presente estudo, faremos, agora, um salto temporal para o período em que Getúlio Vargas assume o poder no Brasil.

De início, deve-se anotar que, com o advento da Era Vargas, os setores militares que defendiam a intervenção e a participação nos assuntos políticos ganham relevo⁶⁶. A partir deste momento, verifica-se, por conseguinte, a sistematização de uma ideia, de um projeto para a nação, que será desenvolvido pelos militares, em aproximação com a elite civil, esta especialmente industrial e urbana, mas também composta por intelectuais e políticos⁶⁷. Como aponta Murilo de Carvalho⁶⁸:

A aliança das Forças Armadas com setores da burguesia, apenas esboçada antes, agora se tornou nítida. A ESG e órgãos como o IPES serviram de instrumentos ideológicos e práticos na aproximação da elite militar com as elites econômicas. Seria exagero dizer que as Forças Armadas se tornaram instrumentos dos interesses empresariais, mas pela primeira vez os empresários encontraram nelas um parceiro confiável.

⁶⁶ Embora constitua um importante movimento, não menciono o tenentismo porque tal referência demandaria um significativo acréscimo ao já extenso tópico de antecedentes. A menção à Era Vargas serve apenas para marcar um novo ponto de inflexão, uma vez que, a partir da Segunda Guerra, as FFAA agregam doutrinas norte-americanas ao seu arcabouço teórico.

⁶⁷ Carvalho, 2005, pp. 38-92.

⁶⁸ (Carvalho, 2005, p. 117.

Em minha avaliação, esse projeto será tributário, em grande medida, do pensamento geopolítico elaborado a partir da Primeira República e desenvolvido, principalmente, a partir dos anos trinta.

1.1.2 Geopolítica brasileira, política externa e regime militar

De início, entendo seja necessário tecer algumas considerações com relação ao termo *geopolítica*, largamente utilizado em inúmeras análises, mas que não alude a uma disciplina isenta de controvérsias. Mesmo entre os estudiosos do tema, perduram questões, especialmente ao se confrontar Geopolítica e Geografia Política.

Atualmente, é possível verificar diversos níveis de análise, designados como *geopolítica das águas*, *geopolítica econômica* e *geopolítica do meio ambiente*, entre tantos outros. Antecipo, todavia, que não ingressarei no debate epistemológico ou teórico sobre tais conceituações⁶⁹; apresentarei, de fato, um enunciado generalista, partindo das definições dos estudiosos geopolíticos, mas coerente com as ideias dos principais autores abordados ao longo da dissertação, especialmente o General Golbery do Couto e Silva, esperando que esta simplificação auxilie na elucidação de suas construções intelectuais e dos atos que porventura tenham origem em suas propostas.

Em primeiro lugar, deve-se registrar que a Geopolítica está intimamente relacionada com a guerra e, sob tal orientação, procura sistematizar cenários possíveis para uma situação de conflito. Todavia, ultrapassando esta primeira definição, verifica-se que tal ramo do conhecimento também trata da elaboração de planos de ação, considerando aspectos geográficos, econômicos e sociais para estabelecer as estratégias que serão adotadas à luz das condicionantes nacionais e internacionais e da relação com outros Estados. O fim último da Geopolítica é, justamente, a construção de um *Poder Nacional*, capaz de lidar com a disputa pela hegemonia (regional ou mundial), e a projeção de poder a partir de um dado território.

⁶⁹ Para aprofundar o estudo do tema, bem como as chamadas novas geopolíticas, sugiro a leitura de Costa (1992).

Ponderamos que a discussão a ser travada nesta subseção deve buscar responder se a Geopolítica, de fato, influenciou os atos do regime militar brasileiro e, em caso positivo, como se processou tal ascendência. Em meu entendimento, não há como negar tal conexão e, para embasar meu posicionamento, proponho uma primeira reflexão ligada ao lugar em que a Geopolítica fundamentalmente encontrou sua principal morada: a Escola Superior de Guerra.

A ESG, mais do que apenas uma instituição de transmissão de conhecimentos, representa um espaço de debates acerca de estratégias para o país e, enquanto tal, dará ensejo à percepção das oportunidades e dos riscos à soberania e ao desenvolvimento nacionais, além de oferecer à análise modelos palpáveis ao delineamento de objetivos, potencialidades e fragilidades internas nos seus aspectos civil e militar, entre outros temas correlatos. Em suma, a partir da ESG, espera-se a elaboração de doutrinas que correspondam aos desafios do país. E, em acréscimo, como o próprio nome indica, uma doutrina para a guerra, que, como vimos, é a pedra filosofal da Geopolítica.

O aspecto mais importante, no entanto, circunscreve-se à compreensão não apenas dos sujeitos que direcionam as atividades da casa, mas, sobretudo, dos entes a quem são dirigidas suas respectivas elaborações. Nesse sentido, ressalte-se que dentre os principais clientes da ESG, encontravam-se as Escolas de Aperfeiçoamento de Oficiais e as Escolas de Comando e Estado Maior das Forças Armadas. Da Escola Superior de Guerra e dos nomeados centros militares sairá grande parte dos futuros artífices do golpe civil-militar de 64, bem como vários dos gestores da administração pública federal nos governos militares. Em tal contexto, inaceitável seria não apontar a ESG como a correia de transmissão que emitirá o impulso necessário à deflagração do golpe e movimentará as futuras ações governamentais⁷⁰. Assim sendo, como veremos nos próximos subitens deste capítulo e, pontualmente, ao longo da dissertação, imaginou-se para o Brasil um projeto cujas origens remontam à segunda década do século passado, tendo por

⁷⁰ Em diversos depoimentos de altos oficiais que participaram do golpe e da gestão do estado ditatorial brasileiro, tanto a ESG como os demais eventos até aqui destacados aparecem como fundamentais para a criação do ambiente propício, no seio da oficialidade, à derrubada de Goulart, e para futuras ações de governo. Uma boa síntese de tais depoimentos está disponível em *Visões do Golpe*, de D'Araujo et al. (2014).

base pressupostos geopolíticos – um plano que receberá estímulo significativo no regime militar⁷¹.

A crescente integração dos meios militares à política nacional irá agregar uma particular maneira de diagnosticar e propor soluções para a segurança e para o desenvolvimento do país, que terá influência marcante nas propostas e ações do regime instaurado em 1964. Nesse cenário, da mesma forma que estabeleci um breve recuo para observar a evolução da participação dos oficiais das Forças Armadas, especialmente dos oficiais do Exército Brasileiro, na política nacional, julgo importante retroceder cronologicamente – e, também, sucintamente – para abordar o que podemos considerar uma escola geopolítica brasileira, partindo de Everardo Backheuser. Isso porque é possível perceber que, a partir da produção do engenheiro carioca, uma sequência de autores passa a elaborar um pensamento de base geopolítica, paulatinamente centrando sua atenção no Brasil em relação ao resto do mundo. Suas primeiras conjecturas dizem respeito à ocupação do território nacional e à relação do país com os seus vizinhos, bem como à busca pela hegemonia de âmbito regional, mas culminam com a projeção brasileira no âmbito global.

O engenheiro e professor Everardo Backheuser, cuja produção concentra-se entre os anos de 1920 e 1940, até o ponto em que a pesquisa realizada para a elaboração deste trabalho pôde concluir, foi, senão o precursor, um dos primeiros intelectuais brasileiros a elaborar uma teoria, um método e um sistema de análise geopolíticos⁷², e suas ideias irão influenciar diversos estudiosos. Em seu livro “Geopolítica Geral e do Brasil”⁷³, Backheuser confere grande centralidade aos aspectos físicos dos países, concebendo uma interessante descrição do formato territorial dos Estados, que poderia favorecer a concentração ou a dispersão e, ainda, indicar uma possível tendência ao expansionismo. Da leitura de sua obra, depreende-se, também, a preocupação primordial com as fronteiras, que se revela

⁷¹ A tese de que o Brasil operou a partir de um projeto geopolítico que foi paulatinamente construído a partir da década de 1920, como defendido nesta dissertação, encontra um forte apoio no texto de Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, “Estratégia e Defesa (1960-1990)”, que integra a monumental obra organizada por Guilhon Albuquerque (2000, pp. 119-146), embora os objetivos de Cavagnari Filho estejam mais especificamente ligados a questões de defesa. Ademais, registre-se que nem todas as suas considerações e conclusões são partilhadas por este mestrando.

⁷² Em seu livro *Geopolítica Geral e do Brasil* (1952), Backheuser concede a si mesmo o pioneirismo no estudo da disciplina no país.

⁷³ Backheuser (1952). As informações contidas neste parágrafo encontram-se no prefácio e na primeira parte do volume em questão, “Introdução à Geopolítica, seguida de Teoria das Fronteiras” (pp. 7-71).

através da exposição da concorrente evolução histórica desde o período romano. Para o autor, os limites territoriais internacionais deveriam restar subordinados ao governo central, dada a prioridade da defesa territorial. Ademais, os governos locais poderiam não estar sensíveis às necessidades estratégicas nacionais, em virtude da proximidade com nações vizinhas e dos interesses recíprocos. Ao tratar especificamente do Brasil, continuará focando sua atenção nas questões lindeiras, traçando um panorama histórico das disputas e das acomodações nas fronteiras⁷⁴. Diante disso, podemos verificar que a crença na necessidade de um executivo central forte e vigilante possui raízes longínquas e será tenazmente perseguida, revelando-se cada vez mais presente.

Iniciando sua produção intelectual alguns anos depois de Everardo Backheuser, mas compartilhando, em grande medida, um mesmo período, temos o Marechal Mario Travassos, militar de enorme ascendência sobre mais de uma geração de oficiais, especialmente do Exército Brasileiro. Na concepção de Travassos, o espaço sul-americano deveria ser observado, em primeiro lugar, pela confrontação de suas dimensões Atlântica e do Pacífico, dedicando especial atenção à Cordilheira dos Andes, divisor das duas áreas, a ser explorada a partir dos pontos com maior facilidade de transposição, de modo a aproveitar as duas possibilidades oceânicas. No que se refere à geopolítica do subcontinente, o autor destaca a importância da Bolívia⁷⁵, especialmente a região de Santa Cruz de la Sierra e Sucre. Por conseguinte, infere-se que, na opinião de Travassos, o país que conseguir controlar tal espaço estará em condições de dominar a política internacional regional, o que confere a esta área o *status* de *heartland* da América do Sul⁷⁶.

Considerando o quanto ora exposto, julgamos haver destacado alguns pontos merecedores de mais detida reflexão, que, não por acaso, partem de um autor militar. De início, a visão estratégica sobre os dois oceanos indica, por um lado, a preocupação com a necessidade de se garantir a utilização de ambos os espaços com finalidade econômica; mas também contextualiza o eventual mister de projeção de poder, considerando a América do Sul como um território a ser controlado a partir

⁷⁴ Na qualidade de coordenador da Grande Comissão de Divisão Territorial e Localização da Capital Federal, muito provavelmente Backheuser teve condições de colocar em prática boa parte de suas ideias, em especial nas criações dos territórios federais brasileiros.

⁷⁵ Golbery do Couto e Silva também destaca a importância geopolítica da Bolívia. Ver Anexo C.

⁷⁶ Para mais detalhes sobre o termo *heartland*, ver glossário.

dos interesses brasileiros. Nesse ponto, a centralidade conferida à Bolívia denota um eixo de ação realmente pouco abordado. Estipular tal importância a este país revela uma pretensão de controle territorial que ultrapassa os parâmetros de concorrência entre as nações, visando o estabelecimento de uma liderança incontestada. Além disso, tratava-se, no caso, de isolar a Argentina, principal concorrente do Brasil na América do Sul e fonte de preocupação para os estrategistas locais desde muito antes da proclamação da República. Esse cálculo – impende ressaltar – não será esquecido pelos formuladores da política brasileira para a região.

O próximo autor a ser estudado, o General Golbery do Couto e Silva, desenvolve sua obra a partir dos anos finais da década de quarenta, propondo ideias que, além de causarem impacto e ostentarem relevância quando da estruturação do Estado após o golpe civil-militar de 1964, continuarão a ser consideradas por estrategistas militares brasileiros até os dias de hoje⁷⁷. Partindo da premissa da guerra inevitável – “total, permanente, global, apocalíptica” –, a obra de Couto e Silva apresenta uma estratégia para o desenvolvimento do Brasil⁷⁸, para a sua segurança e para a preservação dos valores ocidentais (que considerava presentes na estrutura íntima da sociedade brasileira). Desse modo, o autor identificará as necessidades imediatas, relacionadas à conjuntura do momento, essencialmente à segurança e à defesa do Ocidente, como os Objetivos Nacionais Atuais e, com relação à projeção para o futuro, os Objetivos Nacionais Permanentes.

No horizonte das considerações acima tecidas, não se pode perder de vista o subjacente contexto da Guerra Fria. Logo, as análises e as propostas de ação política serão elaboradas a partir desse dado concreto. Aos tomadores de decisão, especialmente àqueles que, como Golbery, acreditavam na inevitabilidade do confronto entre a civilização ocidental e cristã e o Oriente comunista, a inicial preocupação deveria ser a preparação para a guerra. Seguindo este princípio, Golbery elabora o conceito de *guerra absoluta e indivisível*, assinalando que as batalhas serão travadas, em primeiro lugar, no campo psicossocial, para,

⁷⁷ Nesse sentido, devo anotar que a Geopolítica é central na formação militar. Nos manuais de instrução atualmente utilizados, tanto na Escola de Comando e Estado Maior do Exército, quanto na Escola de Guerra Naval (onde os cursos são obrigatórios para o acesso ao Generalato e ao Almirantado), a disciplina é amplamente difundida, tendo a obra *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva, como parte integrante da bibliografia fundamental. O site das instituições disponibiliza mais informações com respeito ao tema.

⁷⁸ Silva, 1981, p.12.

posteriormente, transformarem-se em conquistas efetivas. Baseado, sobretudo, nas proposições de Mackinder, Golbery identifica o Brasil como o “baluarte do Ocidente”⁷⁹ no hemisfério Sul – especialmente na América do Sul, no Atlântico Sul e na porção ocidental da África (ver Anexo A), por ser, em sua avaliação, o único país capaz de conter o avanço soviético nessa região geográfica.

Como o objetivo precípua desta subseção consiste em identificar as aproximações entre as propostas geopolíticas e a ação internacional, entendo de todo pertinente referir-me a um emblemático artigo elaborado por Golbery do Couto e Silva, em 1960, por este texto registrar uma síntese de seu pensamento estratégico⁸⁰. Nele, o autor estabelece as linhas gerais que deverão ser observadas pelo país, prevendo ações em três abrangentes campos – o interno, o continental e o mundial –, cada um deles caracterizado em termos de geopolíticas específicas. Para o fim deste trabalho, consideramos quatro as mais relevantes:

1. “geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica para o exterior”;
2. “geopolítica de contenção, ao longo das linhas fronteiriças”;
3. “geopolítica de colaboração continental”;
4. “geopolítica de colaboração com o mundo subdesenvolvido de aquém e além-mar”.

Com respeito ao primeiro dos enunciados itens, cumpre observar que Golbery elabora um detalhado plano de ocupação do espaço territorial interno, que ele chamará de “Império Brasileiro”⁸¹. Em sua concepção, o controle do ecúmeno permitiria, por um lado, alcançar a plena utilização dos recursos, bem como garantir a circulação eficiente através do espaço brasileiro, e, por outro, assegurar a soberania sobre o território nacional e a sua segurança interna. Assim, o espaço vital brasileiro, num sentido próximo ao defendido por Haushofer, estava já configurado para o país, restando consolidar nossa posição como plataforma para a projeção internacional. Ao assinalar uma “projeção pacífica para o exterior” reforça a tese de satisfação com o referido espaço vital, tratando-se, no caso, de uma aspiração à

⁷⁹ A expressão *baluarte do ocidente* foi cunhada por Golbery e está presente em “O Brasil e a Defesa do Ocidente”, na terceira parte de *Geopolítica do Brasil*.

⁸⁰ 1981, pp. 95-138.

⁸¹ Silva, 1981, p. 108.

expansão dos interesses nacionais. Contudo, a “projeção pacífica” não elimina a possibilidade de ações de força; essa expressão indica, acima de tudo, a abdicação expansionista.

Quanto ao segundo tópico, a “geopolítica de contenção”, muito embora admita a interpretação no sentido estrito da defesa territorial, nos quadrantes tradicionais da esfera militar – posto contemplar, de fato, tal questão, principalmente em relação ao Cone Sul –, também deve ser pensado na conjuntura da Guerra Fria, enquanto proposta de barreira à penetração de forças consideradas como de risco imediato, o que reafirma a hipótese de intervenção nas áreas fronteiriças como forma de manter o controle do território interno.

Na esfera da terceira proposta, destaca-se a ideia de *vinculação*, pois, no horizonte dessa perspectiva, os países do continente americano, tendo como pilares os Estados Unidos ao norte e o Brasil ao sul, deveriam, além de cerrar fileiras com o bloco ocidental, cooperar entre si com vistas à superação do subdesenvolvimento. Contudo, em que pese tal formulação, importa ressaltar que, em nenhum momento, o militar em questão defende o alinhamento incondicional com a potência norte-americana.

Por fim, a concepção apontada no item quatro diz respeito, principalmente, à América do Sul e à África (ver Anexo B). O General Golbery era um crítico à ideia de movimento não alinhado, divisando nessa iniciativa apenas mais um disfarce do expansionismo soviético. Todavia, dentro da lógica da *Guerra Total*, um dos campos de batalha é, justamente, o psicossocial e, nesse sentido, caberia à esfera ocidental oferecer alternativas para o desenvolvimento dos países atrasados em relação às economias centrais. Vale registrar que a colaboração brasileira com os espaços geográficos apontados neste parágrafo é normalmente atribuída ao governo Geisel, mas veremos que os movimentos de aproximação já ocorrem em governos anteriores, especialmente na administração Médici.

O general Carlos de Meira Mattos, avançando a partir de autores predecessores, ultrapassa as fronteiras continentais para preocupar-se com o âmbito global, não apenas em um cenário de contenção, mas também de inserção ativa no mundo. Para este autor, a Geopolítica é resultado da influência mútua do poder do Estado, do território e da experiência; em outras palavras, é a conjugação da Política, da Geografia e da História. Condizente com esta abordagem, percebe-se em sua obra, assim como na de Golbery do Couto e Silva, a importância de Arnold

Toynbee, cuja essência pode ser compreendida através de excerto do próprio Meira Mattos⁸²:

A geografia condiciona, dificulta, sugere, inspira, estimula, enfim, apresenta o seu desafio, cabe ao homem responder a esses desafios. Ou os responde e os supera, ou não os responde e é derrotado.

Partindo de constatações semelhantes às aquelas apresentadas na Introdução deste trabalho – acerca dos recursos naturais, da coesão e da história características do país –, Meira Mattos considera possível, para o início do século XXI, o ingresso do Brasil no *clube das grandes potências*. Desse modo, seu foco investigativo se concentrará em aspectos de ascendência global, buscando caminhos para uma projeção internacional do poder brasileiro, ao mesmo tempo em que procura estudar os mecanismos capazes de garantir a integridade e a exploração do território nacional. Sua preocupação será, predominantemente, com a fronteira amazônica, uma vez que as questões ligadas à região platina já estavam equacionadas. No que diz respeito à referida projeção de poder, sugere a modernização da doutrina militar brasileira, defendendo a tese de que o país deveria construir um sistema de defesa e segurança apto a garantir as rotas do Atlântico Sul, tanto navais, quanto aéreas, preparando, assim, forças aeronavais com poder dissuasório, que, uma vez conjugadas ao poder terrestre, formassem um dispositivo estratégico de alta mobilidade.

Inegavelmente, as ações de Estado, sejam de política interna ou externa, são tomadas mediante ideias, teorias e experiências oriundas de diversas disciplinas e de diferentes setores do conhecimento humano, sendo muito pouco provável que o recurso a uma única explicação consiga dar conta de todas as dimensões da ação governamental.

Não obstante, em que pese tal constatação, o que procurei explorar nesta subseção foi apenas uma das dimensões possíveis de análise: a estratégia de inserção internacional do Brasil *vis-à-vis* a produção de autores que privilegiaram a Geopolítica como instrumento de planejamento e ação de curto e longo prazos. À luz das considerações ora tecidas, é possível concluir que a Política Externa Brasileira (PEB) não serviu apenas aos projetos desenvolvimentistas, como apontam muitos

⁸² Mattos 1975, p.12.

analistas, como os apresentados na Introdução deste trabalho. O economista Renato Baumann, em seu artigo “Dimensões da inserção internacional do Brasil”⁸³, comentando os debates sobre o tema, frequentemente focados em aspectos econômicos e comerciais, sustenta que:

[...] a questão da inserção internacional compreende algumas outras variáveis (p. 75). [...] não basta raciocinar exclusivamente em termos de participação de mercado. Há razões para que se deva pensar em outra dimensão de análise na qual a inserção internacional deve ser concebida em forma abrangente, a partir de uma estratégia de longo prazo. Esta dimensão é a geopolítica (p. 77).

Já Eugenio Vargas Garcia (1997), referindo-se à política internacional do Brasil, particularmente durante o regime militar instaurado em 1964, observa que:

[...] não se pode dizer que a Política Externa Brasileira tenha sido formulada segundo as teorias geopolíticas [...]. Os *policy-makers* responsáveis pela conduta externa do Brasil ignoravam os estudos geopolíticos e suas motivações eram fundamentalmente diversas daquelas existentes nesses mesmos estudos.

A afirmação acima, contudo, diverge de elaboração concebida por este mesmo diplomata – conforme referência contida na Introdução da presente dissertação – acerca do projeto de nação maturado na ESG. Apontar o desconhecimento dos estudos geopolíticos em relação aos *policy-makers* não nos parece, de fato, coerente, pois, para os militares, o tema é próprio de sua formação. E, mesmo considerando o corpo diplomático, devemos lembrar que, já na fundação da Escola Superior de Guerra, restou definido que esta instituição seria dirigida pelas três forças e pelo MRE, cabendo ao ministério a indicação de seu vice-diretor. Por fim, vale lembrar que, na primeira turma da Escola, havia quatro diplomatas matriculados, e um deles, o embaixador Manoel Pio Corrêa, será o Secretário-Geral do Itamaraty e mentor do Centro de Informações do Exterior (CIEEX) do Ministério das Relações Exteriores (MRE)⁸⁴, envolvendo-se com o regime militar desde o início da articulação voltada à deposição de João Goulart.

⁸³ Renato Baumann, in: Velloso, 1995: pp. 39-86.

⁸⁴ Cabe ressaltar, ainda, que para dirigir as diretorias de segurança interna dos ministérios civis – e o MRE não ficou de fora desta tarefa – era exigido o curso de informações, como será explicado no capítulo 3.

Concluindo este subitem, julgo pertinente ressaltar que os formuladores da Doutrina de Segurança Nacional no Brasil, abordada a seguir, eram estudiosos das teorias geopolíticas ou, ao menos, foram por elas influenciados. Por conseguinte, nas propostas emanadas daquela doutrina, encontraremos, ainda que não exclusivamente, forte inspiração geopolítica.

1.2 A Doutrina de Segurança Nacional e a ação internacional

Apesar de bastante explorada pela bibliografia disponível acerca do tema⁸⁵, considero convir ao escopo do presente trabalho dedicar parte deste capítulo aos aspectos mais relevantes da Doutrina de Segurança Nacional, abordando, sucintamente, dois autores clássicos: Maria Helena Moreira Alves e Joseph Comblin. Além disso, buscarei analisar, a partir dos manuais publicados pela Escola Superior de Guerra, enquanto fonte primária da referida doutrina, as bases e as diretrizes da DSN, especialmente aquelas que terão impacto na política externa brasileira.

Conforme procurei demonstrar alhures, a elaboração dessa doutrina encontra seus elementos constitutivos em período muito anterior à fundação da ESG. Maria Helena Moreira Alves, em *Estado e oposição no Brasil* informa que Margaret Crahan identifica as origens da ideologia da segurança nacional no Brasil já no século XIX, e que “elas vinculam-se então a teorias geopolíticas, ao antimarxismo e às tendências conservadoras do pensamento social católico”⁸⁶.

Ainda de acordo com Moreira Alves⁸⁷:

Em sua variante teórica brasileira, a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento constitui um corpo orgânico de pensamento que inclui uma teoria de guerra, uma teoria de revolução e subversão interna, uma teoria do papel do Brasil na política mundial e de seu potencial geopolítico como potência mundial, e um modelo específico de desenvolvimento econômico associado-dependente que combina elementos da economia keynesiana ao capitalismo de Estado.

⁸⁵ Além dos autores já citados, vale também mencionar: Eliézer Rizzo de Oliveira, Heleno Cláudio Fragoso, Jorge Boaventura, José Alfredo Amaral Gurgel e Glenda Mesarobba.

⁸⁶ Alves, 2005, p. 39.

⁸⁷ Alves, 2005, p.31.

Já para o padre Joseph Comblin, nos termos dispostos em *A ideologia da segurança nacional – o poder militar na América Latina*, a Doutrina de Segurança Nacional constitui-se enquanto política de combate ao comunismo, criada no âmbito da Guerra Fria, e que contempla qualquer mobilização popular como uma tentativa de Moscou de implantar o sistema soviético, especialmente no sudeste asiático e no hemisfério sul. Para Comblin, essa doutrina é, em grande medida, formulada nas escolas de guerra americanas e, a partir destas, difundida para os militares da América Latina.

De fato, a DSN comporta essa dimensão de contenção ao proclamado avanço comunista, mas, ao menos no caso brasileiro, ultrapassa tal perspectiva, buscando estabelecer fundamentos institucionais duradouros para o Estado e direcionando racionalmente seus esforços para o desenvolvimento econômico. Além disso, em nosso entendimento, Joseph Comblin produz uma análise que resume excessivamente a elaboração das ideias que desembocam no golpe militar, indicando uma postura subserviente e dependente dos desígnios emanados de Washington, e retirando o papel de sujeito – no processo histórico – daqueles que articularam e edificaram o regime implantado em 1964.

Assim sendo, por considerar que uma das obrigações do historiador brasileiro é, justamente, enfatizar a condição de sujeito dos agentes políticos latino-americanos, independentemente da matriz ideológica destes, entendo que a análise proposta por Maria Helena Moreira Alves revela-se mais abrangente e significativa para o escrutínio proposto nesta dissertação.

Por outro lado, em abordagem à documentação selecionada para o estudo da Doutrina de Segurança Nacional – que será denominada, a partir de meados dos anos setenta, de Doutrina Política Nacional de Segurança –, podemos vislumbrar as razões que motivaram tal elaboração, segundo os seus formuladores.

Nesse sentido, registre-se, inicialmente, que, de acordo com o Manual de Fundamentos da Doutrina, publicado em 1981, pela ESG, “a Segurança Nacional é função mais do Potencial Geral da nação do que de seu Potencial Militar”. Sob esta perspectiva, assinala o documento que:

[...] o desenvolvimento do Brasil vinha sendo retardado por motivos suscetíveis de remoção, à espera que se utilizasse a energia motriz contida nas elites capazes de assumir os encargos de direção do esforço nacional, e, mais adiante, *[propor]* a substituição de um dos

traços mais peculiares (e dos mais arraigados) do Caráter Nacional – o individualismo – que se desejava superar (pp. 16-17).

Além do caráter elitista, ao descrever o individualismo – caro aos princípios liberais – como uma das características nocivas ao engrandecimento da nação e para a sua efetiva segurança, o excerto acima aponta para a dimensão da DSN avessa ao liberalismo. Conforme assevera Maria Helena Moreira Alves, para os formuladores da DSN: “O capitalismo liberal é uma insensatez que leva diretamente aos problemas estudados por Marx”⁸⁸.

De fato, na concepção dos estrategistas da Escola Superior de Guerra, a segurança “já não se contém nos limites da defesa e, por isso, extravasa do campo militar para impregnar-se de aspectos políticos, econômicos e psicossociais”. Além disso, os problemas também concernentes à segurança estão “intimamente ligados com os do desenvolvimento, a ponto de ser impossível tratá-los, a nível político, como fenômenos independentes” (Fundamentos da Doutrina, 1981, pp. 15-17). Por conseguinte, segurança e desenvolvimento, binômio fundamental na constituição do Poder Nacional, devem ser necessariamente conduzidos por um poder executivo centralizado e forte. A propósito de tais reflexões, conforme se extrai do Manual de Fundamentos da Doutrina⁸⁹:

Poder Nacional é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe efetivamente a Nação, numa época considerada, para promover, sob a direção do Estado, no âmbito interno e externo, a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais.

Logo, cabe ao comando executivo do Estado a construção da nação e a identificação de suas metas, algo que, para os formuladores da ESG, foi negligenciado na história do Brasil, pois somente a partir de 1964 “dava-se início ao processo de racionalização da ação política, com vistas à modernização do país e à aceleração de seu desenvolvimento”⁹⁰.

Ainda sobre o tema, conforme veremos mais adiante, considerando os objetivos de segurança, a imbricação entre as esferas nacional e internacional é patente na DSN. Para os fins desta dissertação, interessa, principalmente, a observação dos efeitos externos das propostas doutrinárias; contudo, ressalte-se,

⁸⁸ Alves, 2005: p. 60.

⁸⁹ Escola Superior de Guerra, 1981: p. 58.

⁹⁰ Escola Superior de Guerra, 1981: p. 16.

não podemos perder de vista a relação estabelecida entre as dimensões interna e externa.

No processo de racionalização e planejamento proposto pela DSN, a primeira tarefa consiste na identificação dos objetivos nacionais brasileiros, mas, para tanto, relaciona-se a condicionante externa entre os cinco aspectos que devem ser contemplados⁹¹. Quanto a este ponto, os manuais da ESG assinalam que:

O Brasil é um país em expansão econômica e em contínua busca de aperfeiçoamento político e social. À medida que a nação se desenvolver ainda mais e se projetar no panorama mundial, crescerão suas responsabilidades, seus compromissos adquirirão sentido mais amplo, e serão descortinados novos horizontes. A influência dos elementos externos na formulação dos Objetivos Nacionais brasileiros tenderá a crescer, acompanhando a evolução do país. (Fundamentos da Doutrina, 1981, p. 38).

Outro tema apontado como fundamental para os Objetivos Nacionais – nesse caso, um objetivo permanente – é a Integridade do Patrimônio Nacional, este compreendido como elemento não confinado aos limites territoriais brasileiros. Por conseguinte, além da integridade territorial e de seus recursos, e ainda mais importante do que estes, revela-se a preservação do “patrimônio histórico cultural construído por nossos antepassados”. À luz desta constatação, “repugnam aos brasileiros os modismos oriundos de culturas importadas que produzem aculturações deformadoras dos padrões de comportamento”⁹².

Transportando a discussão acerca da DSN para outro patamar, recorro a Rodrigo Patto Sá Motta, quando registra que “o Brasil deveria estar preparado para cooperar com o Ocidente na defesa contra o comunismo soviético”⁹³. De fato, a política externa pensada pela Escola Superior de Guerra e manifestada na DSN ancora-se no conceito de “baluarte do Ocidente”, elaborado por Golbery do Couto e Silva e presente em sua produção fundamental *Geopolítica do Brasil* (1981), nomeadamente na terceira parte da obra, “O Brasil e a defesa do Ocidente”. Para Golbery, o Ocidente é delimitado a partir de três termos essenciais: “a Ciência –

⁹¹ Os demais aspectos são: caráter nacional brasileiro, papel das elites no Brasil, condicionantes físicas e condicionantes institucionais (Fundamentos da Doutrina, 1981, pp. 36-38).

⁹² Escola Superior de Guerra, 1981, p. 42.

⁹³ Rodrigo Motta, in: Filho, 2006, p. 21.

como instrumento de ação; a Democracia⁹⁴ – como fórmula de organização política; o Cristianismo – como supremo padrão ético de convivência social⁹⁵, e, com base em tais premissas, deveríamos cerrar fileiras com o bloco liderado pelos EUA.

Esta orientação, teoricamente vinculada ao modelo realista desenvolvido pela Geopolítica, identifica o Brasil com o ocidente e os seus valores, além de projetar o país como uma das principais linhas de defesa contra a expansão do comunismo. Justamente por isso, deveria o país estar preparado para o inevitável combate, tanto no plano interno como em sua região imediata, assim considerada a América do Sul e o Atlântico Sul, uma vez que “a guerra revolucionária é, em verdade, a expressão de uma política externa revolucionária⁹⁶”.

1.3 *Brother Sam*: as doutrinas norte-americanas e a América Latina

A política externa americana – assim como a brasileira – é entendida por grande parte dos analistas como fiel a um padrão histórico relativamente homogêneo, encontrando seus fundamentos nos primórdios da vida independente. Cristina Pecequillo⁹⁷ registra que:

[...] a percepção de que existe uma tendência de continuidade e permanência nas prioridades da política externa dos Estados Unidos, podendo se identificar temas de engajamento que se repetem no curso de sua ação é encontrada em vários livros e artigos sobre as relações internacionais norte-americanas⁹⁸.

Ainda de acordo com a mencionada autora, o modelo político adotado desde a primeira Constituição da República preconiza um governo de poderes

⁹⁴ Importante anotar que a democracia defendida por Golbery do Couto e Silva não é a democracia de inspiração liberal, e muito menos um conceito de participação de massas. Para Golbery, a democracia moderna deve ser tutelada firmemente pelo Estado, que precisa refrear os anseios de liberdade individual e de expressão, promotores do esgarçamento da estrutura social. Conforme propõe o autor de *Geopolítica do Brasil*, “ou a Democracia se renova e avigora, ou irá sucumbir, exangue de forças e de vontade, nos braços ásperos do cesarismo” (Silva, 1981, p. 21).

⁹⁵ Silva, 1981: pp. 225-226.

⁹⁶ Escola Superior de Guerra, 1976, p. 101.

⁹⁷ Pecequillo, 2005: p. 28.

⁹⁸ Para uma reflexão sobre o afirmado, bem como uma extensa lista de autores que defendem tal tese, ver Pecequillo (2005, pp. 27-54).

compartilhados, que prevê mecanismos de controle e equilíbrio – *mixed government with shared powers/checks and balances*. Tal circunstância, quando contemplada em relação à política externa, conduz à responsabilidade compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, determinação que será relevante no desenvolvimento das relações internacionais dos Estados Unidos. Confiantes em sua situação exclusiva, uma república fundada no ideal de democracia e igualdade (não cabendo, aqui, discutir os termos destes conceitos), os norte-americanos entendiam que a manutenção de tal condição dependia, em primeiro lugar, de um relativo isolamento e não envolvimento internacional, especialmente com as questões europeias. Contudo, acreditavam, também, na expansão de sua forma republicana de governo para outros países – mas pela força do exemplo.

Para os propósitos desta dissertação, mais importante do que aprofundar a análise das diversas fases da política externa norte-americana, da independência até o período ora abordado, é fixar as ideias e as concepções de mundo até aqui exploradas⁹⁹. Essa visão de lugar no mundo será mobilizada constantemente como instrumento de convencimento e união popular para ações e intervenções externas. Não estou afirmando que estes princípios atendem exclusivamente a uma postura pragmática e realista, mas, sem sombra de dúvida, serviram a estes objetivos. Desse modo, em que pese o caráter idealista das propostas, o comando do destino dos Estados Unidos da América passará pelo controle – ou tentativa de controlar – o destino de outras nações. Especialmente a partir da segunda metade do século XX, o mundo em geral, e a América Latina em particular, conhecerá a habilidade desse condutor.

Isto posto, retornando ao período sob análise nesta dissertação, entendo pertinente explorar as diretrizes de política externa emanadas a partir da capital dos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial. Para tanto, de início, lembro que, no discurso de inauguração de seu quarto mandato presidencial, Franklin D. Roosevelt, referindo-se ao aprendizado da guerra (nomeadamente, ao fato de que os norte-americanos já não poderiam viver sozinhos), anuncia a emergência de uma nova era: “O todo poderoso Deus abençoou nossa terra de várias maneiras [...]. Ele concedeu a nosso país a fé que traz esperança aos povos em um mundo

⁹⁹ Para mais sobre o tema, ver Junqueira (2001), Pecequillo (2005) e Karnal (2011).

angustiado”¹⁰⁰. Roosevelt não viverá para testemunhar essa nova era da política internacional dos Estados Unidos; caberá, em verdade, a seu sucessor, Harry S. Truman, a condução do país nos primeiros lances desta fase inaugural.

Em discurso proferido antes da sessão conjunta do Congresso Nacional dos Estados Unidos, em 12 de março de 1947, *Aid to Greece and Turkey: The Truman Doctrine*¹⁰¹, Harry Truman estabelece os parâmetros da doutrina que leva seu nome e prevê assistência econômica, política e militar para (adaptando suas palavras) as nações democráticas que estejam ameaçadas por ações de forças autoritárias – e, detalhe muito importante –, tenham estas origem externa ou interna.

No referido discurso, explicando que sua presença perante os parlamentares norte-americanos estava ligada a questões que envolviam a política externa e a segurança nacional, Truman solicita autorização do Congresso para socorrer a Grécia e a Turquia. No caso grego, afirma que tal ação seria indispensável para que o país “sobrevivesse enquanto uma nação livre”, uma vez que era alvo de ataques terroristas, praticados sob a liderança comunista, inclusive com atividades hostis em sua fronteira norte, que envolvia a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia. A vizinha Turquia também mereceria a atenção norte-americana, porque, embora não estivesse na mesma condição da Grécia, poderia ser contaminada por seus problemas. Alerta, ainda, que o motivo para estar atento às solicitações da Turquia tinha uma razão fundamental: preservar a ordem no Oriente Médio, ressaltando que os EUA tinham a obrigação de apoiar a luta dos “povos livres contra os regimes totalitários”, posto que, do contrário, haveria o risco de corrosão da paz internacional e da própria segurança interna norte-americana. Por fim, Truman informa que a Grã-Bretanha, tradicional aliado na região, não tinha mais condições de prestar assistência, envolvida que estava com seus próprios problemas.

Esse discurso adquire relevância por algumas razões. Em primeiro lugar, trata-se do momento em que, oficialmente, e em ambas as instâncias responsáveis

¹⁰⁰ Trecho de *Fourth inaugural address*, de 20 de janeiro de 1945. “*The Almighty God has blessed our land in many ways. He has given our people stout hearts and strong arms with which to strike mighty blows for freedom and truth. He has given to our country a faith which has become the hope of all peoples in an anguished world*”. Disponível em http://www.speeches-usa.com/Transcripts/franklin_roosevelt_fourthinaugural.html, consultado em janeiro de 2013. Tradução livre do autor.

¹⁰¹ As opiniões e os comentários emitidos a respeito desse discurso partem de minha própria interpretação, constando entre aspas as citações textuais. A versão integral da comunicação presidencial está disponível em: http://www.speeches-usa.com/Transcripts/harry_truman-doctrine.html.

pela política externa norte-americana, resta estabelecido um combate de implicações mundiais entre os EUA e a URSS, sob o manto ideológico da luta entre a liberdade e o totalitarismo. Em segundo lugar, o arrazoado em questão aponta para o fato de a Inglaterra já não mais ter condições de atuar em nível planetário para a manutenção do sistema ocidental, função que passava a ser de responsabilidade de Washington. Em terceiro lugar, razões geopolíticas (como preservar a ordem no Oriente Médio) entravam no campo das motivações para a ação governamental. Finalmente, em quarto lugar, apontava Truman que o inimigo podia ser externo ou interno ao país considerado: em minha opinião, a mais importante inferência desta fala presidencial.

A administração Truman, no ano de 1947, ainda irá produzir uma série de eventos relevantes, que refletirão em todo o período abordado na presente dissertação e, também, para além dele. O *National Security Act of 1947* cria organizações de apoio ao presidente para a formulação e a implementação da política externa, como o Conselho Nacional de Segurança (NSC), órgão amplamente utilizado na gestão Nixon, e a Agência Central de Inteligência (CIA), além de agrupar as três forças armadas sob a órbita do Secretário de Defesa, que terá maiores poderes. É também o ano em que, a partir da proposta de George Frost Kennan, formula-se a política de contenção ao comunismo.

Para Kennan, os Estados Unidos deveriam estar preparados para uma prolongada situação de conflito e para exercer uma paciente e consistente vigilância em relação ao expansionismo soviético, sendo a principal linha de atuação de ordem política, buscando minar tal poder a partir de suas próprias contradições. Cabe ressaltar que a conduta sugerida por Kennan foi objeto de severas críticas, justamente por relativizar a importância do conflito bélico.

Entre os anos de 1948 e 1950, serão efetivados mais esforços no sentido de consolidar a posição norte-americana, como o Plano Marshall, a aliança militar conhecida como Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o que pode ser considerado o mais importante e influente documento orientador da política externa norte-americana, o relatório elaborado pelo NSC, intitulado *United States Objectives and Programs for National Security*, mais conhecido como NSC-68, liberado para divulgação ao público em geral apenas em 1975.

Para os formuladores do NSC-68, o mundo que emerge da Segunda Guerra Mundial é marcado pela inconciliável oposição entre EUA e URSS, esta última,

segundo o documento, disposta à completa dominação do mundo. Neste contexto, dentre as mais importantes ações governamentais, estaria a rápida construção de um expressivo aparato político, econômico e militar, pronto para agir, por um lado, na eventualidade de um confronto armado, e apto a proporcionar, por outro, adequado suporte aos aliados dos Estados Unidos. As principais peças norte-americanas estavam dispostas no tabuleiro da Guerra Fria, mas a partida estava apenas começando.

O sucessor de Truman, Dwight Eisenhower, eleito para os dois mandatos seguintes, prosseguiu na estratégia de contenção e esteve particularmente envolvido com a Guerra da Coréia e com o Oriente Médio, constituindo este último alvo específico de comunicação em sessão conjunta do Congresso, realizada em 5 de janeiro de 1957, quando, então, é apresentada a estratégia que será conhecida como Doutrina Eisenhower. Embora seu conteúdo diga respeito especificamente às questões daquela região, o discurso pede autorização para que as forças norte-americanas possam ser usadas para conter a agressão – direta ou indireta – oriunda de qualquer nação controlada pelo comunismo internacional, a pedido do país atacado. Até o final dos anos de 1950, como já exposto na Introdução, a América Latina não representava um motivo de preocupação para os analistas de Washington. Tal situação, contudo, iria mudar, em momento coincidente com a posse do 35º presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, em 20 de janeiro de 1961.

Acompanhando tal transformação, alcançamos o interesse central desta dissertação no tocante a esse país.

Ruth Leacock¹⁰² ilustra o momento de transição das aflições norte-americanas. Segundo a autora, assim como Eisenhower, John Kennedy também não tinha grandes preocupações com a América Latina; porém, a situação em Cuba, bem como o discurso de Nikita Khrushchev, em 6 de janeiro de 1961, para uma plateia de dirigentes comunistas de dezenas de países, modifica esse comportamento.

Em sua fala, o líder soviético comenta os movimentos nacionais libertadores na Ásia, na África e na América Latina, além de exaltar a “gloriosa Revolução Cubana, que reverbera através do mundo”, sugerindo que “a América Latina é como

¹⁰² Leacock, 1990: pp. 7-31.

um vulcão prestes a explodir¹⁰³. Para Leacock, o discurso não parece uma incitação ou uma indicação de que a URSS avançaria em direção ao “Terceiro Mundo”; mas, para Kennedy, isso estava posto na retórica de Khrushchev. Ainda enfatizando a mudança na percepção do risco, a mesma autora transcreve trecho de *The wine is bitter*, de Milton Eisenhower, irmão do ex-presidente e seu assessor para a América Latina, no qual afirma que “não existe a menor dúvida em meus pensamentos de que a revolução é inevitável na América Latina”. Na mesma página e em sentido semelhante, informa sobre uma emblemática frase de José Figueras, presidente da Costa Rica: “Falta um minuto para a meia-noite na América Latina”. De fato, existia a percepção de que o hemisfério estava sob a mira da URSS, por meio de ação coordenada – impressão esta ratificada pelos documentos então consultados ao longo da pesquisa realizada para a elaboração do presente trabalho.

Desse modo, temos que, durante a gestão de John F. Kennedy, a América Latina receberá maior atenção de Washington, na tentativa de bloquear as influências soviética e cubana na região. No horizonte de tal disposição, as principais iniciativas públicas do jovem presidente norte-americano serão a Aliança para o Progresso e os chamados Corpos de Paz.

A Aliança previa financiamento e empréstimos aos países latino-americanos para estimular o desenvolvimento capitalista e promover reformas sociais nos locais mais gravemente atingidos pela pobreza. Para os formuladores do programa, essas iniciativas deveriam estreitar as relações com os Estados Unidos e fortalecer a democracia no continente. Por sua vez, os Corpos de Paz – em atividade até os dias de hoje – foram pensados como uma ação levada a efeito através de voluntários norte-americanos que estivessem dispostos a atuar no subcontinente, no auxílio às demandas sociais mais urgentes, como saúde e educação; ao mesmo tempo, esperava-se um efeito psicológico nos locais que os recebessem, em apoio à construção de uma imagem afirmativa dos Estados Unidos. Para Kennedy e seus assessores, a situação exigia medidas imediatas e acompanhamento constante; urgia elaborar um plano que contemplasse os riscos iminentes e os objetivos prioritários a conquistar para garantir a manutenção da América Latina como região segura aos EUA.

¹⁰³ Leacock, 1990, p.7.

Prosseguindo em sua abordagem desse momento crítico, Ruth Leacock aponta que o primeiro elemento considerado pela assessoria de Kennedy foi justamente o Brasil, sobretudo por sua importância geopolítica. Tal informação – releva consignar – harmoniza-se com o quanto apurado em pesquisa efetivada por este pesquisador: nomeadamente, pode constatar que o relatório do Conselho Coordenador de Operações do NSC, enviado no primeiro dia de fevereiro de 1961 (11 dias, portanto, da posse de Kennedy), não apenas registrava que o papel brasileiro nos problemas hemisféricos seria de importância crítica para os EUA, como também alertava sobre a informação trazida por um governador do nordeste do Brasil (cujo nome não é revelado) ao solicitar assistência norte-americana, em caráter de urgência, por força do crescimento da influência comunista na região. Aliás, em notícia de outubro de 1960, o jornal *The New York Times* sugere que as ligas camponesas, em ação no nordeste brasileiro, eram pró-Castro e antiamericanas¹⁰⁴.

Vale lembrar que a preocupação geopolítica com o nordeste do Brasil remonta à guerra contra a Alemanha, considerando a posição militar fundamental à garantia do abastecimento aliado no norte da África e decisiva na guerra antissubmarina. Nos anos de 1960, em que o continente africano era tido como parte da estratégia de expansão soviética, uma possível confluência comunista entre as duas porções atlânticas seria desastrosa para os planos de contenção imaginados desde Washington.

Essa urgência em estreitar relações com o Brasil é manifestada também em telegrama enviado pelo Departamento de Estado ao embaixador no Brasil, determinando prontas gestões junto ao presidente Jânio Quadros no sentido de oferecer assistência norte-americana imediata. O embaixador John Cabot é, então, autorizado a falar em nome do presidente Kennedy, caso necessário, disponibilizando créditos de cem milhões de dólares, via Eximbank. Contudo, tanto Quadros, quanto, posteriormente, João Goulart não reagem aos apelos da diplomacia norte-americana da maneira esperada.

Contudo, auxílio econômico e humanitário¹⁰⁵ não eram as únicas elaborações da equipe designada para tratar das questões latino-americanas. Em conjunto com

¹⁰⁴ Leacock, 1990, pp. 13-14.

¹⁰⁵ Em 1962 é assinado o Acordo da Aliança para o Nordeste, entre Goulart e Kennedy, e no bojo destes entendimentos, recursos norte-americanos foram liberados, por exemplo, para o estado do Rio

esses esforços, tratava-se de operacionalizar o aspecto militar das ações. Telegrama de 10 de maio de 1961, enviado pelo Departamento de Estado para embaixadas na região do Caribe, estabelece a imediata iniciativa para a criação de uma atividade coordenada de segurança contra atos externos e internos, operacionalizados por elementos pró-Castro. Em 5 de setembro do mesmo ano, memorando assinado por Kennedy solicita gestões junto aos militares da América Latina, com o propósito de prepará-los para ações contrainsurrecionais e de prevenção anticomunista. Neste mesmo memorando, o presidente dos EUA cita como exemplo da importância dessa medida a atuação dos militares brasileiros no episódio do retorno de João Goulart ao Brasil, na esteira da renúncia de Jânio Quadros.

Prosseguindo, passo a considerar a administração de Lyndon B. Johnson, que assume a presidência dos EUA após o assassinato de John Kennedy. Eleito no ano seguinte para o próximo quadriênio presidencial com expressiva votação, promove a ampliação da participação direta do país na estratégia de contenção.

A Doutrina Johnson, exposta em 2 de maio de 1965, em relatório sobre a situação na República Dominicana, pode ser sintetizada através da referência a um de seus parágrafos:

As nações americanas não podem, não lhes é permitido, e não permitirão o estabelecimento de outro governo comunista no Hemisfério Ocidental. Esta é a visão unânime de todas as nações americanas, quando, em janeiro de 1962, elas declararam, e eu anoto: “os princípios do comunismo são incompatíveis com os princípios do sistema interamericano”¹⁰⁶.

Como aponta Stephen Rabe¹⁰⁷:

A doutrina Johnson – na firme manutenção da oposição ao comunismo no Hemisfério Ocidental – representou a continuação, não a ruptura, na política externa norte-americana no pós-guerra. Na

Grande do norte operacionalizar o programa de reforma educacional do governador Aluísio Alves. Dos recursos obtidos para tal empreitada foi financiada a experiência de Paulo Freire em Angicos. Ver Fernandes e Terra, 1994.

¹⁰⁶ “The american nations cannot, must not, and will not permit the stablishment of another Communist government in the Western Hemisphere. This was the unanimous view of all the American nations when, in January 1962, they declared, and I quote: ‘The principles of communism are incompatible with the principles of the inter-American system’”. Disponível em: <http://millercenter.org/president/speeches/detail/4033>. Consulta em 18 de agosto de 2013.

¹⁰⁷ Rabe, 2006: p. 54.

verdade, o Presidente Johnson continuou a guerra de Kennedy contra o Presidente Goulart e o primeiro-ministro Jagan¹⁰⁸.

Observo que a documentação primária consultada para a presente dissertação aponta, de fato, para a semelhança, nos aspectos mais importantes, entre as gestões Kennedy e Johnson quanto à condução da política externa americana. A propósito, concordo parcialmente com Stephen Rabe quanto ao viés anticomunista que perpassa a ação norte-americana desde o início da Guerra Fria. Contudo, no que se refere ao continente latino-americano, percebe-se uma mudança não desprezível a partir das aludidas administrações. Nesse sentido, Ruth Leacock¹⁰⁹ parece compreender com maior acuidade o momento, ao apontar que, para os formuladores da política em Washington, era necessário estabelecer uma ação efetiva para superar os entraves econômicos e sociais que afastavam a América Latina dos Estados Unidos – fatores estes que forneciam argumentos ao discurso de esquerda.

Conforme anota a referida autora, os estrategistas norte-americanos perceberam que, para as nações em desenvolvimento, seria necessária uma nova liderança, que a diplomacia tradicional americana não poderia fornecer, pois baseada em “1) construir alianças militares para estabelecer uma linha de contenção e 2) promover os interesses dos negócios americanos no exterior¹¹⁰”. Para Walt Rostow, professor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), que integrará a equipe de Kennedy e assumirá a assessoria de segurança nacional com Lyndon Johnson, “as nações subdesenvolvidas [...] esperavam um rápido desenvolvimento” e, se os EUA não mostrassem o caminho, poderiam renunciar às instituições democráticas, tornando-se comunistas, “não porque elas tivessem uma atração autêntica pela ideologia, mas porque os comunistas haviam percebido a oportunidade de explorar o potencial revolucionário das crescentes expectativas¹¹¹”.

O que julgo mais apropriado na análise do período é considerar ambas as vertentes apresentadas. De um lado, as propostas de modernização capitalista –

¹⁰⁸ O primeiro-ministro da Guiana Inglesa, Cheddi Jagan (1961-1964), acusado de ligações com a União Soviética, sofreu severas restrições por parte da Secretaria Colonial Britânica. Ver Rabe (2006, p. 54). No mesmo sentido, notícia do jornal *Correio da Manhã*, de 1º de novembro de 1963, que informa sobre as ações do governo britânico, desfavoráveis ao então primeiro ministro, disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_07&PagFis=45426&Pesq=. Consulta em 18 de agosto de 2013.

¹⁰⁹ Leacock, 1990: pp.61-63.

¹¹⁰ Leacock, 1990, p.62.

¹¹¹ Leacock, 1990, p.63.

modernização conservadora, é certo, mas buscando superar as práticas consideradas arcaicas – e, de outro, as ações de intervenção propriamente políticas, no sentido de desestabilizar ou derrubar regimes considerados hostis aos Estados Unidos, ou fracos na contenção do comunismo. O confronto bipolar, em que pese a distensão proclamada entre as potências americana e soviética, estava sendo disputado no chamado “Terceiro Mundo”, e a América Latina não poderia ser negligenciada, necessitando de uma nova abordagem. Por isso, discordo de Cristina Pecequillo quando, comentando o apoio aos golpes militares no subcontinente, afirma que “mesmo esse padrão de interferência não foi suficiente para sinalizar qualquer interesse específico dos Estados Unidos, retomando-se o padrão de relativa negligência pré-1959 [...]”¹¹²; ao contrário, conforme pretendo demonstrar no âmbito desta dissertação, a região permaneceu no cerne das considerações estratégicas norte-americanas, ao menos até o final da gestão de Richard Nixon.

As doutrinas Kennedy e Johnson inegavelmente mostram traços de semelhança, considerando, inclusive, a manutenção de boa parte dos assessores para assuntos internacionais entre as duas administrações. Outro traço perceptível – e, nesse caso, interpretável como uma característica remanescente da tradição diplomática dos Estados Unidos – é o caráter de condutor das ações. Ou seja, para os tomadores de decisão em Washington, cabia somente a eles a determinação do curso a ser tomado, e nenhuma nação do Sul deveria agir, ainda que sob o signo da contenção, nos acontecimentos internos de outra, salvo quando deliberado por iniciativa norte-americana. A segurança hemisférica era responsabilidade primária do líder do bloco ocidental. A gestão de Richard Nixon, contudo, terá outro tratamento para este tema.

A política externa para Nixon constitui-se em assunto de tal importância que seus pronunciamentos sobre o papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos da América no mundo merecem destaque muito antes de sua posse como 37º presidente do país. Em discurso proferido no *Bohemian Men's Club* de São Francisco, em 29 de julho de 1967, o futuro presidente alerta a plateia que os assuntos internacionais serão o tema de sua palestra, para avaliar as forças em ação no mundo e discutir o papel a ser desempenhado pelos EUA (“Se nós quisermos realizar nosso destino de preservar a paz e a liberdade no mundo no

¹¹² Pecequillo, 2005, pp. 228-229.

último terço do século XX¹¹³). Nixon entendia que se vivia em um mundo novo: nele, não mais cabiam as velhas instituições herdadas dos vinte anos precedentes, e o outrora “monolítico império soviético” apresentava fissuras em suas dimensões interna e externa. Em rápida panorâmica sobre os diversos continentes, apontava que a Europa Ocidental estava consolidada, que a Ásia não comunista detinha as “melhores esperanças de mudança” e que os governos independentes da África não tinham possibilidade de possuir um papel representativo – ao menos para os padrões norte-americanos.

Não obstante as perspectivas animadoras, ao voltar seu discurso para a América Latina, Nixon asseverava que:

Vinte anos atrás Castro não era ninguém. Cuba e todas as outras repúblicas latinas eram consideradas solidamente, permanentemente e docilmente ao lado dos Estados Unidos. Hoje Castro tem a maior força militar no Hemisfério Ocidental nas proximidades dos Estados Unidos, e ele está exportando a revolução sobre todo o continente. Mas, mesmo que Castro não existisse, a América Latina deveria ser considerada o maior e mais sensível problema. Apesar da Aliança para o Progresso, a América Latina mal consegue equilibrar sua própria competição entre produção e população. Persistindo essa situação, a América Latina será um barril de pólvora propício para a revolução¹¹⁴ (grifo nosso).

Durante todo o seu discurso, Richard Nixon recorre à circunstância temporal contida na frase “há vinte anos atrás” para realçar a emergência de um “mundo novo”, que já não pode mais ser gerenciado com base nas premissas do passado. Embora aponte a manutenção da Alemanha no arco da aliança ocidental como a prioridade máxima da política externa americana, seu foco também se move para as áreas do chamado “Terceiro Mundo”, especialmente a América Latina. E, renunciando o direcionamento de sua política para os vizinhos, expõe o último ponto de vista a partir da constatação sobre quatro histórias de impressionante sucesso econômico (Irã, México, Tailândia e Taiwan):

¹¹³ “If we are to realize our destiny of preserving peace and freedom in the world in this last third of the twentieth century”. Tradução livre do autor. Texto original do discurso disponível em <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/d2>. Consulta em agosto de 2013.

¹¹⁴ “Twenty years ago Castro was a nobody. Cuba and all the other Latin republics were considered to be solidly, permanently and docilely on the side of the United States. Today Castro has the strongest military force in the Western Hemisphere next to the United States and he is exporting revolution all over the continent. But even if Castro did not exist, Latin America would have to be considered a major trouble spot. Despite the Alliance for Progress, Latin America is barely holding its own in the race between production and population. As it continues to fall further behind the rest of the world, it becomes a tinder box for revolution.” Tradução livre do autor.

Nenhum desses países possui uma democracia representativa nos padrões Ocidentais. [...]. É a hora de reconhecermos que, por muito que gostemos de nosso próprio sistema político, o estilo Americano de democracia não é necessariamente a melhor forma de governo para os povos da Ásia, África e América Latina, com suas experiências completamente distintas¹¹⁵.

As palavras dispostas nesse primeiro documento não parecem indicar qualquer negligência com os países da América Latina. Ademais, importa registrar tratar-se o local em que foi proferido o discurso, o *Bohemian Club*, de um tradicional ponto de encontro da elite econômica e cultural, formada quase exclusivamente por norte-americanos, não sendo este, portanto, o ambiente mais propício à veiculação de informações irrelevantes. É evidente que as principais preocupações serão em relação à guerra com o Vietnã e à distensão com a União Soviética; porém, como esta dissertação pretende demonstrar, o objetivo de solapar o poder comunista permanece e, nos domínios de tal contextura, a América Latina será um dos principais cenários.

Nixon estava interessado em consignar de forma clara uma nova proposta em política externa, e a intensa produção discursiva sobre o tema, dois anos antes do encerramento do mandato de Johnson, indica ao menos uma disposição real por mudança. Percebendo que a hegemonia absoluta era impossível, que a Europa e o Japão ampliavam seu poder de participação na conjuntura internacional e que novos atores emergiam, tratou de informar a opinião pública em geral, e a elite do país em particular, que ele representava o real interesse dos Estados Unidos. Em artigo publicado no periódico *Foreign Affairs*, sob o título “Asia after Viet Nam”¹¹⁶, Nixon indica a necessidade de mudar a condução da política norte-americana, inclusive em relação ao esforço de guerra então empreendido. Isso não implica, entretanto, a renúncia ao papel de liderança ou o retorno ao isolacionismo, muito menos nega a possibilidade de intervenção, inclusive militar, quando necessária aos interesses particulares dos EUA. Trata-se de uma reorientação na forma de agir – e não nas premissas que a determinam.

¹¹⁵ “No one of these countries has a representative democracy by Western standards. But it happens that in each case their system has worked for them. It is time for us to recognize that much as we like our own political system, American style democracy is not necessarily the best form of government for people in Asia, Africa and Latin America with entirely different backgrounds.” Tradução livre do autor.

¹¹⁶ *Foreign Affairs*, vol. 46, nº 1. Outubro de 1967, pp. 113-125. Disponível em: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/d3>.

Durante a campanha presidencial, em 1968, Richard Nixon explicita o que ele entende por “nova diplomacia americana”:

[...] uma diplomacia para lidar com as agressões futuras [...] quando a liberdade das nações amigas estiver sob ataque, nós os ajudaremos com nosso dinheiro e com nossas armas; mas nós vamos deixá-los lutar, e não lutar por eles. Esta deve ser a meta da nova diplomacia para a América¹¹⁷.

Em seu discurso de posse, proferido em 20 de janeiro de 1969, em frente ao Capitólio e transmitido via satélite, Nixon explora os temas da esperança e da paz, sinalizando um governo disposto a atingir seus objetivos através do entendimento e da construção conjunta: “a essência da liberdade é que cada um de nós contribua na construção de seu próprio destino¹¹⁸”. Sintomaticamente, a palavra democracia não é mencionada em nenhum trecho de sua explanação inaugural.

O principal colaborador de Nixon para assuntos internacionais foi Henry Kissinger, inicialmente como chefe do NSC e, em momento posterior, acumulando também o cargo de Secretário de Estado, sendo esta a primeira e a única vez na história dos Estados Unidos em que uma mesma pessoa assumiu as duas funções. Kissinger é considerado um dos mais importantes formuladores da política externa norte-americana, exercendo grande influência nos anos em que esteve na Casa Branca. Raymond Aron chega a descrevê-lo como um discípulo de Metternich, por conta de sua tentativa de estabelecer um concerto internacional de nações sob sua coordenação¹¹⁹. Em três ensaios fundamentais, produzidos entre os anos de 1966 e 1969, Kissinger aborda os aspectos mais relevantes que, em sua avaliação, deveriam nortear a política externa norte-americana. São eles: *Central issues of American foreign policy*, *Domestic structure and foreign policy* e *The Vietnan negotiations*¹²⁰.

¹¹⁷ “It is time to develop a new diplomacy for the United States, a diplomacy to deal with future aggression – so that when the freedom of friendly nation is threatened by aggression, we help them with our money and help them with our arms; but we let them fight the war and don’t fight for them. This should be the goal If a new diplomacy for America.” Tradução livre do autor.

¹¹⁸ “The essence of freedom is that each of us shares in the shaping of his own destiny.” Discurso disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=1941#axzz2iTZU6yUP>. Tradução livre do autor.

¹¹⁹ Para a comparação com Metternich, ver Aron (2009, pp. 110-126). Ver, também, Pecequillo (2005, pp. 195-196).

¹²⁰ Os ensaios estão disponíveis no site do Departamento de Estado, em www.state.gov. Também reunidos em *American Foreign Policy: three essays*, Norton/Minnesota, 1969, publicado também pelo MIT e disponível ainda no JStor (não gratuito) em <http://www.jstor.org/stable/20026982>.

Conforme o exposto por Matias Spektor¹²¹, Nixon e Kissinger pretendiam dividir os custos da manutenção da ordem internacional imaginada pelos Estados Unidos, apostando, para tanto, na tese do regionalismo, segundo a qual os aliados dos EUA passariam a assumir a responsabilidade primária de se defenderem da “agressão comunista”. Tratava-se de um plano de delegação de poder e responsabilidades. Para atingir esse objetivo, Kissinger lança o conceito de país-chave, assim consideradas as potências regionais capazes de agir em consonância com a doutrina estabelecida pelo presidente americano. As nações que, na avaliação de Henry Kissinger, poderiam assumir este papel eram Brasil, Irã, Indonésia e África do Sul.

Kissinger entendia que as nações centrais do ocidente, especialmente os EUA, tinham dificuldades em operar sobre nações periféricas fora da perspectiva da força bélica convencional, e ensinava que “em muitas áreas a habilidade para fomentar a instabilidade interna é arma mais poderosa que o exército tradicional”¹²²; o que o professor de Harvard percebeu foi que a ordem internacional não poderia mais ser operacionalizada a partir da visão diplomática tradicional. Assim, reconhecendo a bipolaridade como inquestionável no sentido militar, ela não poderia responder ao sistema internacional que se descortinava nos idos da década de sessenta; a multipolaridade política era o dado mais importante a ser considerado no contexto do confronto entre os superpoderes.

Percebendo que os EUA não conseguiriam arcar sozinho com os custos materiais, assim como não teriam condições políticas para impor unilateralmente sua vontade, Kissinger aconselhava um compartilhamento desta carga, afirmando que “nossa contribuição não deve ser o esforço único ou o principal mas sim a diferença entre o sucesso e o fracasso”¹²³, e como conclusão desta nova orientação da política externa aponta que seria necessário:

fazer coalizões na participação de objetivos. Grupamentos regionais apoiados pelos EUA terão de assumir responsabilidades relativas a suas respectivas áreas imediatas, com os Estados Unidos se

¹²¹ Spektor, 2009: pp. 9-20.

¹²² Extraído do ensaio Domestic structure and foreign policy, conforme nota 74. No original “In many areas the ability to foment domestic unrest is a more potent weapon than traditional arms”.

¹²³ Extraído do ensaio Central issues of American foreign policy, conforme nota 74. No original “Our contribution should not be the sole or principal effort, but it should make the difference between success and failure”.

ocupando mais com o esquema geral de ordem do que com a administração de cada empreendimento regional¹²⁴.

A partir das considerações acima, fica perceptível a proposta de Kissinger ao estabelecer os referidos países-chave, os parceiros que dispusessem de condições internas – e interesses passíveis de compartilhamento – para administrar o sistema internacional dentro das perspectivas norte-americanas. Em que pese as considerações sobre uma alteração mais retórica que concreta na condução da política externa da dupla Nixon/Kissinger – conforme aponta Jeffrey Kimball¹²⁵, ao registrar discrepâncias entre o discurso e a prática na abordagem das questões relativas ao Sudeste asiático – acredito que, ao menos em sua interação com a América do Sul, as transformações em tal instância serão perceptíveis e, por esta razão, constituirão um dos objetos de análise dos dois próximos capítulos.

¹²⁴ Extraído do ensaio *Central issues of American foreign policy*, conforme nota 74. No original “to generate coalitions of shared purposes. Regional groupings supported by the United States will have to take over major responsibility for their immediate areas, with the United States being concerned more with the over-all framework of order than with the management of every regional enterprise”.

¹²⁵ Kimball, 2006: pp. 59-74;

CAPÍTULO 2

O *Brasil Grande*

2.1 Castelo Branco e a Diplomacia da Revolução

Ao assumir a Presidência da República em 1964, o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco teve de lidar com diversas tendências da política interna, representadas pelas categorias que apoiaram o golpe civil-militar e o conduziram ao poder, além de envidar esforços para legitimar o novo regime e encaminhar mudanças econômicas e sociais que justificassem o movimento que depôs João Goulart. Nesse primeiro momento, sua orientação na área internacional, voltada não apenas à política externa, mas, principalmente, à abertura ao capital estrangeiro e às empresas transnacionais, geraram reações contrárias junto à iniciativa privada¹²⁶ e, também, nos meios militares. Marcada pelos ataques promovidos por opositores do golpe e pelas críticas advindas de apoiadores civis e militares, sua administração se encerra com baixos índices de popularidade.

Contudo, muito embora possamos assentir que os eventos próprios da política nacional contribuem para o entendimento da política externa, julgamos não caber aqui explorá-los em profundidade¹²⁷, tendo em vista o escopo do presente trabalho, propondo, em lugar de tal enfoque, dirigir nossa atenção desde logo à análise dos negócios internacionais do período.

Para a compreensão do tema, convém, inicialmente, analisar o discurso proferido por Castelo Branco em 31 de julho de 1964¹²⁸, quando da solenidade de entrega de diplomas aos alunos que concluíram o curso especial de ingresso na carreira diplomática. Nessa ocasião, o presidente critica o neutralismo da Política Externa Independente e define as diretrizes da PEB, preconizando o alinhamento

¹²⁶ Representativa da reação de parcela do empresariado é a postura adotada pelo Senador José Ermírio de Moraes, que desferiu da tribuna do Senado Federal constantes críticas às decisões de política econômica concebidas por Castelo Branco, especialmente àquelas atinentes ao capital estrangeiro. Seus pronunciamentos podem ser verificados nos anais do Senado, mas não estão disponíveis em meio digital.

¹²⁷ Para uma análise de maior envergadura sobre o governo Castelo Branco em sua dimensão de política interna, ver Napolitano (2014), Reis Filho (2014) e Filho (2006).

¹²⁸ Disponível em www.biblioteca.presidencia.gov.br.

cultural e político – porém não incondicional – com o bloco ocidental, dentro das fronteiras ideológicas e na defesa do “mundo livre”. Deste pronunciamento, que pode ser considerado fundante da Diplomacia do Regime Militar Brasileiro, destaca-se, de início, o seguinte excerto:

Eu vos trago os elementos básicos do que o Brasil promove através do Itamaraty. E vereis que a conduta diplomática não pode ser uma finalidade, nem uma ação rotineira confinada nas vossas repartições, e sim um dos grandes meios operacionais do país para a conquista dos objetivos nacionais¹²⁹. (grifo nosso)

Cumpridas as formalidades de praxe do evento, o trecho acima inaugura a fala presidencial quanto ao cerne da mensagem que o orador pretende transmitir. Enunciado em primeira pessoa (“eu vos trago”), o fragmento assinala que a política externa tem uma fonte de poder, e este emana da Presidência da República. Ademais, registra a conduta a ser repelida pelo diplomata, que deve abdicar da rotina – provavelmente privilegiada em passado recente – em favor da “conquista dos objetivos nacionais”, interpretados como verdadeiros pilares da Geopolítica.

Ao prosseguir em sua exposição, Castelo Branco assevera que “a formulação de nossa política externa, norteadada pelos objetivos nacionais, busca também o robustecimento do poder nacional [...], o pleno desenvolvimento econômico e social e [...] a paz mundial”, estabelecendo, desse modo, o ponto de transição para questões sensíveis: a política independente, a não intervenção e a autodeterminação. Nas palavras do presidente:

A expressão “política de independência” tem sido deturpada e perdeu utilidade descritiva. [...].

É um objetivo e não um método. No presente contexto de uma confrontação bipolar, com radical divórcio de posição político-ideológica entre os dois centros de poder, a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político.

[No campo militar] a defesa tem que ser essencialmente associativa. Similarmente, no campo econômico, o reconhecimento da interdependência é inevitável, não só no comércio, mas, sobretudo no tocante a investimentos.

¹²⁹ Cabe, aqui, ressaltar o uso da expressão *objetivos nacionais*, tão cara à Geopolítica e à Doutrina de Segurança Nacional, como tivemos oportunidade de observar na obra de Golbery do Couto e Silva e no Manual Básico da Doutrina (conforme referências bibliográficas). Os *objetivos nacionais* constituem o eixo central e articulador das referidas propostas.

[...].

No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, que se traduz numa fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral, a nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, estritamente em termos de interesse nacional, com margem de aproximação comercial, técnica e financeira com países socialistas, desde que estes não procurem invalidar nossa opção básica¹³⁰.

Neste segmento, Castelo dirige explicitamente sua crítica à gestão anterior e informa que haverá dois níveis de atuação brasileira na arena internacional. Em uma das frentes, esta inegociável, prevalecerá a filiação com o bloco ocidental; na outra, desde que observada a condição anterior, o Brasil estabelecerá relações com qualquer nação, independentemente de seu posicionamento acerca do confronto bipolar. Dessa forma, o presidente cria uma “cláusula de barreira”, que poderá ser mobilizada para justificar outras posturas na esfera internacional, como o rompimento diplomático com Cuba ou a ausência de negociações com o Vietnã do Norte, com a Coréia do Norte e com a China – verdadeiros símbolos para a esquerda brasileira, mas, à época, pouco expressivos face ao propósito de obtenção de recursos financeiros, científicos e tecnológicos. Ao mesmo tempo, Castelo Branco legitima a procura por espaços em outros países vinculados ao bloco soviético.

Sintomático desse posicionamento que poderíamos chamar de “anticomunismo seletivo” de Castelo Branco, o envio de missão econômica e comercial à Iugoslávia e à União Soviética, em novembro de 1966, servirá de estímulo a futuras negociações entre o Brasil e esses dois países no âmbito de acordos bilaterais.

A concretização de negociações com a Iugoslávia ocorre em 1968, perdurando até o governo de Ernesto Geisel. Com relação à URSS, porém, verifica-se ainda no primeiro governo do regime militar a assinatura de um protocolo envolvendo o fornecimento de máquinas e equipamentos ao Brasil. No bojo deste acordo, além da citada previsão, resta consignada a obrigação de compra, por parte da União Soviética, de produtos brasileiros – acabados ou semiacabados – em

¹³⁰ Importante registrar como, no plano do discurso, não se observa grande diferença entre a proposta de Castelo e o “Pragmatismo Responsável” de Geisel. Aliás, de maneira geral, é possível constatar semelhanças entre as diversas gestões. Nesse sentido, insisto na parcialidade das análises baseadas exclusivamente em pronunciamentos, ou seja, levadas a efeito sem o cotejo com as ações concretas, a legislação e os atos internacionais.

montante não inferior a 25% do total de créditos então previstos (da ordem de cem milhões de dólares). Em janeiro de 1967, novo protocolo é firmado em Moscou, desta vez com o objetivo de cooperação econômica e técnica para a construção e a instalação de planta industrial no setor petroquímico, com transferência de tecnologia¹³¹.

Em que pesem os citados exemplos, é bem verdade que poucos foram os acordos bilaterais efetivados com países da órbita soviética (sequer incrementados de maneira significativa nos dois governos seguintes); não obstante, é importante notar que, ao firmar tais protocolos e intenções, Castelo Branco inegavelmente mantém a lógica do discurso aqui analisado.

Dirigindo-se uma vez mais aos novos diplomatas, o presidente adverte que “não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências”. Pouco depois, deduz: “Política exterior independente, no mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e sua própria ação”. Em seguida, detalhando seu raciocínio, pondera:

O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o interesse da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental. Sendo independente, não teremos medo de ser solidários. E, dentro da independência e da solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições do nosso tempo e aos problemas de nossos dias. Será a política externa da Revolução.

Mais uma vez, verifica-se o expediente da associação com um postulado da geopolítica brasileira – desta feita, a dos círculos concêntricos, propícia à discussão dos assuntos de segurança e contenção ao avanço do comunismo. No contexto em que empregado, o recurso serve, por um lado, à abordagem do interesse comum com a América Latina, e, por outro, à crítica do neutralismo identificado no governo deposto. Segundo o discurso, tal postura não seria compatível com a *opção* do

¹³¹ Ainda em 1965, o ministro do planejamento, Roberto Campos, visita a URSS, e, em novembro do mesmo ano, instala-se a Comissão Mista Brasil-URSS. Para mais sobre esta questão e o envio das missões, ver Garcia (2000, pp. 144-145). Documentos sobre os atos bilaterais concernentes aos protocolos firmados com a URSS, bem como sobre os acordos e o comunicado conjunto envolvendo a Iugoslávia estão disponíveis à consulta junto à Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores DAI-MRE (<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais>).

Brasil, pois, dentre outras “feições”, inclinada à passividade e à indefinição nos assuntos de política interna.

Mantendo o tom perscrutador para anunciar uma mudança de perspectiva, Castelo introduz a discussão acerca da tibieza da política externa brasileira na gestão anterior, como consequência de dilemas originados na luta política nacional, que culminará em debates sobre “nacionalismo *versus* interdependência; negociação bilateral *versus* a multilateral; socialismo *versus* livre iniciativa”, ensejando a “adoção de atitudes restritivas e hostis ao capital estrangeiro”. O recado aos formandos do curso de Diplomacia revela, então, que a orientação do novo governo será dirigida à atração dos referidos recursos, com a escolha pela livre empresa e o “acolhimento ordenado do capital estrangeiro”.

Considerando, portanto, o prévio estabelecimento das linhas fundamentais para a política nacional, o presidente assevera que “(...) a política externa, em completa associação com a interna, tem objetivos atualizados que se enquadram nos objetivos nacionais”, deixando claro que aos diplomatas não era dado o direito de agir no palco internacional fora do enquadramento definido pelo comando do Executivo. A partir do pronunciamento presidencial, a PEB estava definitivamente vinculada aos desígnios da política interna e, numa referência clara aos princípios geopolíticos, a obrigação de nossa diplomacia subordinava-se aos Objetivos Nacionais Atuais, ou seja, aos óbices conjunturais imediatos reconhecidos pelo grupo que chega ao poder. Uma vez disposta esta condição restritiva, o discurso do presidente aponta para as metas que devem ser perseguidas pela Política Externa Brasileira, sendo a primeira delas a busca por recursos para o desenvolvimento econômico e social.

Por outro lado, consciente da necessidade de assumir um posicionamento frente a temas delicados da agenda internacional, Castelo Branco afirma que era do interesse da PEB contribuir para a paz mundial, mediante a defesa das propostas que tinham por escopo o desarmamento das grandes potências. Alerta, contudo, ser impossível um rápido desfecho para a questão, tendo em vista o fato de ainda vigorar “uma vocação expansionista do movimento comunista mundial”. Neste ponto, todavia, parece emergir uma possível contradição no discurso, na medida em que o presidente concorda em negociar com países comunistas, mesmo diante da persistente tendência expansionista da ideologia revolucionária. Assim sendo, cabe

a pergunta: ao abrir negociações comerciais, não estaríamos colaborando com esta fome de expansão? Seria possível dissociar essas duas questões?

Uma explicação possível para esse aparente contrassenso pode residir no manejo de um recurso corriqueiro na política, que denominarei “divulgação orientada pelo interesse”¹³²: caso fosse preciso justificar alguma medida – repressiva, por exemplo –, os militares poderiam apelar para o ímpeto expansionista; quando necessário alegar independência ou em face de algum interesse econômico, tais restrições políticas poderiam ser esquecidas.

Por fim, Castelo Branco registra que nossa diplomacia ainda deveria assumir uma posição anticolonialista, não obstante “os laços afetivos e políticos” que nos uniam a Portugal. Sobre este aspecto, propõe a formação de uma comunidade Afro-Luso-Brasileira e alerta para “os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente”. Estes avisos, além de reforçarem que a diretriz política emanava do poder central, ao qual se devia obediência, oferecem a ligação para outro tema importante naquele momento, e que, em comunhão com o desenvolvimento e o desarmamento, relacionava-se com a posição sustentada pelo Brasil no cenário internacional durante a vigência das propostas da Política Externa Independente. Para auxiliar o esforço de compreensão deste exercício de equilíbrio no pronunciamento de Castelo Branco, vale recordar o primeiro grande evento de política internacional sob o regime militar, a I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (I UNCTAD¹³³), realizada entre os meses de março e junho de 1964.

A participação brasileira neste encontro foi preparada pelo embaixador João Augusto de Araújo Castro – último chanceler de João Goulart – durante o ano anterior. Contudo, diferentemente do que se poderia supor, a participação na UNCTAD não constituiu um problema para o governo de Castelo Branco, pois a delegação brasileira exerceu papel ativo no curso do evento, destacando o imperativo de reformas no comércio internacional – algo que seria de fato perseguido nos governos militares. Ainda em decorrência dessa reunião, configura-se a criação do G-77, grupo de países em desenvolvimento e com foco em temas econômicos, também interessante ao regime. Em verdade, no âmbito da mensagem aos diplomatas, o aspecto que Castelo Branco procura rebater alude a um dos mais

¹³² Não tenho a pretensão de lançar um conceito; a expressão assume apenas a função de conectivo.

¹³³ The United Nations Conference on Trade and Development.

célebres pronunciamentos da história diplomática brasileira, articulado por Araújo Castro durante a abertura da XVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de setembro de 1963.

Destaco este pronunciamento – conhecido como o “Discurso dos 3D”¹³⁴ (em referência aos três temas centrais propostos pelo chanceler brasileiro: “Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização”) – em virtude de sua relevância à discussão acerca do afastamento dos princípios da PEI em Castelo Branco, e sua posterior retomada pelos presidentes seguintes, conforme consignamos na Introdução deste trabalho. Observando a manifestação do chanceler de João Goulart nas Nações Unidas, poderemos dispor de um exemplo do posicionamento típico da Política Externa Independente, oportuno ao cotejo com a postura adotada durante a ditadura militar brasileira.

Nesse discurso inaugural, acusando a rigidez da bipolaridade, Araújo Castro promove um contundente discurso. Clamando pela redução dos gastos com armas em prol do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas e afirmando que o Brasil trabalharia na direção da não nuclearização da América Latina, propõe um amplo tratado de não agressão e sugere avanços rumo à descolonização em todos os continentes, inclusive no americano.

A posição do Brasil na XVIII Assembleia da ONU apontava na direção da renúncia ao conflito Leste-Oeste e pode ser visto como uma declaração de distanciamento tanto do bloco ocidental quanto do soviético. É evidente que tal postura não agradava ao novo governo brasileiro, que assumiu o poder criticando a ingerência internacional comunista e encaminhando seus esforços na direção do bloco ocidental. Também importava ao regime de 64 o projeto do *Brasil Potência*, que não admitia amarras quanto à questão nuclear. Desse modo, seria imperioso dissociar a nova administração dos princípios de política externa advogados pela gestão anterior.

Em seu discurso aos novos diplomatas, Castelo Branco apresenta as linhas gerais da política externa brasileira na fase inicial do regime militar, assumindo incondicionalmente sua filiação ao bloco ocidental (liderado pelos norte-americanos)

¹³⁴ Para mais detalhes sobre a atuação diplomática do embaixador Araújo Castro e o Discurso dos 3D, ver João Augusto Vargas (FUNAG, 2013, conforme referências bibliográficas) e, também, os conteúdos disponibilizados pelo site do Itamaraty, em <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds>.

e aceitando a interdependência e o desenvolvimento associado, ainda que isso não significasse a total ruptura com o bloco vinculado à União Soviética.

Como anunciado, o pretendido desenvolvimento contará com a arena internacional na busca por financiamentos, empréstimos e inversão de capitais em território nacional e, também, pelo incremento do comércio exterior e por investimentos em ciência e tecnologia (C&T). À época do lançamento do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), urgia combater uma inflação ascendente e, ao mesmo tempo, vitalizar uma economia que apresentava taxas de crescimento declinantes. Considerando a incipiência do mercado interno, propunha-se, alternativamente, a procura por mercados no exterior – especialmente na América Latina –, a atração por capital estrangeiro e a internalização da tecnologia desenvolvida nos centros externos.

Assim, a primeira grande questão internacional de interesse para o regime de 64 – excetuando-se a segurança – era a necessidade de capitais, que, em pouco tempo, começa a ser equacionada. A aproximação com os Estados Unidos, já delineada nos eventos de preparação e desfecho do golpe militar¹³⁵ e ratificada pela revogação das medidas do governo Goulart, com o pagamento pelas empresas norte-americanas desapropriadas, rende um bônus inicial para Castelo. Em 23 de junho, é assinado um acordo de empréstimo entre os governos norte-americano e brasileiro¹³⁶, e, em 1965, este último consegue um aporte de 178 milhões de dólares: a maior parcela, 125 milhões de dólares, proveniente do FMI e, o restante, de acordos na órbita da Aliança para o Progresso e, também, do tesouro norte-americano¹³⁷. No mesmo período, o mencionado Fundo disponibiliza US\$ 200 milhões para a Índia.

Em 17 de janeiro de 1966, quando Juracy Magalhães assume o Ministério das Relações Exteriores¹³⁸, verifica-se não apenas a intensificação da imagem do

¹³⁵ Acerca do apoio norte-americano ao golpe de estado no Brasil em 1964, inclusive sobre os suportes militar e logístico oferecidos, ver Fico (2008).

¹³⁶ *Program Loan for Brazil*, NSC files, doc. 221, disponível em: www.state.gov. Sobre os aportes, ver, também, Fico (2008, pp. 144-146).

¹³⁷ Para dados do FMI, www.imf.org/external/pubs/ft/ar/archive/pdf/ar1965.pdf; para os demais, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d224>.

¹³⁸ Juracy Magalhães substitui o embaixador Vasco Leitão da Cunha. Leitão da Cunha foi chanceler interino na gestão de Jânio Quadros e embaixador em Havana, por diversas vezes. Antes do golpe militar, posiciona-se favoravelmente à Cuba [ver, a propósito, a edição do jornal *Folha de São Paulo* de 8 de abril de 1961, da qual consta emblemática afirmação do diplomata – “o Brasil não apoiará nenhum ato contra Cuba” –, bem como os relatos de Pío Corrêa (1995)]. Um bom exemplo de convicções distintas, em distintos pontos da carreira.

alinhamento com os EUA¹³⁹, mas também o reforço do aparato de segurança, como veremos no Capítulo 3. Por ora, importa registrar que, neste ano, autoriza-se mais um aporte, no valor de US\$ 200 milhões, e, ao final da gestão de Castelo, é discutido – e aprovado – um novo Programa de Ajuda Financeira ao Brasil¹⁴⁰, no valor de US\$ 190 milhões, voltados, prioritariamente, a plantas industriais e geração de energia. Embora esses valores não fossem tão expressivos quanto gostariam as autoridades brasileiras, figuravam entre os maiores disponibilizados pelo governo norte-americano naquele período (à exceção das inversões no sudeste asiático) e indicavam uma mudança em relação ao governo João Goulart.

A relação entre os governos brasileiro e norte-americano, contudo, não se restringiu a propostas de caráter financeiro. Ademais, nem sempre foi marcada pela concordância de opiniões e tampouco acompanhada por um mesmo padrão de conduta entre os diferentes ocupantes das duas presidências. Posteriormente, teremos oportunidade de abordar alguns dos episódios em que as solicitações de Washington não foram seguidas pelo Brasil. Por agora, julgamos que uma dessas ocorrências merece nossa reflexão.

Em abril de 1966, instala-se, na Cidade do México, a Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), que buscava criar uma zona livre de armas nucleares na região, através de um amplo pacto entre os países latino-americanos¹⁴¹. Por ordem expressa de Castelo Branco¹⁴², a missão diplomática que representaria o Brasil foi alertada para não ceder sobre um ponto chave da proposta brasileira: condicionar a desnuclearização da América Latina a uma delimitação por coordenadas geográficas, a ser assinada por todos os países que estivessem dentro dos perímetros estabelecidos nos respectivos quadrantes.

Cabe indagar, todavia, o que estaria de fato contido em tal estratégia, pois, em face da referida contextura, só podemos conjecturar duas possibilidades: ou o Planalto estava disposto a abrir mão da pesquisa sobre artefatos bélicos de natureza nuclear ou sabia (ao menos apostava) que tal exigência não poderia ser atendida.

¹³⁹ Juracy Magalhães foi embaixador do Brasil em Washington, onde, em 1965, declarou: “o que é bom para os EUA é bom para o Brasil”.

¹⁴⁰ *Program Loan for Brazil, NSC files*, doc. 227.

¹⁴¹ Para mais detalhes acerca da COPREDAL, bem como sobre o Tratado de Tlatelolco, ver a tese de Elias David Morales Martinez, “A experiência de Tlatelolco: um estudo do regime latino-americano de proscrição de armas nucleares, 1963-2008” (PROLAM/USP 2008).

¹⁴² Orientações do Presidente Castelo Branco à missão diplomática. Documento divulgado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, na série “Arquivos da Ditadura”.

Considerando os objetivos estabelecidos a partir da tomada do poder em 64, creio ser a segunda suposição a mais adequada. De fato, a disposição final do tratado prevê, além da ratificação por cada país signatário, que todas as nações da América Latina se integrem à proposta. Guiana e Cuba, vale anotar, só assinariam tal acordo em 1995¹⁴³.

Nos termos em que finalizados os compromissos firmados no México, o Brasil poderia prosseguir com seu programa nuclear e, ao mesmo tempo, manter o costumeiro apelo pacifista, tanto no discurso diplomático, a partir do MRE, quanto na esfera da Presidência da República, como prova da anuência do regime militar com a tradição brasileira. Contudo, além do interesse do país, este fato aponta para outro importante questionamento: se existiu, sob a gestão Castelo Branco, um alinhamento automático e, a princípio, incondicional com os EUA, o Brasil não deveria atender prontamente ao tratado, sem restrições? Veriam os norte-americanos com bons olhos o desejo nuclear brasileiro?

Do ponto de vista espacial, o principal raio de ação para os governos brasileiros durante o regime militar foi a América do Sul. Conforme já mostramos, a região era a preocupação número um para os estrategistas e formuladores geopolíticos. Da perspectiva da doutrina de contenção, o espaço seria de responsabilidade do Brasil e, para garantir o controle interno, igualmente fundamental era estabelecer o domínio metódico do entorno nacional. Assentindo que o ponto de partida de propostas dessa natureza abrange uma adequada política de fronteiras, temos que um dos atos de maior envergadura nesse sentido foi o estabelecimento dos Planos Itamaraty I e II, voltados às questões do limite territorial brasileiro.

Tal projeto envolveu grande número de diplomatas e pessoal de outros ministérios, organizados pelo embaixador Pio Corrêa, então Secretário-Geral do Itamaraty e autor de *A nova política de fronteiras*, coleção de ideias sobre o tema, que serviu de parâmetro à implantação dos planos citados. Estes previam estabelecer, definitivamente, a delimitação de duas áreas, compreendendo a porção sul-sudoeste (Itamaraty I) e da fronteira norte do Paraguai até as margens divisórias amazônicas (Itamaraty II). A numeração e o respectivo conjunto integrante de cada

¹⁴³ Dados oficiais sobre o tratado e seus antecedentes, bem como a relação da chancelaria mexicana (órgão depositário dos acordos), com as datas de assinatura e ratificação, estão disponíveis em: <http://www.opanal.org>.

um dos planos estabelece uma clara hierarquia – de interesses e preocupações – dos formuladores brasileiros, dividindo nossa zona de fronteira em espaços geopoliticamente determinados. O Itamaraty I compreendia o espaço que demandava maior cuidado e de onde poderiam partir os principais riscos para a estabilidade do regime. Por sua vez, o segundo bloco era considerado, naquele momento, de menor impacto, até pela escassez de povoamento dos países vizinhos desta área. Esclareço haver indicado o fundamento geopolítico dos planos, em primeiro lugar, porque a fronteira é o objeto por excelência da Geopolítica, em segundo, por acompanhar as proposições previstas pelos autores citados no Capítulo 1, e, finalmente, por conta da maneira como os vizinhos, especialmente os do Cone Sul, enxergavam os movimentos brasileiros¹⁴⁴.

Outra questão extremamente relevante no âmbito das relações com países da América do Sul envolveu o Paraguai. Embora as correspondências com o governo Stroessner tendessem a ser das mais amistosas em virtude da natureza de sua administração, desde 1962, quando a regência brasileira afirma sua intenção de construir na região de Sete Quedas uma hidrelétrica de grande porte, aquele primeiro reacende velhos litígios de fronteiras, recusando-se a aceitar a exploração unilateral das bacias hidrográficas locais. A tensão entre os dois países propenderá ao crescimento, a despeito da inauguração da Ponte da Amizade¹⁴⁵, em 1965.

Vale ressaltar que interligações entre fronteiras são normalmente entendidas como sinal de plena confiança entre Estados. O desgaste provocou a mobilização militar em ambos os lados, bem como disparou um sinal de alerta nos demais países limítrofes, inclusive a ponto de atrair a atenção do Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, preocupado com as consequências de uma escalada militar na região. A importância estratégica do Paraguai, bem como da usina em questão fazem com que Castelo Branco envie o general Golbery do Couto e Silva, como representante da Presidência da República, para Assunção, a fim de estabelecer conversações reservadas com as autoridades paraguaias.

¹⁴⁴ Embora tenha explorado as preocupações dos vizinhos com a geopolítica brasileira durante a dissertação, em virtude da delimitação do tema, não poderei aprofundar a discussão sobre tais angústias dos países fronteiriços, especialmente da Argentina. No entanto, pela oportunidade, devo informar que encontrei, na biblioteca do Congresso Nacional Argentino, o volume “A nova política de fronteiras”, de Pio Corrêa, catalogado no tema geopolítica do Brasil, localização B.6335.

¹⁴⁵ A construção da Ponte Internacional da Amizade foi formalizada em tratado de 1956. Suas obras civis tiveram início em 1962 e, em 27 de Março de 1965, a edificação foi inaugurada, com a presença dos presidentes dos dois países. O projeto de sua estrutura levou em conta necessidades militares, com a possibilidade de rápida transposição do Rio Paraná por divisões blindadas.

Finalmente, em 22 de junho de 1966, Brasil e Paraguai firmam a Ata das Cataratas (ou Ata de Iguaçu), concernente às pretensões territoriais recíprocas no Salto das Sete Quedas e ao aproveitamento comum dos recursos hidroelétricos do Rio Paraná. O dado interessante refere-se ao fato de que, no âmbito dessa ata – firmada em dois dias, um em cada margem –, registra-se a concordância quanto à realização de uma reunião conjunta com os países ribeirinhos a montante, encontro este proposto pelo governo da Argentina, razão pela qual a Ata de Iguaçu é considerada o ponto de partida da chamada Diplomacia das Cachoeiras¹⁴⁶. Em 12 de fevereiro de 1967, ocorre a troca de notas para a formação da Comissão Mista Técnica Brasileiro-Paraguaia, que abre caminho para a construção da hidrelétrica de Itaipu. Não será possível, nos limites desse estudo, aprofundar a investigação específica acerca desse evento, mas considero importante apontar alguns aspectos do acordo.

O tema era de tal relevância que Castelo Branco envia Golbery para avaliar a situação, o que sugere a existência de uma questão que ultrapassava o interesse por ampliar a capacidade de geração de energia. Sem dúvida, este era o principal motivo; mas, ao estabelecer o acordo com o Paraguai, o Brasil acrescentava um componente de dependência econômica ao seu vizinho e reforçava sua influência política sobre este país, que, lembrando o Capítulo 1, representava uma das peças-chave no tabuleiro geopolítico sul-americano, especialmente no bojo da competição com a Argentina, dado perceptível, inclusive, na solicitação portenha de uma reunião conjunta dos países ribeirinhos.

Como última observação sobre o primeiro governo do regime militar, devo ressaltar que, ao mesmo tempo em que buscou recursos externos, perseguiu também objetivos comerciais. Nesse sentido, entre os meses de maio e junho de 1965, promove o envio de missão comercial à África Ocidental, com o objetivo de explorar possibilidades de exportação industrial e técnica, uma vez que a África do Sul ainda absorvia 90% do comércio brasileiro com a África Subsaariana¹⁴⁷. Tratava-se, no caso, de ampliar mercados, principalmente se considerarmos a já citada

¹⁴⁶ A sequência de eventos aqui denominada Diplomacia das Cachoeiras culmina com a assinatura, em 23 de abril de 1969, do Tratado da Bacia do Prata, promulgado por decreto presidencial (nº 67.084/70). Seus signatários são Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Para mais sobre o tema, ver Albuquerque (2000) e Doratioto (2014). Para um interessante trabalho sobre geopolítica das águas e segurança, Queiroz (2012). Os documentos (atas e notas) relativos à questão estão disponíveis no Sistema de Atos Internacionais (bilaterais e multilaterais), SGEB/CGPC/DAI, disponíveis em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>.

¹⁴⁷ Garcia, 2000: p. 144.

necessidade de complementar o incipiente comércio interno. Ainda que timidamente, o Brasil começava a sua aproximação com o mencionado continente, fato este pouco explorado nas análises da gestão Castelo Branco.

2.2 Costa e Silva e a Diplomacia da Prosperidade

A gestão de Costa e Silva – presidente eleito em 3 de outubro de 1966 e que assume o cargo em 15 de março de 1967 – apresenta, em seus primórdios, a aparência da liberalização, com a promessa de estabelecimento de regulares processos político-representativos e obediência às regras do jogo democrático, restando conhecida, segundo Maria Helena Moreira Alves, como uma política de alívio, “fruto de uma visão liberal da Constituição repressiva de 67, que oferecia concessões limitadas à oposição, em troca de um apoio limitado e de sua legitimação¹⁴⁸”.

Conforme esclarece Carlos Fico¹⁴⁹, esse presidente procurou, mesmo antes de sua eleição, apresentar-se como um mandatário humano e democrático (chegando mesmo a afirmar que “lugar de militar é no quartel”), disposto a governar sem recorrer a atos institucionais ou poderes especiais e com viés nacionalista e autônomo, visando afirmar sua postura altiva frente ao governo norte-americano. Ainda segundo o autor, Costa e Silva adota uma postura impositiva junto ao embaixador dos Estados Unidos da América, John Tuthill, asseverando que o Brasil não recebia ajuda daquele governo, uma vez que pagava juros pelos empréstimos tomados, e mereceria compensações, tendo em vista a colaboração com o envio de tropas brasileiras para a República Dominicana e o trabalho de contenção realizado no Uruguai. O que Costa e Silva não tinha como saber é que a intervenção nos assuntos internos da Banda Oriental não era vista com bons olhos pelos estrategistas de Washington¹⁵⁰. A tensão resultante dos contatos iniciais entre o plenipotenciário norte-americano e o presidente brasileiro, bem como as futuras

¹⁴⁸ Alves, 2005: pp.137-138.

¹⁴⁹ Fico, 2008: pp. 187-192.

¹⁵⁰ Este ponto, bem como a intervenção brasileira no Uruguai serão analisados no Capítulo 3 desta dissertação

conversas entre aquele diplomata e os membros da oposição ao governo, chegarão ao ponto de levar a imprensa a noticiar a iminente declaração de Tuthil como *persona non grata* em solo brasileiro.

Apesar de uma avaliação – em geral – negativa sobre o futuro presidente do Brasil, as autoridades norte-americanas ainda acreditavam que o comandante militar da “revolução de 1964” poderia seguir com os propósitos inaugurados com a tomada de poder. Em memorando elaborado em 18 de agosto de 1966¹⁵¹ pela Agência Central de Inteligência norte-americana, direcionado à Casa Branca e ao Departamento de Estado, os analistas informam que a insatisfação reinante no Brasil com a política de Castelo Branco persistirá, mas calculam que Costa e Silva terá sucesso em manter a oposição fraca, com efetivo controle sobre o *stablishment* militar. Indicam, ainda, que este último fará “um governo diferente de Castelo, reduzindo a oposição popular, abrindo diálogo com estudantes e organizações de trabalhadores, mas sem descuidar de evitar o retorno dos extremistas de esquerda”.

Apontada como uma ruptura com o governo Castelo Branco, disposta a “contrariar frontalmente Washington”, a gestão do Marechal Arthur da Costa e Silva teria uma política externa focada na autonomia e no desenvolvimento, assemelhando-se ao proposto pela PEI.

De fato, a postura pública de Costa e Silva sugeria uma gestão diversa daquela conduzida por seu antecessor. Ao lançar, em 5 de abril de 1967, a Diplomacia da Prosperidade – que, na versão escrita de seu pronunciamento, alcança perto de metade do número de páginas observado no discurso de Castelo sobre a Diplomacia da Revolução –, alega interesse na redefinição da política externa brasileira, apontando que, em seu governo, a PEB estaria direcionada à busca do desenvolvimento econômico e social, pois “a solução dos problemas do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional”, não sendo possível a segurança coletiva em um mundo onde “cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos”.

Até aqui, salvo a utilização de outra estratégia vocabular (o uso de um léxico menos sofisticado), não observamos nenhuma diferença substantiva entre os discursos das duas primeiras diplomacias do regime militar – talvez a retórica do contraste entre riqueza e pobreza, mas esta não chega a ser uma novidade em

¹⁵¹ *Outlook for Brazil*, CIA-FOIA, <http://www.foia.cia.gov/>.

discursos políticos. Avançando nessa análise, ao anunciar a posição do Brasil frente ao ambiente externo¹⁵², o pronunciamento deixa claro que:

Por força do condicionamento geográfico, coerente com as tradições culturais e fiel à sua formação cristã, o Brasil está integrado no mundo ocidental e adota modelos democráticos de desenvolvimento. Estaremos, porém, atentos às novas perspectivas de cooperação e comércio resultantes da própria dinâmica da situação internacional, que evoluiu da rigidez de posições, característica da 'guerra fria', para uma conjuntura de relaxamento de tensões.

Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana.

Distinguir o Brasil a partir de um determinismo geográfico e caracterizá-lo como cristão, ocidental e democrático não assinalam perspectivas que pareçam apontar, novamente, para um discurso novo. Com outras palavras, Castelo Branco disse o mesmo. Aliás, esta é exatamente a definição de Golbery do Couto e Silva, como registrado no capítulo anterior. O trecho também não parece indicar uma ruptura com o modelo anterior, uma vez que, em ambos os pronunciamentos, o interesse econômico e comercial não conhecerá barreiras ideológicas, desde que observadas nossas “tradições”. A novidade poderia ser notada na menção ao conflito Leste-Oeste que, enfraquecendo, permitiria ao país ser guiado pelo seu interesse nacional. Contudo, mesmo nesse caso, a assinalada opção não nos afigura como independente ou autônoma, posto advir em virtude do “esmaecimento da controvérsia”, ainda persistindo a marca da integração ao Ocidente.

Elaborada a profissão de fé de sua política externa, Costa e Silva dedicaria a maior parte de sua fala a dois temas – as relações latino-americanas e a questão nuclear –, fazendo sucinta menção aos demais. Em primeiro lugar, analisemos estes últimos assuntos.

Para a Europa Ocidental, o presidente dedica um parágrafo, no qual alude ao interesse em ampliar o “intercâmbio econômico, científico e técnico” para, logo em seguida, afirmar: “Com Portugal, procuraremos estreitar ainda mais os vínculos especiais que nos unem”. Com relação à Europa Oriental, assevera que pretende “expandir as bases do intercâmbio econômico, buscando participar de forma crescente das novas modalidades de cooperação que se delineiam entre os países

¹⁵² Vizentini, 1998, p. 78.

socialistas e do Ocidente”. E isso é tudo o que Costa e Silva informa sobre o relacionamento com o bloco socialista, utilizando o termo *expandir* na acepção de continuar algo já existente. Mais uma vez, não é possível detectar ruptura, ao menos discursiva, com a gestão anterior, uma vez que Castelo também assinala que negociará com países do bloco socialista e, conforme apontamos, inicia conversações com a Iugoslávia e a URSS.

No que concerne aos continentes africano e asiático, também agrupados em apenas um parágrafo da mensagem, Costa e Silva informa que “já está consagrada nos foros internacionais a ação conjunta para resolver os problemas de comércio e desenvolvimento”, e que o Brasil tentará “incrementar tal cooperação e estendê-la ao plano das relações bilaterais”. Outro assunto sensível – o colonialismo – receberá do presidente uma quase imperceptível menção: “O Brasil continuará a dar pleno apoio à consecução dos grandes objetivos das Nações Unidas: a paz e a segurança internacionais, a liquidação do colonialismo e a criação de condições propícias ao desenvolvimento”. De fato, considerando que seu governo objetivava estreitar ainda mais os laços com Portugal, uma postura impositiva em relação ao colonialismo seria um contrassenso; daí, inclusive, a distância textual entre os dois temas.

Novamente, recorre-se à indagação: em que momento podemos detectar uma postura de afastamento com o governo anterior? E em relação à Política Externa Independente, que aspecto pode ser apontado como indicativo de retomada, além de um ou outro eventual trecho do discurso? Avançando no texto, teremos elementos para responder a estes questionamentos.

Para a América Latina, a anunciada Diplomacia da Prosperidade invoca, além de afinidades naturais, “a solidariedade decorrente de estágio similar de desenvolvimento”, que formaria a base para a integração regional – “não só a integração econômica regional, mas, essencialmente, a espiritual e social”. Mas, para atingir este objetivo, seria necessário superar:

os nacionalismos individualistas, que ignoram o bem comum latino-americano, o egoísmo dos grupos e classes, que subordinam aos seus interesses particulares o desenvolvimento do Continente; os setores e grupos econômicos que podem exercer uma influência negativa nas áreas integradas, subordinando os valores espirituais aos interesses materiais.

Toda essa defesa de um universalismo baseado em princípios não materiais, que indicam a complexidade do projeto integracionista, serve de introdução à necessidade de construção da ALALC e de sua integração com o Mercado Comum Centro-americano. Constituindo-se em “responsabilidade essencialmente latino-americana”, tal proposta abriria “novas e significativas oportunidades à cooperação dos Estados Unidos” e, “de modo particular, ao financiamento do comércio intralatino-americano e de projetos multinacionais de infraestrutura”. Além de elogiar a Aliança para o Progresso, o pronunciamento finaliza sua menção aos EUA, afirmando que:

O bom entendimento entre os Estados Unidos e o Brasil muito contribuirá para a realização de tais objetivos. Nesta oportunidade desejo reafirmar os nossos propósitos de cooperar intensamente com a nação norte-americana.

Ao menos em seu discurso inaugural, a Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva não aponta para referências fortemente vinculadas à ruptura com a Diplomacia da Revolução e muito menos para um distanciamento em relação aos Estados Unidos da América. É possível que discursos ou atos posteriores possam, de fato, “corrigir os rumos” de nossa diplomacia, o que vamos verificar mais adiante. Por ora, cumpre-nos observar o último ponto importante do discurso de 5 de abril: a questão nuclear, que encerra a fala presidencial.

Partindo da premissa de que o desenvolvimento brasileiro seria realizado dentro do “quadro da Revolução Científica e Tecnológica que abriu o mundo à Idade Nuclear e Espacial”, propõe que “a ciência e a tecnologia condicionarão, cada vez mais, não apenas o progresso e o bem estar das nações, mas a sua própria independência”. Mas a questão central é, justamente, o uso da energia nuclear. Ao abordar o assunto, Costa e Silva conclama:

O Brasil e toda a América Latina deverão fazer agora uma opção clara e decidida, engajando-se num programa racional e ousado de promoção da pesquisa e das aplicações práticas da ciência. Nesse contexto, a energia nuclear desempenha papel transcendente e é, sem dúvida, o mais poderoso recurso a ser colocado ao alcance dos países em desenvolvimento, para reduzir a distância que os separa das nações industrializadas.

Estamos convencidos de que, paralelamente à formação do Mercado Comum regional, devemos dar passos concretos para iniciar um

segundo processo de integração latino-americana em torno da utilização da energia nuclear.

O presidente encerra o arrazoado alegando que o Brasil repudia o armamento nuclear; não obstante, ressalva: “impõe-se [...] que não se criem entraves imediatos ou potenciais à plena utilização, pelos nossos países, da energia nuclear para fins pacíficos”.

A questão nuclear era extremamente sensível aos militares, considerando-se, especialmente, a ambição do *Brasil Potência* (e *potência*, nesse quadrante temporal, estava diretamente atrelada ao poder atômico). Em primeiro lugar, temos a própria doutrina de guerra, que, após explosões em solo japonês, passa a ser pensada em termos de uso de artefatos nucleares como arma tática. Ainda que o Brasil, naquele momento, não pudesse pensar nesse patamar, ele deveria fazer parte dos cenários futuros. Além disso, a Argentina também demonstrava interesse em desenvolver tal tecnologia¹⁵³. Evidentemente, essas considerações não seriam públicas, mas tal é a importância do tema que, em notícia veiculada pelo jornal *Correio da Manhã*, de 29 de julho de 1967, o chanceler Magalhães Pinto usa o arrefecimento do conflito Leste-Oeste, “com o deslocamento gradual dessas tensões do centro para a periferia”, e a ênfase no desenvolvimento e no progresso nacionais como justificativa para:

o nosso direito ao pleno desenvolvimento, por conta própria, de todas as aplicações civis da energia atômica, inclusive o direito à fabricação de explosivos nucleares para fins pacíficos, para grandes obras de engenharia ou de prospecção e mineração¹⁵⁴.

O Brasil, portanto, queria o domínio completo do ciclo nuclear. E a partir deste ponto, não haveria impedimento para a aplicação da tecnologia. Assim sendo, nenhum analista pode afirmar que o país só pretendia o uso pacífico da mesma. O que se pode, como fiz acima, é estabelecer conjecturas, partindo dos atores e das circunstâncias envolvidas. Acredito, contudo, que um último aspecto deva ser aventado para concluir essa discussão: o relevo conferido ao avanço integral e “por conta própria”.

¹⁵³ Importante salientar que outra questão era relevante, a guerra revolucionária e localizada, e esta exigia doutrina específica; mas, para esta hipótese de guerra, as Forças Armadas brasileiras já tinham elaborado sua solução, via ESG e as Escolas de Comando e Estado Maior.

¹⁵⁴ O título da matéria era “Itamaraty quer o poder atômico”. Disponível no acervo da Biblioteca Nacional.

É verdade que, no governo Costa e Silva, tivemos um prelúdio de desenvolvimento em ciência e tecnologia (C&T) a partir de bases nacionais; mas a maior ênfase no investimento associado ou baseado em organizações estrangeiras ainda persistia, algo que deve ser levado em consideração ao refletirmos sobre a questão nuclear. A propósito, registre-se, finalmente, que o Brasil assinará o “Acordo sobre Cooperação de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico”¹⁵⁵ com a República Federal Alemã, em 1969, cujo foco principal era a pesquisa nuclear.

Prosseguindo, uma vez examinado o documento que anuncia a Diplomacia da Prosperidade, passarei, agora, à análise dos discursos e dos documentos relativos aos anos posteriores. Vejamos o que diz a Mensagem ao Congresso Nacional, enviada em 1968.

O documento informa que: “Nossa política externa está lastreada na convicção de que desenvolvimento e segurança são conceitos intimamente ligados, estando a segunda na dependência do primeiro”. Mais adiante, consigna: “políticos são os objetivos a alcançar nesse plano, ainda que a finalidade última seja a obtenção de melhores condições econômicas”, propondo uma ligação entre esse propósito político e as gestões para mudar os padrões do comércio e de auxílio internacionais.

O documento traz, ainda, um dado que talvez possa apoiar a tese de reaproximação com os postulados da política externa independente, quando sustenta que:

A superação desse estado de coisas, através de novas regras de comércio, formas de pagamento mais adequadas às condições dos países subdesenvolvidos e de mecanismos mais flexíveis para a ajuda financeira internacional, só pode ser conseguida através de uma atitude decididamente reivindicatória dos países subdesenvolvidos que, como o Brasil, já têm consciência de que o progresso econômico resulta de um esforço de desenvolvimento integrado, no qual o setor externo tem um papel estratégico relevante, mas não substitutivo do mercado interno. (grifo nosso)

O relevante neste trecho da “Mensagem ao Congresso” é estabelecer uma identidade com países subdesenvolvidos, colocando-se no mesmo nível destes. Reconhecer-se como subdesenvolvido não é uma afirmação de pouca importância,

¹⁵⁵ Sistema de Atos Internacionais (bilaterais e multilaterais), SGEBC/CGPC/DAÍ, disponíveis em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>.

sendo mais utilizada a expressão “país em desenvolvimento”. Mas retórica não significa, necessariamente, um programa de ação, tanto que, no mesmo documento, o tema descolonização é alvo de apenas dois parágrafos, em que se alude, genericamente, ao desejo de uma “aceleração do processo de descolonização política e econômica”, fundada em “princípios básicos da Carta das Nações Unidas”. Se uma atitude reivindicatória é exigida para os países subdesenvolvidos, ela deve ser amplamente determinada, inclusive em seus aspectos políticos; afinal, a própria mensagem informa, como citado anteriormente, que “políticos são os objetivos”.

Outro aspecto que poderia ser aventado como típico de uma política externa independente é o interesse em incrementar o comércio com o Leste Europeu, expresso na reestruturação e no fortalecimento da COLESTE¹⁵⁶, órgão encarregado da coordenação do intercâmbio com a região. Entendemos, aqui, caber a pergunta: existia, de fato, alguma restrição para tal medida? E, neste caso, a anteriormente citada missão econômica enviada para a Iugoslávia e a União Soviética, bem como os protocolos assumidos ainda na gestão de Castelo Branco, não poderiam sinalizar a manutenção de um rumo independente? De fato, este pronunciamento, do ponto de vista retórico, é articulado em tom mais agressivo do que o de seu antecessor, mas isso não denota, necessariamente, a presença de uma fonte independentista; pode unicamente demonstrar insatisfação com algum interlocutor, no caso, os EUA.

No mesmo documento, o presidente exalta como vitória brasileira a ênfase na estruturação de uma parceria regional latino-americana. Os discursos do general-presidente Arthur da Costa e Silva podem transparecer uma mudança de rumos, mas quais medidas concretas, quais ações podem ser consideradas como um retorno a padrões próximos à PEI? Não obtive êxito em encontrar nada senão declarações. Ainda no plano regional, a única atitude digna de nota, além da participação em Reunião de Consulta da OEA¹⁵⁷, foi a visita do presidente chileno, Eduardo Frei, também sem consequências palpáveis afora uma Declaração Conjunta¹⁵⁸ dos presidentes do Brasil e do Chile, na qual afirmam:

¹⁵⁶ Grupo de Coordenação de Comércio com os Países Socialistas da Europa Oriental.

¹⁵⁷ Em 1967, ocorreram duas reuniões da Organização dos Estados Americanos: a XI, conhecida como Conferência de Punta del Este, sobre desenvolvimento e restrição ao investimento em armamentos, e a XII, realizada em Washington e demandada pela Venezuela, sobre ingerência Cubana em assuntos internos do país. O site da organização disponibiliza informações sobre ambas, em: www.oas.org.

¹⁵⁸ Declaração conjunta, disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/>.

Ao reconhecer sua identidade e objetivos próprios, a América Latina está assumindo, de forma crescente, a responsabilidade e o comando de seu destino. Brasil e Chile reiteram, por isso mesmo, a validade permanente dos princípios de não intervenção e de autodeterminação. [...] O sistema latino-americano é a expressão mais autêntica de nossa realidade, de nossa identidade, de objetivos, de nossa solidariedade de interesses e de nossa condição comum de países em desenvolvimento. [...] a Associação Latino-Americana de Livre Comércio deve ser prestigiada e aperfeiçoada [...]. Dentro da comunidade de propósitos e compromissos que forma o Sistema Interamericano, a maior unidade dos países latino-americanos concorrerá para uma solidariedade mais autêntica e para uma cooperação mais dinâmica entre os povos americanos. Ambos os países estimam que tal cooperação deve estar baseada em uma efetiva solidariedade e em um respeito amplo às realidades culturais de cada país e às formas que escolham livremente para se organizarem. [...] No plano mundial a unidade dos países latino-americanos deve expressar-se na solidariedade com os países em desenvolvimento, a fim de evitar que se amplie ainda mais a distância econômica entre o Norte e o Sul. (grifo nosso)

Do trecho acima transcrito, considero relevante – inclusive por seus reflexos – uma primeira observação: o uso da expressão *países em desenvolvimento*. Na “Mensagem ao Congresso Nacional”, dirigida, presumivelmente, ao público interno, a comunicação registra os termos *países subdesenvolvidos*. Na “Declaração Conjunta”, em relação a qual é esperada uma atenção internacional, somos “países em desenvolvimento”. É certo não comportar este espaço a discussão conceitual que tais opções possam suscitar, mas gostaríamos de ressaltar que as palavras em si – carregadas de simbologia discursiva – podem ser mobilizadas de acordo com o público que se pretende atingir. Ainda assim, seria possível conceder que o fato apenas revelaria uma contradição semântica, que não inviabilizaria uma “correção de rumos” na atitude internacional do Brasil, e que a Declaração apontaria nesse sentido. Sustento, todavia, ser importante cotejar declarações e atos, em sua coerência, antes de emitir um juízo analítico. E, nesse sentido, devemos assinalar dois pontos do comunicado emitido pelos dois presidentes.

O primeiro desses aspectos está contido na seguinte indagação: como compatibilizar o alegado “princípio de não intervenção e autodeterminação” com a anteriormente citada “contenção do Uruguai”? O segundo, também disposto em forma interrogativa: que solidariedade esperar de um país que afirma procurar “estreitar ainda mais os vínculos” que o unem a um Estado colonizador e, conforme

mostrarei no próximo capítulo, realiza manobras militares conjuntas com a marinha de guerra da metrópole no litoral de sua colônia?

Quanto aos propalados objetivos de fortalecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), comentário extraído de notícia veiculada pelo *Jornal do Brasil*, de 5 de setembro de 1968, registra, por um lado, que “a dinamização da ALALC é resultado previsto”, embora aponte a oposição da Argentina, do México e do próprio Brasil ao processo acelerado de consolidação de um mercado comum; e, por outro, “a possibilidade de que a diplomacia chilena ambicione atrair o Brasil para a Cooperação Andina¹⁵⁹, com isso isolando a Argentina em sua objeção à ALALC”.

Além da referida Declaração e deste apontamento jornalístico, não localizei quaisquer documentos que pudessem sugerir avanço concreto em direção ao aprofundamento das negociações. Também não observei nenhum progresso significativo a partir da XII Reunião de Consulta. Como aponta Sérgio Danese¹⁶⁰ “a rigor, nem a reunião, nem a participação presidencial brasileira teriam maiores consequências, tendo-se tornado ambos, no máximo, uma nota de rodapé na história diplomática brasileira”.

A Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 1968, enviada em janeiro de 1969, é produzida em tom bem menos otimista, salientando, inclusive, as dificuldades de organização da ALALC, embora contemple positivamente o incremento do comércio exterior brasileiro. O destaque político da mensagem fica por conta da não assinatura do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), proposto por EUA e URSS. O referido tratado visava o compromisso de seus signatários de não desenvolver tecnologias bélicas de base nuclear, e foi entendido pelo governo brasileiro – e por dezenas de outros, inclusive participantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – como limitador das possibilidades de pesquisa científica e tecnológica do uso nuclear, inclusive para fins pacíficos. Como observaremos adiante, a negativa brasileira é associada a uma postura autonomista, na medida em que recusava explicitamente gestões diplomáticas norte-americanas. Contudo, conforme destacamos alhures, já na gestão Castelo Branco é possível observar o cuidado em não acatar medidas que pudessem limitar os interesses

¹⁵⁹ Organização formada por Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, e que objetivava a criação de um mercado comum entre esses países.

¹⁶⁰ Danese, 1999: p. 347.

brasileiros – melhor dizendo, do regime – quanto à questão nuclear. E, em que pese o relativo mal-estar e as críticas de setores norte-americanos formadores de opinião, não encontrei, pelo menos até o momento, indícios de que esta tenha sido uma causa imediata para eventuais atitudes de distanciamento, até mesmo em virtude da negativa de outros países. Aliás, devo anotar que o próprio Senado norte-americano havia suspenso o processo de aprovação do referido tratado¹⁶¹.

2.3 Médici e a Diplomacia do Interesse Nacional

A presidência de Emílio Garrastazu Médici, amplamente conhecida como o governo do “Milagre Econômico”, apresenta um período de euforia ufanista, de excepcional crescimento e confiança. Para os publicistas governamentais, o futuro havia chegado. Era o momento do *Brasil Grande*¹⁶² e era, também, o momento de fortalecimento do aparato repressivo e da *institucionalização* da tortura¹⁶³. Mas, a expressão *Brasil Grande* somente é adequadamente dimensionada quando em comparação ao “outro”, circunstância que nos remete, uma vez mais, à cena externa, em que o governo Médici é infinitamente mais atuante – em ações concretas, para além da retórica e das bravatas – que seus antecessores, especialmente na América do Sul.

Em discurso proferido em 20 de abril de 1970, no Palácio do Itamaraty, em cerimônia que inaugura, oficialmente, a sede do MRE em Brasília e, também, encerra o curso para os diplomatas ingressantes, o presidente Médici delineia, em linhas gerais, o que chamará de Diplomacia do Desenvolvimento – e que, apesar da designação, alinha-se com o que conhecemos como a Diplomacia do Interesse Nacional. Já em sua consideração preambular, podemos identificar o cerne de seu conceito:

¹⁶¹ Para Ruth Leacock (1990, pp. 251-258), este é o momento do afastamento entre os governos brasileiro e norte-americano. Contudo, questiono a radicalidade deste distanciamento estratégico, na medida em que se verifica uma aproximação ideológica, em nível presidencial, entre Nixon e Médici, como será exposto adiante.

¹⁶² Ver Fausto (1998) e Fico (1997).

¹⁶³ Sobre o assunto, ver Alves (2005, pp. 175-212).

A diplomacia brasileira está chamada a exercer, de forma criadora, atividade cada vez mais difícil e intrincada. Cabe-lhe não só projetar externamente o que somos, mas contribuir, de maneira decisiva, para antecipar o que seremos.

Este é um comentário que ultrapassa o campo da retórica. Em primeiro lugar, observamos que o termo *projetar* anuncia o desejo de poder e, sem sombra de dúvida, mais do que nutrir esse desejo, o Brasil – ainda que auxiliado por outras nações – conseguirá realmente projetar o que era. Mesmo que possamos identificar, retrospectivamente, um dimensionamento exagerado das possibilidades econômicas e militares do Brasil para o futuro, trata-se de um novo patamar do projeto geopolítico, que já não pode ser contido nos limites da tradição *low profile* da política externa brasileira. Note-se que esta é a primeira vez que apresento um pronunciamento realizado em tom vitorioso, diria mesmo com notável soberba. Estimulando os jovens diplomatas a seguir tal diretriz, o presidente, logo no início de sua fala, lembra a dimensão sacerdotal da carreira, conduzida “em esforço contínuo de adaptação e resistência”, qualidades estas indispensáveis às necessidades que enumera:

Adaptação a modos de viver distintos do nosso, [para servir] de traço de união entre o vosso país e aquele em que estais acreditados; e resistência a integrar-vos excessivamente ao país em que desempenhais vossa missão, para que, em momento algum, não vos esqueçais de vossas origens, nem do dever de salvaguarda permanente dos interesses nacionais. (grifo nosso)

No fragmento acima referido, Médici aponta que a missão diplomática vincula-se aos interesses nacionais. Todavia, em que pese o título atribuído ao documento em questão – Diplomacia do Desenvolvimento –, ao estabelecer as prioridades para o exercício de tal encargo, adverte que:

A primeira de vossas obrigações é para com a segurança nacional, em cujo esquema de proteção a diplomacia ocupa um dos postos mais importantes; a segunda é a de manter e ampliar o diálogo entre as nações e aprofundar-lhes as alianças, resolvendo ou reduzindo as dissensões internacionais, no interesse da própria segurança nacional, dentro da qual transformamos em realidade as nossas potencialidades como país e empreendemos a nossa empolgante escalada para o desenvolvimento.

Numa saudação ao que seria uma diplomacia voltada para assuntos de natureza econômica, a primeira obrigação do diplomata é para com a segurança nacional (sendo desta dependente o desenvolvimento). Importante perceber que Médici atribui ao serviço exterior uma posição de relevo no “esquema de proteção” emanado da segurança, tendo como evidente referência a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. Nem Castelo Branco foi tão explícito, ainda que assumindo o poder numa atmosfera de confronto. Declarar publicamente essa obrigação – e nos termos em que disposta a mensagem, para um grupo de Terceiros-Secretários – equivale a enquadrar um grupo de combatentes. Deveria permanecer claro que eles obedeciam a ordens e que não deveriam alterar seu rumo por interferências externas à cadeia de comando.

Registro que o regime militar passaria, então, à ofensiva. Contudo, por se tratar de assunto a ser abordado no Capítulo 3, quando discutiremos, especificamente, o setor de segurança do regime militar e as suas ligações com a área internacional, deixo, neste momento, apenas a indicação do tema – pela relevância ostentada no âmbito da análise do referido documento e, também, na esfera desta dissertação como um todo.

Prosseguindo em sua explanação, Médici indica os tradicionais parâmetros de nossa política externa, tais como a ênfase nas soluções negociadas, além da cordialidade e do cooperacionismo. Deixa claro, contudo, que o momento exige ação no sentido de romper o congelamento do poder mundial¹⁶⁴ e que o Brasil “reafirma o direito de forjar, dentro das fronteiras, o seu próprio destino e de escolher, fora delas, as suas alianças e os seus rumos”. Mais à frente, aponta que, em virtude do acelerado crescimento do país, bem como de nossa “tomada de consciência do que representamos no concerto das nações”, será natural o “conflito de interesses no plano internacional” e que “cabe-nos exigir (...) o reconhecimento e o respeito às novas dimensões de nossos interesses”.

Diversas iniciativas brasileiras, que serão abordadas adiante, provocaram reações negativas, especialmente dos Estados Unidos. Médici responde a tais antagonismos, assim como igualmente responde aos que ainda duvidavam do novo patamar brasileiro, invocando uma ideia que será utilizada, inclusive, pela

¹⁶⁴ Nesse sentido, o embaixador em Washington, Araújo Castro (o mesmo do Discurso dos 3D) “defende a necessidade de revisão da Carta da ONU e reivindica, com base na tese do congelamento do poder mundial, maior parcela de decisão para o Brasil no sistema internacional” (Garcia, 2000, p. 151).

propaganda do regime: “é imperioso que nos adaptemos à ideia de um Brasil que alcança, no presente, o que, antes, se punha no futuro”. Mantendo o ritmo do posicionamento frente à rigidez do sistema internacional, o presidente pondera:

A verdadeira paz reclama a transformação das estruturas internacionais. Ela não pode ser instrumento de manutenção, e, muito menos, da ampliação da distância que atualmente separa as nações ricas das nações pobres. É indispensável, por isso, a mudança das regras do comércio internacional, que secularmente têm favorecido os países desenvolvidos e, bem assim, a alteração do mecanismo de distribuição mundial do progresso científico e tecnológico.

Esta passagem prepara a entrada para o terreno da solidariedade com os países em desenvolvimento, particularmente com a comunidade latino-americana, não obstante a “consciência de que devemos ser elemento dinâmico no mundo”. Tal aliança torna-se patente através do Consenso de Viña del Mar¹⁶⁵. No bojo de tal evento, Médici afirma que o objetivo central de seu governo será o desenvolvimento, uma vez que, “para os povos da América Latina a independência econômica representa no século XX o que a independência política representou no século XIX”, cabendo à diplomacia sedimentar a união entre os povos que lutam pelo progresso, sem medir esforços para conquistar a adesão dos países desenvolvidos. Embora não seja dito explicitamente, o presidente Médici adota uma conduta de necessária liderança brasileira com respeito a este propósito.

Retornando aos assuntos de interesse essencialmente nacionais, mas ainda vinculado ao aspecto do desenvolvimento, o pronunciamento destaca a ambição local em “dar o grande salto tecnológico”, indispensável para “acelerar o ritmo de seu desenvolvimento”. Sobre o tema, registra que:

o Brasil quer ter mãos livres em todos os setores da pesquisa científica e da aplicação pacífica das novas e ilimitadas fontes de energia. E se recusa a comprometer o seu futuro, obrigando-se por esquemas internacionais em que lhe são negados direitos e prerrogativas, que se pretende constituam privilégio de alguns.

¹⁶⁵ O Consenso de Viña del Mar foi aprovado em 17 de maio de 1969. Elaborado na esfera da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), em reunião na cidade chilena que nomeia o consenso, trata do desenvolvimento econômico, tecnológico e científico na América Latina e constata a falência da cooperação internacional, pretendendo estabelecer uma ação conjunta para a solução dos temas citados, especialmente através da formulação coletiva de suas demandas junto aos EUA. Para mais informações sobre o tema, ver Cervo (2001).

Mais uma vez, a questão nuclear é citada, ainda que de maneira sutil e indireta. Ao contrário de seus predecessores, Médici elabora um discurso em que evita a citação direta – ou o compromisso direto – salvo no que tange à segurança nacional. O progresso e a vinculação com os países em desenvolvimento são os argumentos empregados para contestar os centros de poder mundial, muito embora não os cite nominalmente em qualquer momento. Mas, quando o texto se refere à questão nuclear, o Brasil aparece isolado da comunidade dos países com os quais estabelece alianças. Conforme se depreende da leitura, a manipulação atômica é uma questão eminentemente nacional.

O último ponto relevante na preleção sobre a Diplomacia do Interesse Nacional – ou do Desenvolvimento, se a opção for por manter o nome de batismo –, diz respeito à ampliação do mar territorial brasileiro, fruto de controvérsias, especialmente nos EUA. Justificando tal decisão, Médici afirma que:

Imperativos da segurança nacional e a determinação inabalável de salvaguardar nossos recursos naturais impuseram que se fixasse o limite do mar territorial brasileiro em duzentas milhas. Com esse ato de soberania se fortalece a crescente tendência dos países latino-americanos no sentido de impor disciplina jurídica uniforme em matéria de capital importância para o desenvolvimento nacional.

Através do Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970, o Brasil declara, unilateralmente, a ampliação do mar territorial brasileiro para 200 milhas marítimas. Como já antecipado na Introdução, este tema, de fato, foi relevante no período.

Apontado por Médici como um ato de segurança e soberania nacionais, a discussão sobre os limites do mar remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial, sendo os Estados Unidos o primeiro país a estender tais balizas ao referido cômputo. Posteriormente, em 1952, Chile, Equador e Peru fazem o mesmo e, em 1967, é a vez da Argentina assim proceder, o que provocará forte reação do governo brasileiro, sob a alegação de dano aos interesses nacionais. Portanto, o Brasil não estava inovando com respeito a essa questão, sendo o nono país latino-americano a promulgar a medida. Por isso mesmo, devemos relativizar a posição que entende o fato como um ato de soberania ou altivez de nossa política externa, pois, conforme o

exposto, tensões provocadas em virtude de limites marítimos não foram exclusividade das relações Brasil e Estados Unidos¹⁶⁶.

No trecho concernente ao mar territorial, a segurança nacional aparece, uma vez mais, em primeiro plano. Entendemos ser oportuno ressaltar que os imperativos de segurança, que abrem o discurso, também o encerram. Para aqueles que apreciam relações quantitativas, registre-se, ainda, que, ao longo de todo o pronunciamento, a palavra *segurança* aparece em cinco oportunidades – enquanto o termo *desenvolvimento* surge em sete. Por outro lado, um exame qualitativo seguramente colocaria a segurança como o item mais agudo da fala presidencial. Ademais, observamos que, dos três discursos que inauguram a diplomacia de cada gestão, este é o que confere maior centralidade à segurança nacional e é, ao mesmo tempo, o mais comedido ao acusar ou atacar alguma posição que confronte os interesses brasileiros.

Outro aspecto diferencial refere-se ao tema *países socialistas*, presente nos pronunciamentos inaugurais anteriores e que desaparece na apresentação de Emílio Médici. Em nenhum momento este presidente os cita, seja individual ou coletivamente, ou mesmo na forma de algum tipo de agrupamento (através de expressões como *cortina de ferro* ou *bloco soviético*). Isso não significa, evidentemente, uma flexibilização face às nações socialistas consideradas “exportadoras da revolução”. A título de exemplo, lembremos que, em 25 de outubro de 1971, a República Popular da China (RPC) é admitida na Organização das Nações Unidas, obrigando Taiwan a abandonar a organização, tendo o Brasil, nessa oportunidade, votado contrariamente ao ingresso.

O discurso de Médici foi elaborado em tom otimista, afirmando, indiretamente, os acertos das políticas implementadas a partir da “Revolução de 64” e apostando no futuro grandioso da nação, mediante ações assertivas e planejamento integrado entre os setores interno e externo do governo federal. Como aponta Eugenio Vargas Garcia, para o início desta década de setenta¹⁶⁷, “a doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), com ênfase no ‘fortalecimento do Poder Nacional’, e estudos sobre geopolítica, convergem em torno de transformar o Brasil em ‘Grande Potência’ até o ano 2000”.

¹⁶⁶ Para as informações apontadas nesse parágrafo, ver Mattos (1990) e Corrêa (1995 – vol. II). Para a interpretação de ato de soberania e altivez, ver Cervo e Bueno (2008, p. 409).

¹⁶⁷ Garcia, 2000, p. 150.

Uma vez apresentado o pronunciamento inaugural, passemos aos discursos fundamentais do presidente Emílio Médici, proferidos no decorrer de seu mandato, com vistas a iluminar tanto a perspectiva quanto os eventos próprios do período em tela. Assim como procedi na subseção reservada ao governo Costa e Silva, focalizarei as Mensagens ao Congresso Nacional.

A observação inicial diz respeito ao espaço dedicado à política externa, que, nas mensagens enviadas no governo Médici, ocupa um número de páginas menor do que na gestão Costa e Silva. Em todas elas persistem a alegada importância da ALALC – associada à identidade latino-americana e ao compromisso com os “países em desenvolvimento” –, bem como a preocupação com a expansão econômica e o incremento das relações comerciais; porém, nos textos da administração Médici, a redação mostra-se perceptivelmente menos enfática. Finalmente, ainda com relação às mensagens deste governo, nota-se a inclusão de informes que possibilitam uma melhor compreensão das prioridades e do direcionamento impresso à política externa brasileira no respectivo período.

Em sua “Mensagem ao Congresso Nacional”, enviada em 1971, referindo-se ao primeiro ano de mandato, assim se expressa o Poder Executivo:

Condicionado pela sua posição de país atlântico, americano e em vias de desenvolvimento, mantém-se o Brasil dentro de suas matrizes tradicionais de política externa, tendo por objetivos principais a manutenção da integridade de seu espaço geográfico, a preservação de sua segurança e a busca de acelerado desenvolvimento econômico, cultural e social.

Traduzem-se esses objetivos em ação continuada em favor da organização da paz e da convivência harmoniosa dos povos, da solidariedade interamericana, da segurança política hemisférica e da implantação de um sistema de cooperação que conduza à segurança econômica coletiva.

Deste primeiro trecho, é possível destacar alguns pontos de interesse. De início, o Brasil é apresentado como um país atlântico e americano: ou seja, nossa posição geográfica impele o emissor a adotar uma visão mais abrangente do que a anteriormente sustentada nas mensagens de Costa e Silva. Não somos mais “apenas” latino-americanos, nossa dimensão se projeta em sentido oceânico, o que constitui um bom argumento para a questão do mar territorial, mas também implica uma específica construção de autoimagem. Em apoio a essa percepção, invoca-se a solidariedade interamericana, ultrapassando, assim, o limite latino do pertencimento

continental. Além disso, ao evocar a ação no sentido da segurança política hemisférica, coloca o Brasil como corresponsável e participante de um sistema de poder com objetivos definidos.

Nossa condição de latino-americanos – é bom que se diga – não desaparece completamente, mas é descrita em outro patamar, quando Médici informa:

O Brasil está convencido de que deve ser revitalizado o caráter político da ONU e, por essa razão, teve papel de relevo na elaboração de documento sobre medidas relativas ao fortalecimento da segurança internacional, que, na condição de Presidente do Grupo Latino-Americano, apresentou durante as comemorações do XXV Aniversário das Nações Unidas.

O destaque, aqui, fica por conta da ênfase conferida à condição de “Presidente do Grupo Latino-Americano”, justamente quando colocadas em pauta as questões relativas à segurança internacional, o que nos permite entrever uma sensação de liderança regional em aspectos políticos. Em outro trecho, o presidente começa a delinear mais uma diretriz:

Ao mesmo tempo em que procura expandir e aprofundar suas relações com os Estados Unidos da América e com os países latino-americanos, busca o nosso país, outrossim, mais estreita aproximação com os países anglófonos das Caraíbas e com o Canadá.

Nesse novo fragmento, sinaliza-se, de modo explícito, a direção a ser tomada, inclusive através de referências diretas ao aprofundamento das relações com a potência do Norte e com os países latinos.

Encerrando os comentários relativos a essa mensagem, proponho o exame de outra passagem relevante:

A fim de fazer frente a situações internacionais que tendem a ganhar em complexidade e em rapidez de evolução, faz-se necessário que o Itamaraty – cuja transferência para Brasília se efetivou nos primeiros meses de 1970 – reorganize sua estrutura e modernize os seus métodos de trabalho.

Para tanto, foram incluídos nas “Metas e Bases para a Ação do Governo” projetos prioritários, a serem efetivados no triênio 1971-1973, os quais permitirão:

[...]

e) Revisão dos métodos de trabalho do Itamaraty, de forma a dar-lhe maior eficiência e permitir melhor entrosamento da ação do Ministério com os planos nacionais do governo.

Como base para a implantação desses projetos, estuda o Itamaraty ampla reforma de sua estrutura. A implementação dessa reforma, combinada com a execução de seus projetos prioritários, deverá aumentar a eficácia operativa do Ministério e sua integração na realização harmônica dos planos do Governo.

Estipular, em mensagem presidencial, as intenções de reformulação, indica que o governo central espera uma ativa utilização da pasta. Por outro lado, pode também sinalizar a seus integrantes para que estejam atentos a quem está efetivamente no comando da política externa.

A segunda “Mensagem ao Congresso Nacional”, enviada em 1972, é ainda mais enxuta do que a primeira. Mantendo, basicamente, o mesmo tom da comunicação anterior, acresce:

Seu objetivo [do Brasil] no Continente é, pois, somar esforços aos dos povos desta parte do mundo para realizar, com eles irmanado, seus ideais de paz e de progresso [...] Sem quaisquer veleidades de hegemonia, fiel, como sempre, ao princípio de respeito à soberania das demais nações, e ciente de que seus problemas são, de modo geral, os mesmos de todos os demais países latino-americanos, tem o Brasil procurado com eles empreender ação conjunta, em defesa de interesses comuns¹⁶⁸.

É a primeira vez que, em documentos oficiais do regime militar, constatei o uso da palavra *hegemonia* em referência ao Brasil. Em nota tão curta – em verdade, a menor comunicação sobre política externa dentre as observadas nas “Mensagens ao Congresso Nacional”; menor até mesmo do que a enviada em 1970, portanto, relativa à gestão anterior¹⁶⁹ –, mencionar uma negativa de pretensão hegemônica equivale a confirmar o mal-estar causado pelos movimentos brasileiros entre os vizinhos continentais.

Esta mensagem também informa sobre a viagem de Emílio Médici aos Estados Unidos, em dezembro de 1971, a convite de Richard Nixon, e que, por sua singular relevância, será tratada em tópico independente. Por ora, cumpre observar

¹⁶⁸ As mensagens enviadas ao Congresso Nacional seguem um padrão genérico e protocolar. Contudo, em pontos específicos e significativos, envia sinais que poderiam ser percebidos pelos receptores de interesse do governo.

¹⁶⁹ Tal conclusão decorre do cotejo realizado entre as mensagens pesquisadas para a elaboração do presente trabalho.

o tom grandiloquente adotado com respeito à confiança no avanço internacional do Brasil, tanto em aspectos econômicos, quanto em relação à presença diplomática do país ao redor do mundo. Nesse sentido, na parte inicial do comunicado, em suas considerações gerais, afirma o presidente que foi desencadeada, no ano anterior, uma “ofensiva econômica externa, principalmente no tocante às exportações, acentuando-se a atuação de bancos brasileiros no exterior como canalizadores de recursos para empreendimentos prioritários”. Ademais, aponta para o incremento das exportações, com sensível evolução na pauta dos produtos industriais – em torno de 25% do total exportado¹⁷⁰.

Além de insistir na solidariedade continental, a mensagem destaca as viagens do chanceler por diversos países da América Central, reforçando laços agora em plano mais abrangente, alheio à órbita estritamente sul-americana. Afirma, também, o repúdio ao “realismo político”, que tende a congelar as relações de poder, rejeitando, igualmente, o estabelecimento de zonas de influência.

Este é o típico caso do discurso que aponta em direção diversa àquela da prática. E, como veremos, o encontro de Médici e Nixon apenas reforça essa tese: o Brasil pretendia, sim, ser partícipe na divisão de zonas de influência.

No tocante aos países extracontinentais, a mensagem mantém a inflexão das anteriores, ainda frisando que os países do Leste Europeu permanecem na órbita de interesse brasileiro. Contudo, duas menções merecem destaque.

A primeira diz respeito ao consignado objetivo de ampliação dos intercâmbios com o Norte da África e com o Oriente Médio, muito embora haja a ressalva de que permaneceríamos “equidistante em relação às disputas e diferenças entre eles e sustentando [a] crença no princípio de solução pacífica das controvérsias internacionais”. Com isso, no momento em que deixa patente a intenção de busca por oportunidades de comércio, o presidente também informa que não pretende firmar posição sobre as disputas de natureza geopolítica naquela área, sensível para os EUA e para Israel.

Logo em seguida, Médici volta-se para a África subsaariana, destacando os países da parte ocidental. Neste ponto, além dos laços culturais, considera “a

¹⁷⁰ Este índice refere-se aos artigos manufaturados e semimanufaturados. De fato, os números permitiam o tom otimista de Médici, pois, no ano em tela, o Brasil havia mais do que dobrado o valor de suas exportações em relação a 1962 e, até o final de seu mandato, dobraria novamente. Além disso, os incentivos à exportação de manufaturados começavam a dar resultados e o setor industrial oferecia grande contribuição para o incremento do PIB. Os dados estão disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em www.mdic.gov.br.

possibilidade de ampliar mercados, a crescente importância política que vêm adquirindo na comunidade internacional”, bem como a perspectiva de “conciliar esforços para a proteção comum dos produtos primários de exportação”. Desse modo, a aproximação com a África vai sendo urdida, renunciando futuros lances diplomáticos neste continente, ao mesmo tempo em que se busca, ao ressaltar a porção ocidental, evitar a demonstração de um distanciamento das preocupações coloniais portuguesas. A opção brasileira de observar seu interesse dissociado da luta travada por Portugal vai sendo construída – com cautela, mas continuamente.

Avançando para a “Mensagem ao Congresso Nacional” enviada em 1973, percebe-se, mais uma vez, que o conteúdo sobre política externa é desenvolvido de forma sintética e generalizante. Mesmo assim, observamos temas que apontam para a agenda governamental, como a reiteração do demandado direito de expansão do mar territorial. A questão de fronteiras também emerge, para estabelecer a dimensão considerada ideal, prescrita pela Geopolítica, assim estipulada na comunicação da Presidência da República:

A política brasileira, sobretudo na América do Sul, está se baseando no reconhecimento de um novo conceito de vizinhança. Intenta-se transformar a vizinhança geográfica em vizinhança real, as linhas fronteiriças do mapa, em linhas de encontro, trocas e conagração. [...] Concentravam-se nossos esforços em estabelecer este novo conceito dinâmico de vizinhança com países vizinhos a oeste, ao norte a ao sul. Voltou-se, em 1972, para a fronteira leste do Brasil, que não é, na realidade, o Atlântico, mas os países da costa atlântica da África, dos quais estamos apartados apenas pelos fáceis caminhos do oceano.

A ação brasileira na África durante a gestão presidencial de Ernesto Geisel é objeto de diversos estudos, mas o interesse por esse continente e, mais ainda, a consideração da porção ocidental da “outra margem do rio chamado Atlântico” já estava presente nas considerações geopolíticas do General Golbery, na década de cinquenta¹⁷¹. Devemos lembrar, também, que até Castelo Branco abordava o tema, ainda que mantendo a preferência pela relação com Portugal.

Em 1972, ano em que entra em vigor a “Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses” e é trasladado o corpo de Dom

¹⁷¹ Para as referências sobre a África na geopolítica do Brasil, ver Silva (1981, pp. 92-94 e pp. 195-197).

Pedro I para o Brasil, o Itamaraty executa um interessante exercício diplomático¹⁷², que visa manter intactos os laços com Portugal, ao mesmo tempo em que o país busca projetar seus interesses para o outro lado do Atlântico. Sob essa disposição, Gibson Barbosa realiza visita a nove países africanos¹⁷³, feito ainda pouco explorado nas relações entre Brasil e África.

Atuando na chamada “fronteira leste” brasileira¹⁷⁴, o chanceler procura estabelecer laços políticos e vantagens comerciais com os países visitados (como em relação ao petróleo de Angola). Além disso, empenha-se por preparar a abordagem sobre as nações que travavam guerras anticoloniais contra Portugal; afinal, o fim do império português era iminente, e do Brasil esperava-se a intermediação entre colônias e metrópole. Entre 1973 e 1975, já sob a presidência de Geisel, o Brasil reconhece as independências dos países africanos¹⁷⁵, mesmo tendo estes optado por um regime de inspiração marxista, e, ainda nesse período, estreita relações diplomáticas com vários países do bloco socialista¹⁷⁶ – Cuba é a exceção.

A “Mensagem Presidencial ao Congresso” enviada em 1974, última do ciclo presidencial de Médici, é a que dedica maior espaço para o título *política externa* – o que nos soa natural, considerando ser tal comunicado equivalente a um discurso de encerramento de mandato. Apresentando o que considera de maior relevância na gestão, menciona, em primeiro lugar:

Os tradicionais laços de amizade que ligam o Brasil aos demais países da América foram, nos últimos quatro anos, estreitados e fortalecidos, graças à série de iniciativas que levaram à considerável ampliação de nossas relações continentais. [...] Com os Estados Unidos da América alcançaram essas relações altíssimo nível, decorrência de firme desejo de cooperação baseado na identidade de propósitos. A visita a Washington do Presidente da República, em 1971, a convite do Presidente Nixon, permitiu o exame dos mais prementes problemas da ordem mundial e regional, marcando nova

¹⁷² A atividade diplomática foi mais intensa no governo Médici do que em seus predecessores. Além da visita ao continente africano, o ministro Gibson Barbosa realiza a primeira viagem oficial de um chanceler brasileiro aos países da América Central, também em 1971.

¹⁷³ Os países visitados foram Costa do Marfim, Gana, Togo, Benin, Zaire, Gabão, República dos Camarões, Nigéria e Senegal.

¹⁷⁴ A expressão “fronteira leste”, com aspas, está em Garcia (2000, p.153), mas o termo também é usado em autores da Geopolítica, como Golbery do Couto e Silva. Em que pese a afirmação do diplomata aqui citado, de que a posição pró-africana foi uma tese do Itamaraty, contrária aos outros setores do governo, acredito que esta ação foi pensada também pelos estrategistas do alto comando político e militar no poder. É pouco crível que, caso estes não aceitassem a aproximação com os países da África, o Itamaraty conseguisse levar a cabo uma empreitada pública dessa magnitude.

¹⁷⁵ Para um estudo aprofundado do Brasil frente à descolonização africana, ver Dávila (2011).

¹⁷⁶ Garcia, 2000, pp. 153-158.

fase das relações entre o Brasil e os EUA, caracterizada pela ausência de atitudes emocionais e pela busca de soluções que conciliem, sempre que possível, os interesses divergentes.

Do trecho em questão, é de se destacar a afirmação acerca do estabelecimento de uma nova relação com os EUA a partir da superação das atitudes emocionais, o que parece apontar para a imaturidade anterior no trato com esse país.

Quanto ao mais, cumpre-nos registrar a inserção de extensa lista de iniciativas levadas a efeito junto aos países sul-americanos. Nos termos da mensagem presidencial:

Na área da Bacia do Prata, desdobrou-se intensa rede de cooperação com países com os quais tem o Brasil longa e frutífera tradição de diálogo.

Ampliaram-se cada vez mais todas as formas de entendimento com o Uruguai, país que acentua o ritmo de seu desenvolvimento, dentro da sua vocação de progresso e bem-estar.

Nossas relações com o Paraguai atingiram a plenitude de verdadeira aliança para o desenvolvimento. [...] e tem na construção da grande usina de Itaipu o maior exemplo do esforço concentrado e paciente que empreendem os dois países para dar decisivo impulso às respectivas economias e, ao mesmo tempo, proporcionar nova dimensão econômica ao centro da América do Sul.

Acompanhou-se de perto e com atenção o desenrolar da vida política do Chile e tratou-se de manter em constante progresso, mesmo nos momentos mais difíceis e delicados, o nosso comércio com aquela Nação, criando novos estímulos para ativá-lo.

Finalmente, consoante alhures antecipado, por sua significância ímpar, a viagem de Médici aos Estados Unidos, realizada no final do ano de 1971 – e referida na última mensagem abordada neste capítulo – deve ser analisada com detalhes e, por esta razão, disposta em subseção diversa, integralmente dedicada ao evento.

2.4 O encontro Nixon-Médici: as questões gerais

Em dezembro de 1971, ocorre, em Washington, o encontro do presidente Richard Nixon, dos Estados Unidos da América do Norte, e de seu congênere brasileiro, o General-Presidente Emílio Garrastazú Médici. Esta reunião, realizada a

convite do primeiro, acontece num momento em que os EUA aprofundam conversações para a retirada de tropas do Vietnã (uma das bandeiras de campanha de Nixon), estabelecem comunicações mais favoráveis com a URSS e iniciam uma aproximação com Pequim. Ao mesmo tempo, a preocupação com uma possível superioridade militar soviética, bem como o avanço comunista no mundo ocidental permanecem enquanto importantes itens na agenda da política externa norte-americana. De outro lado, Médici governa com considerável nível de popularidade, intenso crescimento econômico e, no campo político, uma oposição formal enfraquecida, tendo a opção armada acuada e em franco declínio. O continente sul-americano, alvo de atenção dos dois mandatários, é um território politicamente instável, com sinais de avanço da esquerda e movimentos revolucionários atuantes. Da conferência entre os dois mandatários, resultam decisões e compromissos que não teriam sido assumidos pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro, caso este órgão conduzisse as negociações, como será demonstrado adiante.

Este evento suscitou uma série de controvérsias, especialmente no espaço sul-americano. A sensação de que a movimentação do presidente brasileiro tinha como objetivo o estabelecimento de um poder hegemônico na região não deve ter sido amenizada com a famosa frase “nós sabemos que, para onde o Brasil for, irá o resto do continente latino-americano¹⁷⁷”, proferida pelo presidente norte-americano em jantar oferecido em homenagem a seu convidado brasileiro. A publicação da íntegra da conversa entre Médici e Nixon¹⁷⁸ pelo National Security Archives permitiu novas avaliações sobre a ação do governo brasileiro, especialmente na América do Sul, e precisa ser recuperada neste espaço, nos aspectos não relacionados à segurança e à contenção, principais temas discutidos entre os dois presidentes e que serão objeto da próxima seção.

Isto posto, esclareço que abordarei as questões mais gerais neste Capítulo e, no Capítulo 3, as passagens que tratam dos assuntos acima nomeados, ou seja, os relacionados à segurança continental e à contenção ao comunismo, esperando manter, assim, o padrão desta dissertação. Creio que a melhor estratégia, no caso, seja a análise do documento em suas partes essenciais. E isso será feito por meio

¹⁷⁷ No original “We know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American Continent”. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3247#axzz2j3LKsMAq>. Tradução livre do autor.

¹⁷⁸ A reunião foi realizada a portas fechadas, em Washington, em dezembro de 1971, contando com a presença do General Verno Walters, que atuou como intérprete. O inteiro teor do encontro está disponível em: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>.

do desdobramento do texto em campos temáticos, seguido de um sucinto exame de cada uma das divisões funcionais. De antemão, registramos que o encontro trata de temas de cunho político, especialmente os concernentes à esfera sul-americana.

Em primeiro lugar, cumpre-nos observar que não existia uma plena convergência de interesses entre o Planalto e o Itamaraty. Cisões entre a burocracia e os dirigentes políticos são esperadas nas relações de poder – como as apontadas no Capítulo 1, entre o Departamento de Estado e o NSC –, mas, no caso brasileiro, acresce-se ao panorama a percepção do governo militar de que era o grande artífice do desenvolvimento econômico e da nova projeção internacional do país, graças ao bem-sucedido combate à subversão e, também, aos méritos da tecnocracia palaciana.

Para Médici, importava que, da aproximação com a potência líder do bloco ocidental, dúvidas não remanescessem com respeito ao *status* de potência ascendente do Brasil, este merecedor, por conseguinte, de uma condição destacada na arena internacional. Importava, também, que ficasse claro não se tratar de uma aproximação subserviente, como revelam a negativa de ratificação do Tratado de Não Proliferação Nuclear e a expansão de três para duzentas milhas náuticas do mar territorial brasileiro. Por fim, interessava ao país a atração de tecnologia e investimentos diretos.

Ao mesmo tempo, para o público interno, o presidente brasileiro mostrava-se como o construtor de uma nova era para o país, o período do *Brasil Grande*, que implicava sua chamada para interceder nos assuntos internacionais. Nesse sentido, emblemática se mostra a coluna de Nelson Rodrigues, no jornal *O Globo*:

Aí está por que emudeceram todas as piadas, porque o próprio Brasil deixa de ser uma piada. Quando reconhece o Milagre Brasileiro, Richard Nixon ensina o Brasil a ver Emílio Garrastazu Médici como o nosso maior presidente¹⁷⁹.

A chancelaria brasileira, por seu turno, via com ressalvas essa aproximação com os Estados Unidos, uma vez que tal ação poderia sinalizar uma adesão incondicional aos interesses norte-americanos, e, ao mesmo tempo, uma tensão adicional com os vizinhos no subcontinente. Por outro lado, nossa diplomacia não acreditava que o aprofundamento dessa relação, ainda que sob o signo do bom

¹⁷⁹ *Apud* Gaspari (2002, p. 336).

relacionamento entre os dois presidentes, pudesse resultar em vantagens significativas para a economia ou para o comércio bilateral¹⁸⁰. Assim, para os profissionais do Ministério Brasileiro das Relações Exteriores, o melhor era que o encontro entre os presidentes não acontecesse, e, ocorrendo, que o MRE guardasse um relativo distanciamento das decisões eventualmente tomadas. Agindo desta forma, nossos diplomatas acreditavam que poderiam reduzir o alcance e a consequência das referidas deliberações¹⁸¹.

O fato é que Médici estava decidido a aceitar o convite de Nixon, e a América do Sul em breve conheceria uma escalada de ações ditas antiterroristas, com a ampliação das intervenções militares nos países do continente e o sufocamento das manifestações de oposição da esquerda – revolucionária ou não –, assistindo à repressão mais encarniçada e letal da história recente da região, que culminaria com a formação de uma ousada parceira intercontinental para a eliminação física de adversários políticos: a Operação Condor. Em que medida o encontro objeto da presente análise influenciou ou determinou estes eventos não nos é lícito afirmar; mas o estreitamento da colaboração entre os Serviços de Estado e Segurança norte-americanos e brasileiros (bem como dos demais países latinos) parece inquestionável.

Identifico, aqui, uma coincidência com a proposta de Danese (1999), no sentido do afastamento da diplomacia tradicional. A propósito, poderemos perceber, no curso da análise do documento, que Médici operava na perspectiva que o autor denominou Diplomacia Presidencial de Terceiro Grau.

O único momento em que o debate não se refere diretamente aos temas eminentemente políticos localiza-se no segundo parágrafo da transcrição sob enfoque, quando Médici participa a Nixon o pedido de Ortiz Mena, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para que entregasse um memorando sobre os problemas do Banco¹⁸², “uma que vez eles (Nixon e Médici)

¹⁸⁰ Este ponto de vista do Itamaraty pode demonstrar que parte da ação internacional brasileira era decidida sem considerar o MRE. Por outro lado, a preocupação com a reação dos vizinhos deve ser matizada, uma vez que, como veremos no Capítulo 3, nossas embaixadas não atuaram apenas no âmbito da diplomacia comercial ou tradicional, atendendo, também, aos desígnios da segurança nacional, da contenção e do apoio a iniciativas golpistas na América do Sul.

¹⁸¹ Para a postura de Médici, Spektor (2009, pp. 46-47); para a posição da diplomacia brasileira, Spektor (2009, pp. 49-51) e Cervo (2008, pp. 131-135 e pp. 224-227). Gostaríamos de salientar que, em nossa visão, Amado Luiz Cervo adota uma análise equivocada do período, na medida em que considera o discurso oficial da chancelaria como o realmente adotado.

¹⁸² Neste momento, o Congresso Americano havia reduzido as contribuições àquele banco internacional de desenvolvimento (Spektor, 2009, p. 36). No ano anterior, o Brasil havia recebido o

havam se tornado amigos”. Nixon então solicita ao General Walters que oriente Kissinger no sentido de priorizar o BID.

Referindo-se, então, à Bolívia, ao Paraguai e à Argentina, o presidente Médici adota uma atitude de liderança – e relativa ufanía – ao informar que o Brasil, dentro dos limites de seus recursos, tentava ajudar os países vizinhos, especialmente a Bolívia, que, em sua avaliação, “estava em uma situação verdadeiramente desesperadora”. Conforme detalha:

Recentemente ele havia recebido a visita de um Ministro boliviano que havia pedido 30.000 toneladas de açúcar, com pagamento a começar após um período de três anos, estendido por mais dez. O Presidente Médici havia respondido que aquela proposta era totalmente contrária à prática nos negócios de açúcar, onde você entrega um saco do produto e recebe o pagamento. O Ministro boliviano, então, teria dito que aquela era uma venda normal; se houvesse escassez de açúcar na Bolívia, o governo cairia e os extremistas de esquerda assumiriam o poder. Era realmente um assunto político. O Presidente Médici, então, deu instruções para que o açúcar fosse disponibilizado nesses termos aos bolivianos. Imediatamente, o Ministro boliviano disse que tinha outro pedido na mesma toada: dez jatos brasileiros de combate Xavantes. O Presidente Médici recusou a solicitação, dizendo que era ridículo para uma nação que estava numa situação econômica tão delicada comprar jatos de combate.

Antecipando uma reflexão a qual tornaremos no próximo capítulo, registra-se que o presidente brasileiro se coloca ao lado do presidente americano em seu esforço por compreender a “mentalidade hispano-americana” e “lidar com os latino-americanos”, acrescentando, ironicamente, que “o Brasil e os Estados Unidos tinham uma dificuldade similar em lidar com os latino-americanos: os brasileiros falavam português e os americanos, inglês”.

Ainda nessa reunião, Médici relata seu particular empenho para convencer o presidente Stroessner, do Paraguai, a adotar uma postura mais flexível com relação à Bolívia e ao seu pleito de transferência de energia da hidrelétrica de Itaipu. Aludindo à potencial ameaça de *comunização* boliviana na hipótese de eventual recusa, assinala o presidente brasileiro haver conseguido convencer o ditador vizinho, após muita insistência, sobre a “sabedoria de seus argumentos”.

De outro lado, na mesma passagem, Médici sugere que possivelmente enfrentaria mais percalços em sua interação com os argentinos, muito embora persistisse sua intenção de diálogo, ao que reage o presidente Nixon, afirmando

maior financiamento já oferecido a um país latino-americano, para a construção da Hidrelétrica de Ilha Solteira (Carta Capital, 25/08/2009).

estar de fato “preocupado com a situação na Argentina” e que “ficaria feliz se o Presidente Médici comunicasse suas impressões após a visita de Lanusse”, sobrevivendo a este pedido pronta concordância do brasileiro¹⁸³.

A conversa entre os dois presidentes reforça a ideia de liderança regional do Brasil e de sua capacidade de intervir em seus vizinhos e prestar-lhes assistência sempre que necessário, permitindo o dimensionamento do viés latino-americanista dos pronunciamentos públicos de Médici. Nesse sentido, vale notar que, ao longo do encontro, a América abaixo do Rio Grande não parece gozar de grande prestígio junto a este presidente. Ademais, também é importante termos em mente que a América do Sul constitui espaço de manobra para o Brasil, sendo percebido em termos geopolíticos e estratégicos, e, por conseguinte, apartado de considerações de ordem social. As eventuais alianças – e atritos – seguem, outrossim, a lógica do interesse nacional, dos riscos para esses interesses e das oportunidades voltadas à expansão do poder nacional¹⁸⁴.

A presidência de Médici, embalada pelas ideias de *Brasil Grande e nação do futuro*, empenhou-se em agir no sentido de ampliar a atuação do país no contexto regional, perseguindo tenazmente o objetivo de estabelecer sua proeminência no subcontinente. Os eventos verificados durante os quatro anos de mandato parecem ter convencido os estrategistas do Planalto do sucesso de suas ações, colocando o país em um novo patamar nas relações internacionais. A partir daí, julgou-se, então, ser possível lançar as bases para futuras iniciativas de caráter mais profuso.

Como dito linhas acima, a América do Sul figurava como espaço de manobra das aspirações brasileiras e espaço vital do país. Assim sendo, deveria ser conduzida para sua órbita de influência, com vistas a barrar, sob a ótica local, as similares pretensões da Argentina. Além disso, do ponto de vista da aliança ocidental, estabelecida em parceria com os EUA, o Brasil teria de ser aceito

¹⁸³ De fato Médici intensifica negociações com a Argentina e, entre 12 e 15 de março de 1972, durante a visita de Lanusse ao Brasil são assinados diversos acordos e uma declaração conjunta. Os documentos estão disponíveis na Divisão de Assuntos Internacionais – Atos Bilaterais, do Ministério das Relações Exteriores.

¹⁸⁴ A propósito, verifiquei uma questão que não pude investigar nesta dissertação, mas que entendo merecer referência. Em 1972, portanto poucos meses depois do encontro, o Brasil oficializa uma série de acordos com o governo norte-americano, atinentes à área da energia nuclear, concretizando a compra de um reator e a previsão de construção da usina nuclear de Angra I. Acredito que tais compromissos sejam tributários da reunião aqui citada, embora não disponha de documentação apta a corroborar minha hipótese. A ausência de transferência de tecnologia culminará, contudo, com a impossibilidade de execução integral dos acordos. Anote-se, finalmente, que, em 1972, começa a ser executado o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

enquanto garante da estabilidade política no subcontinente: a nação que poderia impedir o avanço do comunismo internacional e, conseqüentemente, o interlocutor da região e o destino preferencial das atenções e dos recursos dispensados para esse espaço geográfico. Enfim, o Brasil deveria ser reconhecido como o gerente e o *gendarme* sul-americano, que exerceria, regionalmente, o papel que os EUA desempenhavam em escala global. Como reconheceu John Kubisch¹⁸⁵:

O Brasil tem esse conceito geopolítico do mundo. Qualquer coisa ao norte das ilhas e da América Central é [responsabilidade] nossa; quanto ao sul, eles não querem nossa interferência. (tradução livre do autor¹⁸⁶).

Para atingir esse objetivo, os governos militares trataram de estabelecer um sistema de vigilância e repressão no espaço nacional, ao mesmo tempo em que estruturaram uma rede de ação internacional, capaz de anular a iniciativa de adversários políticos do regime, apta a ser mobilizado para promover a desestabilização de governos – hostis ou não à regência brasileira –, e, ainda, pronta a colaborar na instauração de modelos afinados com o padrão local ou dele tributários. Neste processo, os referidos governos utilizaram publicamente a imagem de um país que resolvia seus principais problemas e que experimentava elevados níveis de crescimento e progresso econômicos, graças ao padrão de administração pública e controle social implantado a partir do golpe de 1964. Paralelamente a tais expedientes, acionaram um amplo mecanismo de ações encobertas, discretamente revelado apenas nas entrelinhas dos discursos e pronunciamentos oficiais, bem como através da guerra de informações e notícias divulgadas unicamente por meios apartados do poder público.

Esta *estratégia* – e utilizo aqui o termo por acreditar que as iniciativas não foram respostas pontuais a problemas conjunturais, mas respondiam a um projeto deliberado de poder – conheceu seu ápice na administração do general Emílio Médici, ao fim do qual o espaço sul-americano estava quase completamente

¹⁸⁵ John B. Kubisch era funcionário de carreira do Departamento de Estado, servindo na embaixada do México. Foi, também, Secretário-Assistente para negócios interamericanos e coordenador da Aliança para o Progresso.

¹⁸⁶ Documento *Minutes of a meeting of the Washington Special Actions Group*, 20/11/1973, *National Archives, Nixon presidential material, box H-94*. No original “Brazil has this geopolitical concept of the world. Anything north of the islands and Central America is ours, anything south of that they don’t want us meddle in”.

dominado pela ideologia da Segurança Nacional e vivendo sob a égide de regimes autoritários e repressivos.

Essas ações encobertas e as iniciativas para estabelecer regimes de força na América do Sul serão examinadas ao longo do próximo capítulo desta dissertação.

CAPÍTULO 3

Entre o Gendarme e o *Brasil Potência* – Segurança nacional e contenção na América do Sul

A Guerra Fria trouxe para o centro das atividades dos Estados Nacionais as agências encarregadas pela informação e pela segurança, especialmente em sua dimensão interna, uma vez que, conforme o observado no capítulo anterior, a doutrina que concebe as bases ideológicas, os objetivos e as diretrizes gerais de atuação e operação dos órgãos e das instituições responsáveis pela implantação do *Estado de Segurança* entende que o combate característico a essa modalidade de guerra é travado – em primeiro lugar – a partir do espaço interno, tendo o inimigo como já estabelecido em território nacional.

Desse modo, quando nos referimos a agências de equivalente encargo e similar envergadura em solo brasileiro, normalmente evocamos o SNI (Serviço Nacional de Informações) e aludimos às ações desenvolvidas depois de 1964. Porém, mesmo antes da instalação do regime militar no Brasil, o país já se empenhava no combate aos chamados agentes da subversão, estes entendidos, normalmente, como qualquer oposição de esquerda ao governo central.

3.1 Serviços de segurança e informação – a arquitetura da contenção

Embora a primeira notícia acerca do interesse na outrora denominada *Atividade de Informações* remonte ao ano de 1927, com a criação do Conselho de Defesa Nacional, através do Decreto nº 17.999/27, apenas na fase final do primeiro governo de Getúlio Vargas a intenção de organizar uma agência federal de informações é efetivamente formalizada, por meio do Decreto nº 4.783/42, que organiza o Conselho de Segurança Nacional, estabelecendo, dentre outras normas, a criação das seções de segurança – e informações – nos ministérios civis (departamentos esses que serão extintos apenas em 1990).

Não obstante, é precisamente na administração de Juscelino Kubitschek que se instala e ativa uma estrutura apta a ser percebida enquanto moderno sistema de

informações e segurança, de alcance nacional, quando, através do Decreto nº 45.040, de 6 de dezembro de 1958, delibera-se a aprovação do Regimento da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. A partir da regulamentação desta Secretaria, verifica-se o surgimento de uma agência com poder, recursos e pessoal capacitado para atuar no país, ainda que ostentasse alcance limitado.

O referido Decreto nº 45.040/58 institui a Junta Coordenadora de Informações (JCI), com a tarefa de gerenciar e articular as atividades dos diversos órgãos de informação, segurança e polícia, tanto em âmbito federal, como nas esferas estadual e municipal, sendo o principal deles o SFICI (Serviço Federal de Informação e Contrainformação). Sobre o tema, importa ainda mencionar que será relevante a participação dos serviços de informação das Forças Armadas e das polícias estaduais. Além disso, verifica-se que as demais autarquias e empresas estatais também podiam ser convocadas a colaborar com a JCI.

Proposto como um auxiliar da Presidência da República, esse órgão terá, entre as suas atribuições basilares, localizar e neutralizar elementos que operem para terceiro país, bem como ocorrências subversivas de qualquer natureza, além de garantir o acompanhamento, em todo o espaço territorial, dos “antagonismos existentes, ou em potencial, que provoquem ou possam permitir ações contra a segurança interna”, conforme revelam os termos consignados no referido Decreto.

Igualmente significativa à elucidação da importância da DSN na constituição desse aparato é observar que, para qualificar o pessoal responsável pelo serviço, institui-se o Curso de Informações, no âmbito da ESG, que compõe sua primeira turma em 1959.

Por fim, ainda com referência ao instituto em questão, registre-se que, em 1960, a JCI será presidida pelo General Nelson de Mello e terá como vice-presidente o Embaixador Pio Corrêa, este último notório por suas ligações com os meios militares e, também, por seu anticomunismo¹⁸⁷.

Assim sendo, considerando o quanto exposto, creditar ao movimento de 1964 a implantação dos serviços de informações internas nos ministérios civis, inclusive junto ao MRE, constitui grave equívoco para o entendimento do tema.

Em verdade, o que podemos, de fato, afirmar acerca das agências de informação no Brasil, a partir do golpe civil-militar deflagrado em 1964, diz respeito à

¹⁸⁷ Ver Corrêa (1995); aliás, o próprio Pio Corrêa afirma o anticomunismo, em seu livro de memória (volume II), na página 667.

sua transformação qualitativa e quantitativa, bem como à centralidade que passam a ostentar a partir do governo de Castelo Branco, sem esquecer que esta não era a única preocupação dos novos comandantes do Estado.

Ainda sobre a questão, deve-se ressaltar que o desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico brasileiro esteve presente nas principais manifestações políticas e intelectuais do país, sobretudo após o término da Segunda Guerra Mundial; e o regime militar igualmente perseguiu tal objetivo, conforme tivemos oportunidade de observar nos capítulos precedentes. Porém, os militares acrescentaram o aspecto da *segurança* àquele propósito, estabelecendo o binômio *segurança e desenvolvimento* como o principal mote do regime¹⁸⁸.

Nesse contexto, ao assumir a segurança como preocupação fundamental, a consequência óbvia será a reformulação e a ampliação do aparato de informações e de repressão, sem perder de vista que o intento fundamental com a obtenção de informes – ao menos no quadro aqui analisado – era subsidiar a repressão aos movimentos de contestação, indicando, ainda, os eventuais focos de tensão e conflito.

Dos órgãos de informação criados a partir da chegada dos militares ao poder, o mais conhecido e comentado será, sem dúvida alguma, o Serviço Nacional de Informações (SNI), instituído pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Esta agência teria, segundo o histórico divulgado na página do Curso Superior de Inteligência Estratégica da ESG¹⁸⁹, a missão de “supervisionar e coordenar as atividades de informações e contrainformações no Brasil e no exterior, absorvendo, assim, o Sistema Federal de Informações e Contrainformações”.

Julgo apropriado esclarecer que recorro ao histórico oferecido pelo citado curso da ESG porque tal registro define como um dos objetivos do SNI as atividades “no Brasil e no exterior”, embora a legislação referente ao órgão não mencione sua atuação fora do território brasileiro em nenhum momento. Por conseguinte, ou a trajetória apresentada pela Escola – e insisto que este dado é atual, integrando o

¹⁸⁸ Embora assinalando a segurança como dependente do desenvolvimento (como vimos na elaboração geopolítica antes abordada e tivemos oportunidade de identificar ao longo desta dissertação, nos discursos presidenciais), acredito que a relação seja recíproca, uma vez que os tomadores de decisão viam a segurança interna – aí incluída a repressão aos movimentos sociais – como fundamental para a obtenção de investimentos.

¹⁸⁹ O Curso Superior de Inteligência Estratégica é destinado à preparação de pessoal civil e militar para funções de inteligência na administração pública e nos órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência, com periodicidade anual. As pertinentes informações podem ser encontradas no portal da ESG.

campo informativo referente ao ingresso no curso em 2015 – foi elaborada sem qualquer zelo ou as ações do SNI ultrapassaram os parâmetros estritamente legais e tal relato histórico constitui, em verdade, o reflexo de funções incorporadas, pela prática, às atividades ordinárias daquele serviço de inteligência.

Mas a atuação de um serviço de informações em matérias concernentes à política externa não deve surpreender; ao contrário, conforma-se enquanto um de seus elementos integrantes e fundamentais. Vejamos, a propósito, o que diz Sherman Kent, historiador, professor da Universidade de Yale e do National War College, considerado “o pai dos serviços de inteligência” e que também foi chefe do Escritório de Estimativas da CIA.

Kent entende que os serviços de inteligência são responsáveis por coletar, organizar e sistematizar as informações, produzindo o conhecimento que deve fundamentar as relações exteriores do país, tanto nos períodos de paz, quanto na guerra¹⁹⁰. Assumindo como verdadeira a hipótese de que uma das fontes de inspiração para a criação do SNI foi a agência norte-americana, creio que a apontada responsabilidade não escapou aos fundadores do serviço de informações no Brasil.

Além do SNI, verifica-se durante a gestão de Castelo Branco e Costa e Silva a criação do Departamento de Polícia Federal, dos Centro de Informações do Exército (CIE) e da Aeronáutica (N-SISA, posteriormente CISA, reestruturado para atender ao disposto no Plano Nacional de Informações, implantado no início de 1970, no governo Médici) e dos DOI-CODI, além da reformulação do Centro de Informações da Marinha (CENIMAR)¹⁹¹ e das divisões de segurança e informação dos ministérios civis, entre eles o que viria a ser conhecido como Centro de Informações do Exterior, no MRE, a ser abordado mais adiante.

A criação e a reformulação de órgãos específicos, voltados à coleta de dados, à espionagem e a operações de repressão à subversão, visavam, em primeiro lugar, o controle do espaço nacional, mas não tiveram sua ação restrita ao território brasileiro. O conjunto desses serviços organizados para produzir informações consideradas pertinentes à política de segurança e desenvolvimento compunha o

¹⁹⁰ Sobre a função do serviço de inteligência, ver Kent, 1949, especialmente introdução e pp. 150-171. Sobre sua trajetória, o site da CIA <https://www.cia.gov>.

¹⁹¹ Os órgãos de informações das FFAA citadas mudaram sua denominação para Centro de Inteligência do Exército (CIE) denominação alterada em 1992, Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAER), denominação alterada em 2004 e Centro de Inteligência da Marinha (CIM), denominação alterada em 1991. Os sites dos respectivos serviços apresentam as informações aqui referidas.

Sistema Nacional de Informações (SISNI), que tinha como órgão principal e coordenador o SNI.

Paulatinamente, durante os governos militares, foram sendo construídos os alicerces e as bases que dariam suporte para a ação de controle, repressão e contenção dos adversários políticos – no país e no exterior –, e esta edificação será cada vez mais complexa e interligada, buscando criar uma estrutura orgânica, planejada e sistemática de inteligência. À luz dessa disposição, em junho de 1970, o Presidente Emílio Médici aprova o Plano Nacional de Informações, por meio do Decreto nº 66.732, de 16 de junho de 1970 (reeditado através do Decreto nº 73.284, de 10 de dezembro de 1973), que consolida as atividades do Sistema Nacional de Informações, normatiza suas operações e integra todas as partes envolvidas no SISNI.

Compreender o significado deste plano, de seu conteúdo e de seu contexto não é tarefa simples, pois os citados decretos apenas anunciam a aprovação de tal projeto, sem registrar qualquer espécie de detalhamento. O Decreto nº 66.732/70 possui quatro artigos, sem incisos ou cláusulas, restringindo-se o último deles à assertiva: “revogam-se disposições em contrário”. Já o Decreto nº 73.284/73 possui dois artigos, indicando, em síntese, a data de início de sua vigência. E, em comum entre estes textos legais, encontra-se a previsão de aplicação ao Plano Nacional de Informações “[d]o disposto no § 2º do artigo 4º da Lei 4.341, de 13 de junho de 1964” – determinação esta que remete a dispositivo da lei de criação do SNI, cujo teor preceitua: “O Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos”. Estamos, portanto, diante de um decreto secreto *ipso facto*, dada a impossibilidade de acesso aos demais documentos à época de sua publicação, além da consignada isenção do SNI.

Por outro lado, o Decreto nº 67.325, de 2 de outubro de 1970, que aprova o regulamento das Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Cíveis, viabiliza o avanço a caminho do entendimento dessa grande estrutura de informações e segurança¹⁹², que, no período Médici, ao que tudo indica, adquire ainda maior relevância quando divisada em relação aos dois governos militares anteriores. Além da série de decretos, as regulamentações procuram conferir

¹⁹² Nos dias de hoje, seus operadores e estudiosos preferem nominá-la “sistema de inteligência”.

organicidade e coesão aos organismos integrantes do sistema, dotando-os de prerrogativas e indicando a hierarquia a ser observada. Conforme reza o regulamento:

Art. 1º As Divisões de Segurança e Informações (DSI) dos Ministérios Cíveis a que se refere o Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967 e o Decreto nº 66.622, de 22 de maio de 1970, são órgãos subordinados diretamente aos respectivos Ministros de Estado e Encarregados de assessorá-los em todos os assuntos pertinentes à Segurança Nacional e às Informações Setoriais, sem prejuízo, no campo das Informações, de sua condição de órgão sob a superintendência e coordenação do Serviço Nacional de Informações (SNI).

E, em seu parágrafo único, o citado artigo acresce que as DSI são “os órgãos através dos quais os respectivos Ministérios e os órgãos da Administração direta e indireta a eles vinculados integram o Sistema Nacional de Informações (SISNI)”.

Por ora, entendo devamos atentar para um detalhe importante com respeito a esse primeiro artigo do diploma legal: a previsão de que os ministérios cíveis integram o SISNI. Ou seja, a visão é de um sistema total de segurança.

Ao abranger a totalidade dos ministérios e demais órgãos da administração direta e indireta, o comando do poder executivo deixa claro que toda a máquina estatal está focada, em primeiro lugar, na segurança e no sistema de informações. Assim, o organograma correto do SISNI seria a integralidade da administração pública, ao menos no âmbito federal. Indiretamente, a Presidência da República confere um formato legal ao Estado de Segurança Nacional.

Por sua vez, o artigo segundo do regulamento em questão define a competência das DSI, preconizando as atividades esperadas de órgãos de informação, tais como a coleta de dados úteis ao planejamento da segurança, a proposição de medidas e normas necessárias ao serviço, a produção de informações necessárias ao ministério (que atendessem às determinações do Plano Nacional de Informações e às solicitações do SNI); enfim, atividades burocráticas, ligadas à sua função. Todavia, em que pese tal constatação, entendemos que duas das determinações merecem análise mais detida.

A alínea “b”, do inciso I, do artigo 2º, preceitua competir às DSI “realizar outras missões e tarefas atribuídas pelos respectivos Ministros de Estado coerentes com a finalidade do órgão” – uma determinação que, por sua abrangência,

possibilita uma gama infinita de interpretações e possibilidades de ação. Por outro lado, a alínea “e”, do inciso II, do mesmo artigo, define que as Divisões de Segurança e Informação devem:

e) encaminhar à Agência Central do SNI (AC/SNI) as informações necessárias segundo a periodicidade estabelecida no PNI, e, em documento especial, aquelas que, pelo Princípio da Oportunidade, devam ser do conhecimento imediato dos clientes principais do SNI.
(grifo nosso)

Do exposto, destaca-se a subordinação das DSI ao ministro de Estado, mas, também, ao SNI, e, de certa forma, com prevalência do serviço de informações sobre o próprio ministério que abriga cada Divisão. Além disso, a citada alínea “e”, do inciso II, do artigo 2º, prevê o “conhecimento imediato dos principais clientes do SNI”. Em primeiro lugar, quais são os clientes do SNI? Podem ser quaisquer dos órgãos que atuem sob sua direção, inclusive os dedicados a operações.

Em cotejo com tais circunstâncias, outro aspecto a se considerar sobre o regulamento em questão refere-se ainda ao seu artigo primeiro, que, ao dispor sobre a finalidade das DSI, “no campo das Informações”, assinala a sua condição enquanto “órgão sob a superintendência e coordenação do Serviço Nacional de Informações (SNI)”.

Considerando o teor das referidas normas, constata-se que o regulamento das DSI promove uma ruptura na cadeia de comando e, conseqüentemente, uma quebra de hierarquia. Além de distinguirem a subordinação do civil à lógica militar, tais diretrizes institucionalizam justamente o rompimento dos princípios hierárquicos, tão caro aos militares, a ponto de ser uma das justificativas para o golpe de 1964.

Concluindo a análise do regulamento das DSI, estritamente no que concerne aos aspectos oportunos à consecução dos objetivos desta dissertação, aponto para os seus artigos terceiro, quarto e dezesseis.

Esses itens tratam, de maneira genérica, das comunidades setoriais de informação e seus elementos constitutivos, sendo aplicáveis a todos os ministérios. Porém, apartado em parágrafo único, precisamente no artigo quarto, dispõe o documento que “a Comunidade de Informações do Ministério das Relações Exteriores é constituída pela DSI e elementos do Ministério empenhados em atividades de Informação”. Em face de tal composição – formal e temática – entendemos não possa ser considerado irrelevante o distanciamento observado à

menção ao MRE em relação aos demais ministérios; antes, acreditamos que a disposição reservada ao primeiro possa, na realidade, ser indicativo de sua especificidade.

Destarte, uma vez delineados os parâmetros conferidos pelo respectivo regulamento às Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Cíveis, passo a abordar, com particular atenção, a DSI em operação junto ao Itamaraty: o Centro de Informações do Exterior.

3.1.1 O Centro de Informação do Exterior (CIEEx)

Conforme ressaltamos anteriormente, a esfera internacional não foi negligenciada pelos idealizadores do aparato de inteligência do regime militar. A propósito, mencione-se que a organização do Centro de Informação do Exterior (CIEEx), articulada pelo Embaixador Manoel Pio Corrêa, tinha como missão o levantamento de dados e o acompanhamento dos brasileiros residentes em outros países que pudessem agir como elementos de oposição ao regime. No entanto, os desdobramentos das atividades dos postos brasileiros do serviço exterior indicam que o CIEEx não se limitou à coleta de informações sobre os expatriados, como veremos adiante.

De início, uma vez que a estruturação das seções de informação nos ministérios cíveis não foi uma invenção pós-64, cumpre-nos refletir sobre a mudança ou a manutenção de suas ações no período em tela. Nesse sentido, acredito que a mais importante inovação – ao menos no caso do MRE – refira-se, justamente, à sua inclusão em um sistema maior de informações, este configurado nos moldes da Doutrina de Segurança Nacional e a serviço de um regime que moldou a sua atividade a partir das orientações da Escola Superior de Guerra e de acordo com os parâmetros ditados por uma visão geopolítica, que imaginava estabelecer um papel hegemônico regional. Assim sendo, não podemos dizer que o Ministério das Relações Exteriores foi responsável pela formulação de uma política de poder na América do Sul, mas podemos deduzir que operou nessa direção enquanto coadjuvante, dentro de um sistema repressivo implantado pelo comando do executivo federal.

O Centro de Informações do Exterior foi denominado, oficialmente, como Assessoria de Documentação de Política Exterior. Este departamento recebia verbas de natureza secreta e era vinculado ao Secretário Geral de Relações Exteriores, segundo cargo em importância no MRE.

O comando do Itamaraty adequou-se à nova configuração política do país, e diplomatas de diversos níveis hierárquicos foram mobilizados para compor o quadro do novo serviço, havendo fortes indícios de que pessoal não vinculado oficialmente ao Ministério tenha participado também das atividades do CIEEx¹⁹³.

Não podemos perder de vista que, assim como nas FFAA, o corpo diplomático também é regido por austera disciplina e hierarquia, o que pode ter favorecido a comunicação entre os integrantes das agências de informação do SISNI. Também devemos ter em mente que o Itamaraty é uma burocracia, e seus integrantes sabem o valor, para suas carreiras, de se posicionarem do lado certo do poder.

O CIEEx constituiu uma ampla e diversificada rede de coleta e análise de dados e, enquanto integrante do Sistema Nacional de Informações, produziu informes e relatórios sobre as atividades de brasileiros e estrangeiros que pudessem fazer oposição ao governo militar, encaminhando estes documentos para o interior do SISNI, especialmente à agência central do SNI, aos órgãos de informação de cada uma das forças singulares – CIE, CISA e CENIMAR – e às segundas seções dos Estados Maiores do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Ao participar de tal sistema, ainda que operando na coleta e na análise de informações, o CIEEx não pode isentar-se das ações perpetradas a partir de suas atividades, particularmente as ações repressivas e de violação aos direitos humanos¹⁹⁴. Ainda vale frisar: a direção do Centro, bem como boa parte de seus integrantes e de suas instalações eram diretamente ligados ao Ministério das Relações Exteriores e, portanto, este ministério também não pode se colocar com isenção em relação ao aparato repressivo do regime militar – a menos que

¹⁹³ Esclareço, aqui, que utilizarei o termo mais usual – CIEEx – todas as vezes que me referir a esta agência.

¹⁹⁴ O jornal *Correio Brasiliense*, em reportagem de Cláudio Dantas Sequeira, de 22 de julho de 2007, noticia que 64 brasileiros mortos ou desaparecidos durante o regime militar constavam dos arquivos classificados como secretos no CIEEx.

estejamos dispostos a aceitar algum tipo de “obediência devida”¹⁹⁵, exclusiva a funcionários não fardados.

Não estamos aqui afirmando que a totalidade dos diplomatas participou de tais atos ou que todos com estes concordassem; afinal, opiniões divergentes provavelmente seriam encontradas inclusive entre o pessoal da ativa das Forças Armadas. Também não pretendemos afirmar que o MRE atuou exclusivamente na consecução desses objetivos. Contudo, a existência e a forma de atuação de um departamento como o CIEEx mostram que também o Itamaraty integrou-se a uma estrutura objetiva, de interesse de um grupo particular, que assumiu a condução política do Brasil e respondeu a propósitos específicos. E tal linha de conduta parece destoar da “linha diplomática baseada mais numa Política de Estado do que numa Política de Governo”.

3.2 A segurança nos discursos

Como seria de se esperar, a segurança constitui aspecto central nas atividades do regime militar e sobre ela também são produzidos discursos e diálogos, públicos e reservados. Apresentarei nesta subseção, assim como exposto no capítulo 2, as mensagens presidenciais, além de outras informações sobre a reunião entre os presidentes Nixon e Médici, ressaltando que este último será privilegiado no presente espaço em virtude de sua atuação mais incisiva no domínio da contenção – interna e continental. Todavia, pretendo demonstrar que a projeção sobre assuntos internos de nossos vizinhos não foi inaugurada durante a gestão do terceiro presidente do regime militar, assim como também não foram questionadas as atividades dessa natureza mesmo por Costa e Silva, que nos é apresentado, no âmbito das avaliações clássicas¹⁹⁶, como “integracionista”.

Esclareço que, uma vez delineada a organização do sistema de informações que será constituído a partir do governo Castelo Branco, voltarei a este presidente, na seção 3.5, para discutir a ação internacional em sua gestão, ao tratar

¹⁹⁵ Referência à Lei nº 23.521, de 4 de junho de 1987, promulgada na Argentina, que considerava os atos perpetrados pelos militares argentinos, durante a ditadura implantada em 1976 naquele país, não passíveis de punição, uma vez que executados no cumprimento de ordens superiores.

¹⁹⁶ Para as referidas avaliações, ver Introdução.

especificamente do caso do Uruguai. Por agora, procederei à apresentação dos pronunciamentos de Costa e Silva acerca dos temas relativos ao objeto do presente capítulo.

3.2.1 Costa e Silva: “A revolução é irreversível”¹⁹⁷

Como já assinalado, Costa e Silva procurou adotar estilo e atitude diversos daqueles apresentados por Castelo Branco, inclusive no que se refere à política externa, indicando o ex-governador Magalhães Pinto como seu chanceler. Além disso, ainda que sob a aura de um discurso aberto a todas as nações, sua prática parece indicar outra direção. Nos termos propostos por Maria Regina Soares de Lima¹⁹⁸:

[...] a partir de 1967 se observa uma progressiva desvinculação da política exterior com respeito as orientações da política externa. [...]. Contudo, esta tendência não se observa no plano regional, em que prevalecem as concepções políticas e de segurança do regime militar. (grifo nosso)

De fato, em análise à conversa reservada entre o presidente norte-americano Johnson e o presidente brasileiro eleito, quando do giro internacional deste, destacamos a observação feita por Costa e Silva ao comentar a citação elogiosa do primeiro à participação do Brasil na crise dominicana: “é imperiosa a necessidade de continuada vigilância e ação contra o perigo comunista”¹⁹⁹.

Em outro momento, a conversa ainda oferece ensejo a uma declaração de Lyndon Johnson que seria – como reza o aforismo – “cômica, se não fosse trágica”. O mandatário norte-americano sugere que Brasil e EUA deveriam sempre atuar juntos para repelir “qualquer totalitarismo, seja ele de esquerda ou de direita”²⁰⁰.

¹⁹⁷ Proclamação de Costa e Silva na formatura dos alunos da Escola de Comando e Estado Maior do Exército, em 18 de dezembro de 1968.

¹⁹⁸ Lima, 1994. No original: “[...] a partir de 1967 se observa una progresiva desvinculación de la política exterior respecto de las orientaciones de la política interna. [...]. Con todo, esta tendencia no se observa en el plano regional, donde prevalecen las concepciones políticas y de seguridad del régimen militar”

¹⁹⁹ U.S Department of State, OH, 1-67.

²⁰⁰ Considero importante uma breve reflexão a respeito da afirmação do presidente norte-americano: talvez, por totalitarismo de direita, os EUA considerem governos nacionalistas com propensão a

Apesar de irônico, não devemos imediatamente identificar tal argumentação como uma simples peça de retórica, inclusive por se tratar de uma conversa reservada. Em verdade, o presidente norte-americano poderia estar sinalizando para Costa e Silva acerca de outros acontecimentos em curso, que não eram do agrado de Washington. Mas esta questão ainda voltará à tona, cabendo, por ora, retomar os discursos do presidente brasileiro.

Em “Mensagem ao Congresso Nacional”, do ano de 1968²⁰¹, precisamente na passagem dedicada à política externa e ao comércio exterior, o texto registra que a ação nessas áreas estará “lastreada na convicção de que desenvolvimento e segurança são conceitos intimamente ligados, estando a segunda na dependência direta do primeiro”. Considerando o teor desta assertiva, entendo seja pertinente indagar o motivo da menção à segurança no segmento reservado a assuntos do exterior. Esta, porém, não é a questão mais importante.

No mesmo documento, em trecho reservado ao planejamento geral da política de transportes, a presidência informa que o governo definiu “as diretrizes em cada setor, determinando rigorosa seleção dos investimentos segundo critérios econômicos tanto para a expansão da infraestrutura como para a operação dos serviços”; contudo, relativiza os referidos critérios ao ressaltar de seu alcance “as necessidades imperiosas ligadas à Segurança Nacional”. Assim sendo, à luz das considerações anteriores, cabe interrogar: a segurança não deveria estar subordinada ao desenvolvimento? Com efeito, acredito que essa informação é a que melhor justifica minha opção por não restringir a análise documental aos discursos gerais de política externa ou àqueles oriundos dos profissionais diretamente vinculados a este setor da administração pública.

No tocante ao âmbito regional, destacamos o excerto em que o presidente, comentando a XII Reunião de Consulta dos Chanceleres da Organização dos Estados Americanos (OEA), assinala a ingerência subversiva cubana e afirma: [...] o reconhecimento pelas nações americanas da justeza da tese brasileira de que a segurança nacional constitui responsabilidade precípua das Forças Armadas de cada país membro. (Grifo nosso).

implantar a chamada “autarquia econômica” – um perfil altamente provável em ditaduras brasileiras; uma classificação que poderia ser aplicada, de forma atenuada, à gestão de Ernesto Geisel.

²⁰¹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/costa-silva/mensagens-presidenciais-1/mensagem-ao-congresso-nacional-1968/view>

Numa análise precipitada, poderíamos afirmar que tal colocação remete às ideias de soberania e não intervenção – pontos que poderiam indicar uma retomada de teses da PEI. Na verdade, para validar esta interpretação, o qualificativo *exclusiva* teria, necessariamente, de preceder o termo *responsabilidade de cada país membro*. Contudo, o que o presidente brasileiro afirma é – tão somente – que a segurança nacional constitui a tarefa mais importante das FFAA, assinalando, desse modo, que a cooperação entre as forças de cada país pode ocorrer sem entraves.

Por certo, Costa e Silva confere relevância central à questão. Ainda na “Mensagem ao Congresso Nacional”, informa que a “Guerra Revolucionária serviu de tema e exercícios em diferentes áreas”, com a participação das três Forças e das Forças Auxiliares – leia-se: polícias estaduais –, com destaque para a “Operação Xavante”²⁰² (ainda que não se relacione diretamente ao estudo em tela, vale registrar a preocupação com a presença militar reforçada nas áreas amazônicas e de Goiás).

Considerando a significância do fato para a compreensão do assunto, menciono, também, que, no ano de 1967 (período ao qual se refere a Mensagem de 1968), um esquadrão naval brasileiro participou de exercícios conjuntos com a Marinha Portuguesa, no litoral de Angola²⁰³. Mais uma vez, percebe-se que o alinhamento obedece à lógica do interesse do regime, pois, realizar manobras no litoral que é considerado pela geopolítica brasileira como a “fronteira leste do Brasil” e em parceria com forças metropolitanas não parece indicar apreço por teses independentes. Mesmo se levarmos em conta o discurso oficial, é possível verificar certo cuidado em não sinalizar um distanciamento exagerado do norte estabelecido a partir do golpe civil-militar de 1964.

Como mostrei no capítulo anterior, as relações internacionais do Brasil não estavam evoluindo satisfatoriamente, especialmente as relações diplomáticas e governamentais com os EUA. Não obstante, as ações de coordenação internacional são intensificadas na esfera militar, notadamente pela Marinha. Além da citada operação conjunta com Portugal, outras foram realizadas, obtendo, na avaliação do

²⁰² A “Operação Xavante” foi realizada pelas três Forças e visava o combate à guerrilha rural, envolvendo mais de três mil militares. Concebida como operação aérea, contava com a participação das “Esquadrilhas de Reconhecimento e Ataque”, criadas formalmente a partir de 1965, com a missão de contra-insurreição e combate à guerrilha, tendo o seu *batismo de fogo* ocorrido na ação da Serra de Caparaó. Registre-se que outras operações também visavam a região da fronteira sul.

²⁰³ Conforme Dávila, 2011, pp. 165-170. Não pude investigar a informação de que houve comunicações entre Portugal, África do Sul, Brasil e Argentina no sentido de se criar uma aliança militar anticomunista no Atlântico Sul, mas não é uma possibilidade que possamos descartar.

presidente Costa e Silva, ainda na Mensagem ao Congresso de 1968, “os melhores resultados não só do ponto de vista técnico-militar como do psicológico”. Trata-se das Operações *Springboard*, *Dragão III* e *Veritas I*.

Sem entrar em detalhes propriamente militares, observo que tais operações constituíam, em síntese, manobras conjuntas de fuzileiros navais norte-americanos e brasileiros – denominadas “manobras interaliadas”. Enquanto a *Dragão III* concretizou-se no litoral de São Sebastião (estado de São Paulo), as demais, que envolviam exercícios de desembarque de tropas, foram realizadas na Ilha de Vieques (Porto Rico). Com respeito a estas últimas, mencione-se que a situação geral previa o combate contra a infantaria e os comandos, inclusive com possibilidade de atuação como guerrilheiros, bem como operações navais na mesma região do Caribe.

Embora compreenda a validade técnico-militar da manobra, gostaria que o relatório do presidente brasileiro fosse mais claro e objetivo quanto ao alcance do que entendera como excelente resultado de caráter psicológico. Esclareço, ainda, que julgo importante mencionar esses eventos, porque, em minha avaliação, não podemos pensar na atuação internacional sem levar em conta o componente militar – especialmente no período abordado. Afinal, como proclama a já popular máxima: “a guerra é a continuação da política por outros meios”.

3.2.2 Médici e o Diálogo Fraternal: a chave da contenção²⁰⁴

No Capítulo 2 desta dissertação, mostramos que o Presidente Médici exorta os diplomatas brasileiros a considerarem a segurança nacional sua primeira obrigação. Neste momento, ao determinar tal empenho por parte de profissionais que atuarão no exterior, presume-se que as ações de contenção ultrapassem as fronteiras nacionais. De fato, a cada dia novos documentos são divulgados, informando o esforço brasileiro no sentido de apoiar os golpes e as subsequentes ditaduras estabelecidas na América do Sul na década de setenta. Nesse sentido, a parceria com Washington torna-se cada vez mais nítida. Assim sendo, no capítulo

²⁰⁴ “Diálogo Fraternal” é o título do primeiro discurso proferido pelo Presidente Médici na Casa Branca, em 7 de dezembro de 1971, por ocasião de sua visita aos Estados Unidos da América.

que trata do sistema de segurança nacional e da contenção ao comunismo, o governo Médici e a sua relação com a presidência de Richard Nixon terão relevo. Contudo, também mobilizarei os discursos presidenciais voltados ao público interno, para melhor contextualizar o tema em questão.

Médici assume a presidência num momento em que as ações armadas de grupos revolucionários de esquerda ganham impulso no Brasil e na América do Sul, com ações urbanas e rurais, obtendo projeção pública. O sequestro de embaixadores no país, assim como o do cônsul brasileiro em Montevideu, Aloysio Dias Gomide, pelo grupo Tupamaros (que se estenderá por mais de seis meses), dão ensejo à proposta brasileira, junto à OEA, de adoção de um instrumento jurídico continental de repressão ao terrorismo. Todavia, os atos emanados do Brasil não ficarão restritos ao campo legal da organização continental.

Como vimos anteriormente, a administração Johnson promove um relativo afastamento diplomático em relação ao Brasil. Em sentido diverso, seu sucessor, Richard Nixon, suscitará uma nova aproximação com o governo local, sob a orientação de seu principal assessor de relações exteriores, Henry Kissinger. A percepção da possibilidade de crescimento dos movimentos de esquerda em países sul-americanos e, sobretudo, a eleição de Allende no Chile contribuiriam decisivamente para o estreitamento das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Em que pese a distensão nas relações entre Moscou e Washington, bem como as negociações com Pequim, para o governo norte-americano era inadmissível a existência de governos de esquerda na América Latina, área de influência direta e espaço vital dos EUA. Para Nixon, imperioso seria impedir “novos Castros e Allendes”²⁰⁵ e a deposição do presidente chileno constituirá o eixo central do empenho norte-americano na região. Por conseguinte, a equipe de Kissinger e Nixon empreenderá um significativo esforço para atender às demandas brasileiras e atrair o país para a estratégia concebida em Washington, mesmo ante a persistência das críticas de setores da diplomacia profissional americana²⁰⁶. Segundo Matias Spektor²⁰⁷, “É importante notar que, sob a nova argumentação, o Brasil importava menos por seu poder relativo na América do Sul do que pelo anticomunismo de seu regime”. Prosseguindo, o autor acrescenta:

²⁰⁵ Conforme o já citado encontro entre os presidentes brasileiro e norte-americano.

²⁰⁶ Sobre o assunto, ver Spektor (2009, pp. 26-41).

²⁰⁷ Spektor, 2009: p. 33.

[...] não era óbvio que a diplomacia do Brasil fosse contribuir para a posição americana [e] a menos que tenham ocorrido comunicações secretas entre Washington e Brasília que até o momento não foram recuperadas – e essa possibilidade não pode ser descartada –, é plausível sugerir que, ao lançar uma nova política para o Brasil, o governo Nixon não sabia ao certo que benefícios reais esperar da parceria.

Examinando o relacionamento bilateral em questão, Spektor aponta duas importantes questões: a primeira diz respeito ao desejo de Washington de estabelecer uma parceria com o Brasil no tocante aos assuntos relativos à América do Sul, algo que parece escapar das análises anteriores, e, a segunda, emerge ao apontar para negociações secretas, sugerindo a ampliação de nosso foco para além das gestões diplomáticas tradicionais e de caráter público.

Para os Estados Unidos, que percebiam a sua derrota com relação ao sudeste asiático, era impensável perder, também, a América Latina, o que o avanço da esquerda poderia, na avaliação de Kissinger, concretizar. Disposto a construir uma base sólida de apoio para uma efetiva aproximação com o Brasil, o assessor norte-americano de segurança nacional buscará toda a informação necessária para convencer a administração Nixon do risco iminente vindo do Sul. Exemplo disso é o memorando emitido por Vernon Walters, no âmbito do qual, ao avaliar a situação política no Brasil, informa que, em caso de negligência norte-americana para com esse país, uma revolução comunista de inspiração castrista seria uma possibilidade real. Para reforçar sua argumentação, o General Walters observa: “dissociar-se do governo brasileiro, esperando agir sobre o grupo opositor, é um erro que cometemos em Cuba, cujos resultados são bem conhecidos”. Mais à frente, construindo um dramático cenário para os Estados Unidos, encerra o documento afirmando: “se perdermos o Brasil, não será outra Cuba. Será outra China²⁰⁸”. A Guerra Fria aprontava sua bagagem para desembarcar definitivamente na América Latina.

Contudo, não foi tarefa fácil para a dupla Nixon-Kissinger estabelecer os laços pretendidos com o Brasil. Como já apontamos, dentro da diplomacia profissional dos EUA, havia forte rejeição quanto a esta proposta, pois o Brasil não era visto como um líder regional, salvo em algumas questões econômicas de caráter multilateral. Era militarmente fraco, comercialmente pouco relevante, enfim, não se tratava de um

²⁰⁸ Memorandum from Vernon Walters to Kissinger. U.S. Foreign Relation, doc. 116. Disponível em: <http://history.state.gov/historicaldocuments>.

país vital aos interesses norte-americanos. Ademais, alegava-se ser muito arriscado estabelecer tal prioridade, pois isso poderia gerar apreensões nos países vizinhos, sem contar a possibilidade de o Brasil, caso viesse a dispor de capacidade militar, buscar um expansionismo territorial. Em tensa reunião presidida por Henry Kissinger, da qual participaram os integrantes da cúpula da segurança nacional, dos órgãos de assistência e do Estado Maior militar, é possível perceber claramente as aludidas posições, assim como a firme postura do chefe do NSC em remover qualquer obstáculo à concretização de sua estratégia²⁰⁹.

Além dos entraves com as agências governamentais, conforme aponta Green (2009), a opinião pública, a mídia, intelectuais, acadêmicos, grupos religiosos e setores do Congresso norte-americano assumiam atitude crítica em relação ao Brasil, especialmente no tocante à violação dos direitos humanos, à situação dos presos políticos e, também, pelo fato de o governo norte-americano apoiar uma ditadura, como atesta discurso proferido por Edward Kennedy, citado por Matias Spektor²¹⁰:

Nós permanecemos calados enquanto prisioneiros políticos são torturados [...]. Aponto isso [...] porque o Brasil é regido por um governo que apoiamos plenamente com dinheiro, armas, assistência técnica e o conforto de relações diplomáticas próximas.

Apesar dessa situação adversa, o projeto de aproximação será levado adiante e o Brasil assumirá papel proeminente na estratégia preparada pela Casa Branca para manter o espaço sul-americano “enquadrado” na proposta de Nixon e Kissinger. As consequências desse arranjo serão analisadas a seguir.

Com a centralidade conferida à América do Sul, cumpre-nos observar a projeção brasileira neste subcontinente, bem como a reação de nossos vizinhos a esses movimentos. Miyamoto e Gonçalves²¹¹ apontam que a conjuntura externa e o poder dos militares:

Projetaram a imagem de um Brasil ávido em assumir o poder hegemônico regional. Seu desengajamento dos programas integracionistas (...) geraram a percepção entre os países vizinhos de

²⁰⁹ *Senior Review Group Meeting*, disponível em <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d132>.

²¹⁰ Spektor, 2009: p.37.

²¹¹ Miyamoto e Gonçalves, 1991: pp. 3-37.

que o Brasil, com o beneplácito dos Estados Unidos, havia se convertido no *gendarme* da América Latina.

Para Paulo Vizontini²¹²:

[...] a política externa do governo Médici produziu enorme desconfiança por parte dos demais países da América Latina. [...]. Era a ação da diplomacia militar paralela, vinculada à ideia de um Brasil Potência.

Registro, porém, que não adoto a expressão “diplomacia militar paralela” porque esta pode induzir o entendimento de que nenhum de nossos diplomatas tomou parte em ações de interesse intervencionista ou favoráveis a regimes ditatoriais na região; afinal, qualificar com o termo “militar” faz supor que uma determinada ação foi empreendida apenas por elementos ligados às forças armadas. Ademais, acredito que o vocábulo *diplomacia*, inserido na referida expressão, somente poderia ser empregado enquanto não perpetradas iniciativas de força. No momento em que são desencadeados movimentos concretos, sejam para desestabilizar, sejam para desferir um golpe contra um terceiro estado, a palavra *diplomacia* esvazia-se de sentido.

Retomando a análise, da mesma forma que considere importante, ao discutir o governo Costa e Silva, destacar algumas informações referentes à atuação das Forças Armadas, entendo que será igualmente relevante estabelecer o mesmo critério com relação à gestão de Médici. Assim sendo, de início, com respeito às atividades da Marinha, observo que, além da continuidade das manobras navais estabelecidas durante a gestão anterior, para o ano de 1972 duas novas missões são destacadas:

Dentre as manobras [da Marinha de Guerra do Brasil] destacam-se a Operação “Ninfa I”, em conjunto com a Marinha Paraguai e a Operação “Papagaio” na área limítrofe dos estados do Pará e Goiás, em conjunto com o Exército Brasileiro [...].

Mais adiante, comemorando os exercícios e o treinamento dos quadros e da tropa em todas as unidades do Exército, o presidente cita, especificamente, apenas duas dessas movimentações. São elas:

²¹² Vizontini, 1998: p. 151.

A manobra do III Exército, com participação da Força Aérea Brasileira e da Escola de Comando e Estado Maior, em que foram testadas a flexibilidade e a capacidade de movimento das Brigadas de Cavalaria Mecanizada e de Infantaria Motorizada; os exercícios no terreno, em quadro de guerra revolucionária, com a participação de tropas da 8ª região militar e do Comando Militar do Planalto, na região do Alto Araguaia.

A tranquilidade reinante em todo o País é o melhor testemunho dos bons resultados no campo da segurança interna, a despeito dos exemplos de perturbação da ordem no exterior, que poderiam estimular o recrudescimento da subversão e do terrorismo em nosso território.

O que torna este trecho interessante é observar que o III Exército encontra-se sediado em Porto Alegre²¹³. Também instigante é a menção especial conferida a manobras conjuntas na fronteira sul do Brasil, em mesmo nível das manobras realizadas pelos comandos da Amazônia e do Planalto, na região do Araguaia, em quadro de guerra revolucionária, principalmente se considerarmos a coincidência geográfica das atividades destacadas com emprego das três Forças. Igualmente sugestiva mostra-se a correlação estabelecida entre tranquilidade interna, perturbação da ordem no exterior e recrudescimento da subversão, logo na sequência das informações sobre os dois movimentos militares. A título de informação, devo ressaltar que as primeiras operações na região do Araguaia ocorrem em 1970, no bojo da “Operação Marabá”.

A intensa mobilização militar, bem como as viagens presidenciais e o contexto sul-americano justificam a apreensão de nossos vizinhos com as reais intenções do governo brasileiro em relação ao subcontinente. De fato, o golpe militar brasileiro proporcionou um estímulo para outras iniciativas golpistas na América do Sul. Partidários da Doutrina de Segurança Nacional nos diversos países do subcontinente parecem ser tocados com os acontecimentos no Brasil e a sucessão de golpes de Estado sinaliza a pertinência dessa sensação. Mesmo o Paraguai, que já vivia uma ditadura, parece haver ingressado na relação de Estados de Segurança Nacional após o abril de 64.

De outro lado, também ao Brasil interessava articular tais interesses, muitas vezes assumindo posturas que desagradavam Washington, como na gestão

²¹³ O emprego conjugado das unidades citadas aponta para um quadro de guerra ofensiva, focada em alta mobilidade, velocidade e flexibilidade. Por suas características, são de grande valor em terrenos planos, ainda que a infantaria motorizada possa atuar em QT (qualquer terreno).

Johnson, e, em outras, contando com seu integral apoio, como na administração de Richard Nixon. Sobre esses eventos lançaremos particular atenção a partir de agora.

3.3 O encontro Nixon-Médici: segurança e contenção

No encontro entre Nixon e Médici, já referido anteriormente, explicita-se uma colaboração estreita entre os mandatários. A maior parte da conversa gira em torno de aspectos relacionados à política de maneira geral e da contenção aos avanços da esquerda, sobretudo na América do Sul. Como neste capítulo abordarei essa reunião com maior acuidade, optei por produzir uma análise de documento, examinando a conversa transcrita, na forma em que disponibilizada junto ao arquivo do Departamento de Estado norte-americano. Sob tal perspectiva, esclareço que procederei a um agrupamento por matéria ou por país, conforme a prevalência temática, apontando os parágrafos das citações, com vistas a conferir, através desse expediente, maior inteligibilidade e coerência à análise.

Isto posto, passemos a acompanhar a conversa entre os dois presidentes.

Cuba:

No terceiro parágrafo, pode-se acompanhar Richard Nixon introduzindo a agenda política da reunião, ao tratar da postura de Washington em relação a Cuba – assunto caro aos norte-americanos e, também, ao presidente brasileiro, como se nota por sua inegável constância, sendo abordado em cinco dos treze parágrafos que compõem o documento.

O presidente norte-americano esclarece que, a despeito das mudanças promovidas no relacionamento com a China e das visitas previstas a Pequim e a Moscou, sua atitude em relação à ilha caribenha não seria alterada enquanto Castro estivesse no poder e insistisse na exportação da subversão, assertiva esta reveladora do teor do encontro.

Ainda que o governo norte-americano estivesse investindo na *détente* com a União Soviética – e o reatamento com a China Comunista fazia parte dessa

estratégia – tal movimento não deveria ser entendido como um descuido em relação ao expansionismo comunista. A política de contenção seria mantida na América Latina, cujo centro irradiador era Cuba, e, provavelmente, Nixon esperava que o presidente brasileiro transmitisse esta mensagem. Cuba e o risco de expansão comunista continuavam na pauta. A penetração do ideário de esquerda e as gestões pró-Castro no subcontinente precisariam de resposta, preferencialmente combinada entre os dois presidentes.

À luz desse horizonte, no quarto parágrafo, Médici adverte sobre a tentativa peruana de persuadir a OEA a instalar um comitê para a readmissão de Cuba, mostrando ser fundamental encontrar o melhor expediente para barrar tal pretensão.

No sexto parágrafo, Cuba volta à discussão, desta vez por iniciativa de Emílio Médici. O governante brasileiro informa acerca da existência de um expressivo número de exilados cubanos “reivindicando forças para derrubar Castro” e, diante de tal circunstância, pondera que “a questão era se EUA e Brasil deveriam ajudá-los”. Nixon concorda, “desde que nós não os impelíssemos a fazer algo que não pudéssemos apoiar, e contanto que nossa mão não aparecesse...”. A colocação é interessante, pois Médici aponta o assunto como interlocutor dos cubanos exilados. Mesmo não sendo localizados documentos acerca do tema, parece-nos inevitável questionar a eventual existência de alguma ligação entre esses sujeitos e Brasília. Independentemente disto, salta aos olhos o ânimo bélico dos dois chefes de Estado.

Política Externa Conjunta:

Talvez o trecho mais importante do documento sob enfoque seja aquele que ora se passa a abordar, na medida em que, nesta oportunidade, explicita-se uma colaboração estreita e de caráter extraoficial entre os presidentes (importante lembrar a “lógica extradiplomática” apontada por Danese). Este momento – assim como a questão chilena, que será abordada adiante – desnuda o tipo de relação que se pode esperar entre as partes, razão pela qual sua análise será um pouco mais detida.

No quinto parágrafo, Nixon sugere ser importante “que mantivessem um contato próximo, bem como meios de comunicação direta, fora dos canais diplomáticos normais”. Vale apontar que este tipo de comunicação era, até a

desclassificação do presente documento, tratado apenas no terreno das hipóteses. A divulgação dessa conversa, bem como a de outros documentos (parte deles integrante deste trabalho), mostram que a cooperação se deu em profundidade não desprezível.

O presidente americano, então, questiona se Médici concordaria com a proposta, antecipando a nomeação de Kissinger como seu representante. O presidente brasileiro concorda, informando que Gibson Barbosa, ministro de Relações Exteriores, era de sua absoluta confiança, e poderia representá-lo. Pouco adiante, uma informação que merece destaque:

O Presidente Médici acrescentou que ele também tinha o seu Kissinger para os assuntos extremamente privativos e delicados, e que este era o Coronel Manso Netto. O Presidente acenou que havia compreendido. (grifo nosso)

Este é um excerto essencial. O canal institucional seria o chanceler, mas, naquilo que realmente importava, Médici nomeava o chefe de sua Assessoria Especial, o coronel Netto, lembrando que este militar tinha uma ligação muito próxima com o presidente, sendo integrante do pequeno grupo responsável pelas decisões do governo central nos estados da federação e que selecionava elementos de confiança para o regime.

Nesse trecho do relato, temos outra informação relevante, quando Garrastazu Médici menciona “o magnífico trabalho feito pelo Coronel Moura como Adido de Defesa no Brasil”, acrescentando “o quão lamentável era a sua partida do país”. Conhecido apoiador do sistema de repressão brasileiro, o então coronel norte-americano permaneceu na fronteira sul do Brasil em visita às unidades militares do Exército semanas antes do processo eleitoral uruguaio. Em que pese a circunstancial indisponibilidade de provas documentais sobre o plano brasileiro de intervenção armada na República Oriental, conhecida como “Operação Trinta Horas”, as evidências apontam para a existência da manobra. De toda forma, o caso uruguaio será retomado em detalhes posteriormente.

Cabe aqui, talvez, o questionamento acerca de uma possível atribuição de relevância excessiva a estes episódios. Carecemos, é verdade, de documentação acerca dos demais países envolvidos, o que pode apontar para um raciocínio sem bases empíricas; mas acreditamos que a inspiração para o trabalho do historiador

parte de ilações dessa natureza. Especulações à parte, enfim, deve-se ter em mente que a proposta sugerida por Nixon é típica das relações entre grandes jogadores. Um canal dessa natureza não se abre para parceiros cuja relação tem pouca densidade; a proposta, portanto, evidencia a relevância e a confiabilidade entre as partes. No caso específico, é possível sugerir que se trata da introdução da proposta de delegação regional, imaginada por Kissinger.

Bolívia, Paraguai e Argentina:

Ao tratar da Bolívia, do Paraguai e da Argentina, Médici assume uma postura de líder, traindo uma relativa soberba em relação a esses países e aos seus dirigentes. Ao final do sétimo parágrafo do texto em análise, o presidente brasileiro coloca-se no mesmo patamar do presidente americano em relação à dificuldade de entender a “mentalidade hispano-americana” e para “lidar com os latino-americanos” – um discurso de chefe de potência em face de seus satélites... No mesmo parágrafo, também aborda o auxílio fornecido pelo governo brasileiro aos bolivianos, quanto ao fornecimento de açúcar – sem o qual ocorreria uma revolução marxista no país –, bem como a negativa em fornecer jatos de combate Xavantes, considerando a precária situação econômica da Bolívia.

No oitavo parágrafo, Médici informa o trabalho de convencimento dedicado ao Presidente Stroessner, do Paraguai, para que este mantivesse uma atitude mais aberta em relação à Bolívia. Explica, ainda, a questão de Itaipú, bem como o risco de *comunização* boliviana caso não lhes fosse dado auxílio. Segundo o relato, foi necessária muita insistência para que o presidente brasileiro convencesse o ditador vizinho da “sabedoria” de seus argumentos. No mesmo trecho, Médici sugere que teria mais dificuldades com os argentinos, mas, não obstante o possível entrave, conversaria com Lanusse, dirigindo-se a este não como “um presidente a outro presidente, mas como um general a outro general” – frase que, por sua pujança significativa, dispensa comentários.

Os dois parágrafos referidos acima, portanto, reforçam a ideia de liderança regional do Brasil, com capacidade para intervir e prestar assistência aos seus vizinhos, sempre que necessário.

Chile:

Ponto fundamental do documento, e, naquele momento, a matéria que mais interessava ao presidente dos Estados Unidos, a questão do Chile constitui-se em verdadeira troca de informações entre conspiradores. Indagado por Richard Nixon, o presidente brasileiro dirá que Allende “seria derrubado pelas mesmas razões que Goulart havia sido no Brasil”. Com efeito, este registro assinala que Médici dispunha de dados privilegiados sobre as manobras para a deposição do presidente chileno, sabedores que somos das táticas utilizadas para desestabilizar o governo de João Goulart até o ponto da ruptura.

Nixon pergunta se as forças armadas chilenas conseguiriam derrubar o presidente, recebendo resposta afirmativa de Médici, que ainda explicita a constante comunicação entre os oficiais dos exércitos brasileiro e chileno, além de mencionar o trabalho do Brasil para a deposição de Allende. Embora constitua tarefa praticamente impossível identificar a extensão de uma obra quando certo mandatário informa laborar para determinado fim, sem especificar suas ações concretas, os elementos disponíveis à avaliação, bem como os acontecimentos futuros, indicam que a afirmação de nosso General-Presidente não era apenas bravata. Nixon então reitera a importância de os dois países trabalharem juntos nesse sentido, salientando que os Estados Unidos não poderiam assumir a direção do processo; não obstante, conforme assinala a transcrição:

Se os brasileiros achassem que algo útil poderia ser feito nessa área, ele gostaria que o Presidente Médici o informasse. Se dinheiro ou outra discreta ajuda fossem necessários, poderíamos disponibilizá-los. Isso poderia ser mantido na mais absoluta confiança. Mas nós deveríamos tentar impedir novos Allendes e Castros e tentar, onde fosse possível, reverter essas tendências.

É muito difícil sustentar a tese de que todas essas elucubrações tenham permanecido restritas à conversa entre os dois presidentes, que este encontro não tenha gerado consequências e ações conjuntas, seja nos moldes pensados pela dupla Nixon-Kissinger, seja de maneira adaptada. O nível do diálogo é suficientemente comprometedor para imaginar seu confinamento apenas à retórica.

Outro ponto que merece destaque é a informação, dada em tom de confidencialidade, de que Nixon providenciava a nomeação do General Vernon

Walters – então adido junto à Embaixada Americana em Paris – como Diretor-Substituto da CIA. Este militar tinha uma longa ficha de serviços prestados ao governo americano e era extremamente bem relacionado com a cúpula militar brasileira. Tal notícia, no momento em que se tratava da derrubada de Allende, parece corroborar a impressão sobre a participação mais acentuada do Brasil no golpe do Chile.

Peru:

Além de figurarem no texto da conferência em apreço quando das menções relativas à Cuba, os peruanos serão novamente citados no 11º parágrafo como condutores das ações pró-Castro na OEA. Vernon Walters informa que as relações pessoais de Velasco podem comprometê-lo com seu próprio grupo, sugerindo, “sutilmente”, que essas afinidades poderiam causar-lhe problemas.

Uma vez concluída a tarefa central desta subseção, que contemplou a análise do documento produzido a partir do emblemático encontro entre os presidentes Richard Nixon e Emílio Garrastazu Médici, buscando compreender o cerne do pensamento que instruíra as suas ações em política externa e, principalmente, a identificação da Diplomacia Presidencial daquele último, entendo conveniente ao escopo do presente trabalho tecer mais algumas considerações.

Com apoio na documentação apresentada, acredito ter restado perceptível a existência de uma relativa coincidência de ideias, que informava a mentalidade das partes e proporcionava um legítimo respeito entre os dois presidentes, viabilizando a proximidade que, enfim, oportunizou um incremento na atuação destes países na América Latina. O objetivo – em conformidade com a efetivada análise – era garantir em todo o continente latino-americano “governos confiáveis”, ou seja, anticomunistas. Em outras palavras, era desejável a implantação de ditaduras ditas “de direita”, preferencialmente militares.

Outra constatação que considero merecer destaque refere-se ao fato de, no caso brasileiro, talvez ter sido esse o momento de maior correspondência entre as políticas interna e externa, especificamente no que concerne ao combate à

subversão. O governo Médici ficou conhecido como o mais implacável na execução da Doutrina de Segurança Nacional e na repressão aos movimentos políticos e sociais em nosso país. Em apreciação à reunião de dezembro de 1971 e às demais informações encontradas, dela tributárias, é possível afirmar que esse combate ultrapassou as fronteiras nacionais, conforme pudemos depreender do tópico “Política Externa Conjunta” e ainda teremos oportunidade de ratificar ao longo das próximas subseções deste capítulo.

Ainda julgo pertinente registrar que o evento em questão configura – em nosso entendimento – um nítido caso de Diplomacia Presidencial, considerando os termos das propostas elencadas na Introdução deste trabalho. Nesse sentido, em primeiro lugar, destaco a já referida discordância do MRE em relação à decisão de Médici de aceitar o convite de Nixon. Nesse momento, ao contrariar a orientação da diplomacia institucional, o presidente já apontava para um estilo personalista de condução da política externa²¹⁴.

A indicação de uma “política externa conjunta”, que seria conduzida por meio de canais extradiplomáticos, com uma clara intenção de agir nos assuntos internos de países vizinhos – em dissonância com o discurso e a prática diplomática tradicional do Itamaraty – é outro ponto de contato com as premissas de Sérgio Danese.

Recorrendo, uma vez mais, a esse autor, notadamente ao apontar que, na Diplomacia Presidencial, os atos têm origem nas fontes de poder do mandatário, observo que a orientação de Médici tem clara inspiração na Doutrina de Segurança Nacional e repercute, diretamente, na comunidade militar. Desse modo, percebemos que o pensamento que anima a prática de política externa em vigor nesse período prescinde daquele concebido na instância burocrática clássica.

Finalmente, as evidências emanantes do relato aqui escrutinado permitem questionar a ideia – amplamente aceita – de que a Diplomacia Presidencial ativa tem início apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso; e que, conforme essa visão, os presidentes anteriores teriam sido incapazes de formular sua política externa, delegando toda a parte substantiva ao MRE.

²¹⁴ Como última nota, considero interessante apontar a afirmação do Embaixador Araujo Castro, articulada à época do encontro, dando conta da distinção entre Política Externa Brasileira e Política Internacional do Brasil, esta mais conectada às condições internacionais do momento (Vizentini: 1998: 139-140). Uma boa solução retórica para eventuais ações contrárias ao discurso tradicional do Itamaraty.

3.4 A segurança em ação: intervenções

3.4.1 O Brasil no golpe Uruguaio: o ensaio e a contenção

A primeira preocupação do regime militar no cenário internacional foi o Uruguai, destino de importantes figuras do regime deposto – notadamente, Leonel Brizola, João Goulart e o Almirante Cândido Aragão – além de outros exilados e de um número expressivo de brasileiros não atingidos pela primeira onda repressiva da ditadura militar brasileira e que mantinham constante comunicação com essas lideranças. Castelo Branco nomeia Manoel Pio Corrêa como embaixador naquela república, com recomendação expressa de exercer vigilância sobre os asilados, ao mesmo tempo em que deveria pressionar o governo uruguaio no sentido de obstar a atividade política desses sujeitos.

Atravessando uma crise econômica e social, que terá sua óbvia repercussão na esfera política, a república uruguaia distanciava-se da imagem de “‘Suíça da América Latina’ e sua única democracia verdadeira²¹⁵”. Já em 1964, a hipótese de golpe era ventilada, ainda que em escala muito reduzida. Em 1965, principalmente após as quebras bancárias – sendo a do Banco Transatlântico a mais rumorosa –, os movimentos grevistas e a ascensão da esquerda, em especial nos meios estudantis, sinalizavam, na interpretação dos dirigentes brasileiros, a ação do comunismo internacional. Assim sendo, urgia a construção de uma política externa capaz de enfrentar essa ameaça.

Conforme aponta Clara Aldrighi²¹⁶, a partir do golpe civil-militar brasileiro surge uma nova prática:

[...] os adidos militares de Brasil, Argentina, Uruguai e Estados Unidos presentes nos países da região, em permanente contato com as cúpulas das Forças Armadas (FFAA), começam a protagonizar uma ativa diplomacia militar, com importantes efeitos políticos, paralela a empregada pelos embaixadores e diplomatas das distintas chancelarias (tradução livre do autor).

²¹⁵ Hobsbawn, 1995, p.115.

²¹⁶ Aldrighi, 2012: p. 44.

Todavia, no caso brasileiro, cremos ser possível deduzir que o termo “paralela” não fosse, de fato, o mais apropriado para descrever a referida atuação.

A partir de 1964, verifica-se uma intensa correspondência diplomática entre as embaixadas norte-americanas em Montevideu e no Rio de Janeiro e o Departamento de Estado. Da mesma forma, constante também era a comunicação entre diplomatas e militares ligados à embaixada dos Estados Unidos com seus congêneres, bem como com políticos uruguaios e brasileiros. Inseridos nesse contexto, com atuações particularmente sintomáticas em inúmeras ocasiões, dois personagens centrais: Lincoln Gordon, embaixador norte-americano no Brasil, e Vernon Walters, adido militar da mesma representação (ambos atuantes na conspiração que levou à derrubada de João Goulart no Brasil²¹⁷). Ainda no mesmo sentido, brasileiros e uruguaios com inclinação golpista estabeleceram constante diálogo, pontuado, inclusive, por deslocamentos entre os dois países.

As primeiras manifestações norte-americanas dão conta da preocupação com o crescimento da esquerda na Banda Oriental e com as tentativas de golpe, mas também assinalam a falta de crença na possibilidade de uma tomada do poder, fosse por elementos comunistas ou por membros da direita, ressaltando que os golpistas compunham uma escassa minoria, com remota possibilidade de êxito²¹⁸. Ainda assim, a movimentação desses sujeitos entre Brasil e Uruguai será monitorada e, quando necessário, os representantes de Washington interpelarão as autoridades desses dois países.

De outro lado, o governo uruaio não demonstrava nutrir especial simpatia pelo regime brasileiro, mesmo sem adotar uma postura hostil. Por seu turno, entidades sindicais e estudantis movimentavam-se abertamente contra a ditadura brasileira, promovendo, inclusive, passeatas contra o embaixador Pio Corrêa.

Com respeito às iniciativas uruguaias, identificamos, primeiramente, a tentativa de conseguir o apoio brasileiro para a deflagração de um movimento golpista em junho de 1964, por ocasião da visita do coronel Mario Aguerrondo ao

²¹⁷ Vale lembrar que os EUA agiram constantemente no intuito de desestabilizar o governo de João Goulart, prevendo, inclusive, ações militares para apoiar o golpe militar de 64, através da *Operação Brother Sam*. Para uma melhor compreensão dessa manobra, ver *O grande irmão*, de Carlos Fico.

²¹⁸ Os documentos oriundos dos EUA que embasam esta exposição estão presentes nos arquivos do *The National Security Archive*, nos arquivos históricos do Departamento de Estado norte-americano e na obra de Clara Aldrichi (conforme referências bibliográficas).

Rio de Janeiro²¹⁹. Nesse momento, a diplomacia norte-americana, por ordem expressa do Departamento de Estado, também inicia sua jornada junto aos brasileiros, mas em sentido contrário: afinal, ao governo dos Estados Unidos não interessava uma aventura golpista no Uruguai – o que levará a sua diplomacia a atuar decisivamente para evitar tal possibilidade.

Todavia, sob a perspectiva de um aparente paradoxo, cabe inquirir: por que não interessava ao governo norte-americano um eventual golpe de Estado no Uruguai, considerando sua postura diametralmente oposta em relação ao movimento militar brasileiro? Ademais, seria possível inferir que o governo brasileiro de fato atuaria no sentido de fomentar a ruptura no Uruguai?

A reação da embaixada americana no Rio de Janeiro à visita de Aguirre (acima referida) e do coronel da inteligência do exército brasileiro, Romero Rosa, aos comandantes militares uruguaios foi imediata. Vernon Walters adverte seus interlocutores brasileiros sobre as qualificações duvidosas do coronel uruguaio, ao mesmo tempo em que procura certificar-se das intenções de Romero. A essa altura, já são numerosas as avaliações sobre a situação política uruguaia e a melhor opção do ponto de vista dos Estados Unidos. Vale lembrar que, nesse período, o poder executivo naquele país era exercido por um colegiado²²⁰, sistema considerado por muitos como ineficiente e que atendia apenas às necessidades eleitorais dos partidos. Todavia, ainda que concordasse parcialmente com as considerações desfavoráveis ao colegiado, a embaixada dos EUA avaliava ser esta a situação que melhor atendia aos interesses de Washington.

Para o governo do Brasil, persistiam outras complicações. Em primeiro lugar, como já apontamos, o Uruguai havia recebido diversos exilados brasileiros e, nesse contexto, estava claro que Leonel Brizola e João Goulart faziam de Montevideu sua base para a ação política, arregimentando forças para um eventual retorno ao Brasil. Sobre Brizola, mais especificamente, pairavam suspeitas acerca da possível organização de um grupamento armado para a tomada do poder. Além disso, era

²¹⁹ O general Oscar Mario Aguirre foi chefe de polícia de Montevideu e fundador da “Logia de los Tenientes de Artigas”, comunidade militar francamente anticomunista e nacionalista, tendo participado, ativamente, da ditadura uruguaia.

²²⁰ O sistema de colegiado nacional, com vigência a partir de 1952, permitiu a repartição do poder entre os partidos tradicionais, na expectativa de se evitar uma possível desestabilização dos padrões políticos uruguaios. O exercício da Presidência pessoal e una retornará em 1966, aprovado por ampla maioria do eleitorado.

parte integrante da estratégia geopolítica brasileira consolidar a influência do país em seus vizinhos no subcontinente.

Não podemos esquecer que, no governo Castelo Branco, elementos da Escola Superior de Guerra (ESG) ocupavam postos estratégicos junto à administração federal. Conforme o apontado na Introdução, entre seus mais conhecidos líderes, estava Golbery do Couto e Silva, que, identificando o Brasil como o “baluarte do Ocidente”, estabeleceu as linhas gerais a ser observadas pelo país para atingir seus objetivos, prevendo ações em três campos amplos: o interno, o continental e o mundial, cada um deles caracterizado em termos de geopolíticas específicas. Concebida sob o horizonte dessa figura central, também acreditamos ser relevante evocar a proposta geopolítica de contenção, “ao longo das linhas fronteiriças”, que bem pode ser observada em relação ao caso uruguaio.

Importa ainda ressaltar que essa mentalidade não estava impregnada apenas em oficiais de alta patente do Exército do Brasil. O embaixador brasileiro no Uruguai (Pio Corrêa) participou ativamente das gestões para neutralizar as atividades dos exilados políticos²²¹. Contudo, na avaliação do embaixador norte-americano, Wimberley Coerr, seu colega brasileiro não estava apenas preocupado com os rivais do regime militar. Em comunicação ao Departamento de Estado, deduz que “Pio Corrêa está agindo de forma ativa para formar um grupo potencialmente golpista, que inclui militares e civis com capacidade gerencial”, embora ressalve que o brasileiro está “procedendo cautelosamente e quer manter-se em comunicação” com a embaixada norte-americana.

Sobre a questão, verifica-se que o diplomata brasileiro de fato manteve ativo contato com militares uruguaios, desde a sua primeira passagem por Montevideú, anos antes, e, também, quando no posto de Segundo Secretário da embaixada. Enquanto embaixador, tal atitude não se alterou. Ademais, Pio Corrêa demonstrava em suas comunicações um ânimo bastante similar aos do já referidos pensadores geopolíticos. Vale lembrar que, posteriormente, o embaixador brasileiro será Secretário-Geral do Itamaraty e mentor do Centro de Informações do Exterior (CIEEX).

²²¹ A ação do Embaixador Pio Corrêa no Uruguai, nas gestões junto ao governo para coibir a ação política de asilados brasileiros – inclusive com a sugestão da “internação” das principais lideranças – pode ser verificada em Aldrighi (2012, pp. 54-58). O próprio Pio Corrêa, em seu livro de memórias, trata longamente do assunto (1995, vol. II, pp. 846-893).

O ano de 1964 transcorre com o tom de pressão brasileira sobre o Uruguai e as gestões norte-americanas procurando evitar a ação golpista perceptível nos dois países. O ano seguinte apresenta um crescimento nas tensões, estas também refletidas na imprensa escrita.

Em editorial de 17 de maio, o jornal *O Globo* promove contundente crítica aos que consideravam assunto estritamente de política interna e de natureza jurídica as “intervenções comunistas” nos países sul-americanos. Para o editorialista, a presença de exilados políticos brasileiros estava intimamente associada à “atual desordem” no Uruguai e a situação em nosso vizinho meridional era similar a que motivou a invasão da República Dominicana.

No dia seguinte, no *Jornal do Brasil*, em coluna assinada por Carlos Castello Branco, noticia-se que a situação uruguaia era motivo de apreensão tanto nas chancelarias brasileiras quanto nas argentinas (embora a nota cite como origem dos relatos os serviços de segurança e informação). Para o jornalista, uma das soluções previstas para o caso era a intervenção militar. Nas palavras de Castello Branco, “(...) os recentes acontecimentos continentais sugeririam, como hipótese para uma irrupção esquerdista em Montevideu, uma intervenção da OEA do tipo da que se realiza em São Domingos”²²². Ao final da matéria, contudo, o colunista assegura tratar-se de uma hipótese pouco provável, uma vez que o Partido Comunista uruguaio não imaginava uma ação armada²²³. No mesmo periódico e na mesma data, em outra nota (esta não assinada), informa-se o pedido brasileiro para que Leonel Brizola – extensível a “outros elementos ligados ao ex-parlamentar” – fosse “internado” em uma guarnição militar uruguaia, como forma eficaz de controlar o político e impedir sua ação conspiratória.

Todas as ações aqui relatadas irão se desenvolver entre os atores envolvidos com pressão constante do governo brasileiro e as negativas de Washington em apoiar medidas de força no Uruguai. As discordâncias entre as propostas brasileiras e norte-americanas, neste e em outros assuntos, promovem um afastamento velado entre os dois governos, marcado, inclusive, pela suspensão da ajuda financeira e

²²² O editorial do jornal *O Globo* consta de Aldrichi, 2012. As notas do *Jornal do Brasil* constam de seu arquivo histórico. A crise de São Domingos refere-se ao golpe promovido pelos EUA naquele país, com desembarques de marines em abril de 1965, e posterior chancela da OEA. O Brasil enviou tropas para o país em apoio aos militares norte-americanos.

²²³ Observo, contudo, que esse não era o único partido revolucionário em ação na Banda Oriental. Basta lembrar que, em 1963, ocorre a primeira ação direta revolucionária com o assalto ao Clube Suíço de Tiro de *Nueva Helvecia*, local de onde foram subtraídos vinte fuzis – informação que não escapou aos órgãos de segurança brasileiros.

militar ao Brasil. É possível que a administração Johnson quisesse evitar que outro país assumisse o protagonismo na América do Sul ou tomasse iniciativas sem o aval da Casa Branca; os ensaios de Kissinger, apresentados no primeiro capítulo, parecem indicar que a hipótese sugerida seja verdadeira.

Através da embaixada em Montevidéu, o governo brasileiro alia pressões políticas a iniciativas de natureza econômica, buscando reverter, a seu favor, os ânimos orientais. Na perspectiva do país, importavam as iniciativas relacionadas a ações de segurança e intervenção e, nesse sentido, ao que tudo indica, o Uruguai representou um laboratório para as ações brasileiras, tanto no tocante às atividades encobertas quanto para o relacionamento entre os países da região. De igual modo, também parece ter sido o *balão de ensaio* para estruturar o CIEX, do MRE. Como veremos a seguir, os próximos anos serão de escalada intervencionista.

Em solo uruguaio, as tensões políticas e sociais continuavam críticas e em ascensão. Os grupos adeptos da tomada revolucionária do poder ampliavam sua atuação, promovendo, por vezes, ações realmente espetaculares²²⁴ e executando sequestros com objetivos políticos e de arrecadação de fundos para a luta armada. No bojo dessa linha de conduta, no dia 2 de agosto de 1970, os Tupamaros realizam o sequestro do cônsul do Brasil em Montevidéu, Aloysio Dias Gomide, que permaneceria cativo por mais de seis meses. É evidente que esta operação, para além do incidente diplomático, e pela coincidência de métodos utilizados pelos grupos revolucionários brasileiros, ensejou em Brasília – dentro dos preceitos da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) – a percepção de uma orquestração internacional, que colocaria em risco a estabilidade interna e exigiria uma resposta firme.

Também alarmante para os estrategistas brasileiros, foi a expectativa frente à eleição que ocorreu no Uruguai, em 1971. A constituição da Frente Ampla, apoiada, ainda que com ressalvas, pelo MLN-Tupamaros, e sua possibilidade de êxito dispararam um sinal de alerta. Mais uma vez, os conteúdos veiculados pela imprensa brasileira fornecem pistas sobre a questão. Segundo o editorial do jornal *O Estado de São Paulo*, de janeiro de 1971:

²²⁴ Apenas a título de exemplo, cito a fuga de 111 detentos, quase todos do MLN-TUPAMAROS, encarcerados no terceiro pavimento do presídio de Punta Carretas, em episódio que exibiu contornos de cinema de ação.

O que ocorre no Uruguai está longe de ser um assunto interno desse pequeno país encravado entre duas grandes potências da América Latina, Brasil e Argentina. Dentro dos quadros continentais e hemisféricos, o que ali ocorre afeta a segurança nacional dos seus vizinhos.

(...), a verdade é que os acontecimentos do Uruguai ameaçam colocar-nos, de um momento a outro, diante de uma situação perfeitamente idêntica a aquela que em 1851 forçou o Brasil a transpor as fronteiras do sul (...)

O problema hoje, no Uruguai, como também em tantos outros países da América Latina, embora em graus variados, é o desafio representado pela subversão do comunismo internacional²²⁵.

Não estou afirmando que os editoriais jornalísticos foram porta-voz do governo brasileiro, mas parece evidente que tanto o ânimo quanto as concepções eram, se não compartilhadas, ao menos muito próximas. Nesse sentido, acredito, ainda, que tal disposição possivelmente buscasse fomentar uma atmosfera propícia a aventuras além de nossas fronteiras.

Por outro lado, considero importante a menção ao excerto acima também por ser indicativo de que o governo Médici respondia a pressões que vinham da sociedade e que se materializavam, por exemplo, em editoriais como esse. A propósito, a reação do chefe de governo aos apelos da opinião pública ou de grupos de interesses mostra-se em consonância com as premissas que apontam para uma Diplomacia Presidencial. Assim sendo, podemos afirmar que havia uma política externa “técnica”, ligada às tarefas cotidianas, proposta pelo Itamaraty, e a política externa “política”, voltada para os grandes rumos da PEB, concebida pelo Presidente.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao fato de o citado editorial nos ajudar a desmistificar a “oposição” da imprensa aos métodos totalitários do regime; a “estratégia do embaraço” que, em “A Ditadura Escancarada”, Élio Gaspari sustenta ser a tática dos meios de comunicação da imprensa brasileira para o embate²²⁶.

Retornando, por breve intervalo, à reunião entre os presidentes Nixon e Médici, verifica-se no âmbito de seu conteúdo o ensaio para uma ação internacional conjunta, que repercutirá também na República Uruguia. Lembremos que, após a proposta de Nixon em estabelecer “meios de comunicação direta, fora dos canais diplomáticos normais”, Médici observa “o magnífico trabalho feito pelo Coronel

²²⁵ Apud Schiling, 1978: pp. 13-15, grifo nosso.

²²⁶ Reconheço que a consignada abordagem contesta a afirmação defendida por um trabalho célebre; contudo, ainda que uma defesa mais convicta de minha interpretação dependa de pesquisa mais alentada, confio que tal investigação concluiria em meu favor.

Moura como Adido de Defesa no Brasil”, acrescentando “o quão lamentável era a sua partida do país”. Conforme o antecipado na subseção 3.3, no bojo da passagem reservada à análise da “política externa conjunta”, o então coronel norte-americano permaneceu na fronteira sul do Brasil em visita às unidades militares do Exército semanas antes do processo eleitoral uruguaio, o que nos faz acreditar, à luz desse horizonte, que a lembrança do Adido norte-americano merece uma reflexão mais cuidadosa, podendo indicar que as insinuações de força brasileira não eram apenas peças de retórica ou teorias de conspiração²²⁷.

Os acontecimentos futuros do Uruguai, embalados pela vitória de Juan Bordaberry e, posteriormente, pela instalação da ditadura no país, em 1973, mitigaram a preocupação com o avanço da proclamada subversão em seus domínios, mas abriram caminho para as próximas ações repressivas em todo o continente sul-americano, incluindo a orquestração verificada nos anos da operação Condor. Aparentemente – tornamos a afirmar –, o Uruguai representou, como parecem atestar as próprias afirmações do embaixador Pio Corrêa, um laboratório propício para a ação brasileira.

Ainda a propósito dos eventos aqui relatados, entendo seja este o momento de retomar a questão que, linhas acima, elaboramos: afinal, qual a explicação para as diferentes posturas norte-americanas nos dois momentos aqui abordados? Considero que a resistência ao golpe, em meados dos sessentas, está relacionada com a ausência de figuras confiáveis, no sentido dos interesses dos Estados Unidos. Ademais, não fazia parte dos planos das autoridades em Washington veleidades nacionalistas ou a autonomia nos países do sul, reflexos ainda de uma doutrina que se esgarçava. Com Nixon e Kissinger, inaugura-se uma nova fase, em que o objetivo de Estado é mais importante. O palco da Guerra Fria é estabelecido, de fato, na América do Sul, e, nesse caso, um determinado grau de nacionalismo e desenvolvimento autóctone é admitido, desde que significasse o distanciamento de propostas de esquerda e o isolamento de Cuba.

Do lado brasileiro, devemos refletir sobre o porquê de os presidentes Castelo Branco e Médici – considerando válidas suas diferenças em relação à política

²²⁷ Adicionalmente, gostaria de ressaltar que o Presidente Nixon não apenas determina a promoção do Coronel Arthur S. Moura a General Brigadeiro, mas também ordena sua permanência na Embaixada no Brasil. Nixon é enfático e afirma que “isso é uma ordem e não me interessam as tergiversações da burocracia do Pentágono”. Esta informação foi extraída de memorando do Departamento de Defesa, não datado.

externa – pensarem da mesma forma sobre o Uruguai. Apesar de suas eventuais distintas vinculações em termos de grupos de poder, ambos raciocinavam a partir de uma mesma matriz, a DSN e a geopolítica gestada na Escola Superior de Guerra. Não devemos menosprezar a força do pensamento de base geopolítica nas formulações e decisões dos mandatários de então; vale lembrar que o próprio embaixador Pio Corrêa é um diplomado da ESG. Além disso, abordando a diplomacia tradicional, devemos perceber que, se o papel do MRE, num primeiro momento, mostra-se fundamental, perde centralidade em termos decisórios na gestão Médici.

3.4.2 Destruir a Via Chilena – um imperativo da segurança nacional

Durante praticamente todo o século XX, o Chile foi considerado um aliado estratégico do Brasil, desde a chancelaria de Rio Branco, passando pelo que se tornou conhecido como “Pacto ABC” e até o final da década de sessenta, fosse como consorciado na estabilização e no equilíbrio de poder sul-americano, fosse como parceiro nas disputas geopolíticas com a Argentina. Todavia, por um brevíssimo período, associou-se ao Chile a imagem de um inimigo de elevado risco nas ponderações estratégicas de Brasília. Precisamente sobre este episódio, dedicaremos o último item do derradeiro capítulo desta dissertação.

O fato determinante da inflexão da relação entre Brasília e Santiago será a eleição de Salvador Allende. Sua vitória provoca uma dupla reação com sentidos contrários. De um lado, a esquerda latino-americana vislumbra a possibilidade do caminho socialista para um grande país da América do Sul – a Via Chilena – e, em seus domínios, a oportunidade de refúgio e de constituição de uma base para a rearticulação de uma grande quantidade de militantes, de matrizes revolucionárias ou não. De outro, os partidários da contenção enxergavam no sucesso da Unidade Popular uma prova da ação do comunismo internacional, que denotava enorme risco para a “estabilidade” do Ocidente, sensações essas sintetizadas na feliz observação de Tanya Harmer, ao comentar o estado de espírito dos representantes de Havana, Brasília e Washington, que teriam observado o discurso inaugural do presidente

socialista do Chile “com júbilo, horror e desdém, respectivamente”²²⁸. Tais pontos de vista conflitantes não poderiam, por certo, coexistir pacificamente.

O confronto entre esses dois polos foi, provavelmente, o momento de maior intensidade do fenômeno que a mencionada autora batizou de *Inter-American Cold War*²²⁹. Além disso, assinala, ao mesmo tempo, a consolidação das forças contrarrevolucionárias e o fortalecimento do repúdio internacional aos golpes militares no subcontinente. O episódio chileno demonstra, definitivamente, que a propalada *détente* entre EUA e URSS não englobava suas respectivas áreas de influência, permitindo-nos supor que a eleição de Salvador Allende foi tida como capaz de provocar um significativo impacto no equilíbrio de poder do sistema interamericano.

A vitória do candidato da UP, reputado como improvável, gerou imediata reação interna, suscitando, inclusive, uma tentativa de invalidar o pleito, dada a margem de votos obtida por Allende, pouco mais de 36%. Mas, para os fins desta dissertação, interessa-nos, sobretudo, o efeito observado na arena internacional por força da conquista da presidência pelo candidato socialista²³⁰.

Um dos principais aliados do novo governo foi Cuba, país com o qual serão retomadas as relações diplomáticas, conforme o anunciado ainda em 12 de novembro de 1970 por Allende. De fato, como observa Tanya Harmer²³¹, a eleição no Chile foi motivo de efusiva comemoração para os dirigentes de Havana, e Fidel entendia constituir o episódio o mais poderoso exemplo da nova onda revolucionária, destinada a minar a influência norte-americana na América Latina.

Consonante com tal disposição, Castro ordena que a edição do *Granma*, que circularia no dia seguinte à eleição de Allende, proclame categoricamente a “derrota do imperialismo no Chile”²³². Os líderes cubanos acreditavam na possibilidade de manter a Via Chilena atuante e no poder a ponto de, em julho de 1971, após nova proclamação acerca da força do movimento chileno, o principal dirigente de Cuba

²²⁸ Harmer, 2011: p. 1.

²²⁹ Harmer, 2011.

²³⁰ Para mais detalhes sobre a trajetória de Allende, da Unidade Popular bem como do governo do Chile naqueles conturbados anos, ver Winn (2010).

²³¹ Harmer, 2011: p. 49. Na página 65, a autora anota que Fidel Castro havia recomendado ao futuro presidente chileno esperar algum tempo, até dois anos, antes de anunciar formalmente os laços diplomáticos entre os dois países. Considerando a negativa de Allende em seguir o conselho do líder cubano, acredito que Castro sente-se à vontade para exultar a “Revolução Chilena”, como veremos no decorrer desta subseção.

²³² Harmer, 2011: p. 49.

afirmar que os EUA estavam “muito mais frágeis (...) e muito mais limitados em suas possibilidades de intervenção e de esmagar o processo revolucionário latino-americano”²³³. Como os fatos posteriores haveriam de demonstrar, a avaliação de Cuba era excessivamente otimista e precipitada. Todavia, naquele momento, como verificamos ao analisar a reunião entre Nixon e Médici, tal impressão de risco foi sentida pelas forças conservadoras, especialmente, neste caso, em Washington e em Brasília.

O apoio de Cuba não ficou restrito aos pronunciamentos de seu líder ou à veiculação de notícias afirmativas no jornal oficial da ilha. Especialmente após o reconhecimento diplomático, assessores militares e agentes da inteligência cubana começam a desembarcar no Chile, incluindo elementos das forças especiais e da guarda pessoal de Fidel Castro²³⁴. Além disso, a contribuição cubana se fez sentir através da concessão de suporte diplomático nas questões relativas ao bloco soviético e, também, da tentativa de incremento nas relações bilaterais, tanto as de ordem comercial quanto as referentes ao desenvolvimento científico e tecnológico²³⁵. Por outro lado, Allende nunca negou a simpatia que nutria pela revolução cubana e, ainda que promovesse “uma via chilena para o socialismo”, diferente nos métodos, jamais refutou que os objetivos de ambos os países seriam os mesmos. Tais fatos, evidentemente, não foram negligenciados nas avaliações norte-americanas. Nas palavras de Nixon, “não vamos nos importar com o que os países realmente democráticos da América Latina dizem – o jogo está no Brasil e na Argentina (...)”²³⁶. E o Brasil, àquela altura, já estava jogando.

De fato, para as forças progressistas em todo o mundo, a eleição de Allende era recebida com entusiasmo e otimismo. Conforme o próprio presidente eleito afirma em seu discurso da vitória, centenas de países ao redor do globo estavam, agora, olhando para o Chile. Muitas dessas nações, contudo, não observavam o acontecimento com admiração, mas, antes, avaliando qual seria a melhor estratégia

²³³ No original: “In July 1971 Fidel Castro proclaimed that the United States was ‘a lot more fragile, and (...) much more limited, in its possibilities for intervention in and crushing of revolutionary Latin American processes’”. (Harmer, p. 103).

²³⁴ Não encontrei números confiáveis sobre a quantidade de agentes e de combatentes profissionais cubanos presentes no Chile, mas, provavelmente, não foi um grande contingente, pois uma presença significativa seria facilmente identificada pelos serviços de informação das Forças Armadas chilenas.

²³⁵ Harmer (2011, pp. 50-56 e p. 82).

²³⁶ Memorandum of conversation, President at al, adress to NSC. No original: “Let’s not think about what the really democratic countries in Latin America say – the game is in Brazil and Argentina (...)”. *Apud* Harmer (2011, p. 69).

para impedir sua continuidade. O general Canaverro Pereira, ao receber o adido militar da Argentina, assevera que:

[...] a ofensiva do comunismo internacional, planejada há pouco mais de dois anos em Cuba, através da Organização Latino-americana de solidariedade (OLAS), avança no continente, demonstrando sua flexibilidade para conquistar o poder, usando concomitantemente a violência e o golpe de estado ou o processo eleitoral legal [...]. Nós seremos, sem dúvida, atingidos pela mais dura luta ideológica que já tivemos que enfrentar, agora mais presente, mais palpável e mais agressiva²³⁷.

Na visão de Brasília – que, conforme pudemos observar, tanto nas ações realizadas no Uruguai, como no encontro bilateral, percebia o risco de uma ação comunista nas menores ocorrências, até mesmo na eventual redução da oferta de açúcar –, um país sul-americano que retomasse relações diplomáticas com Cuba, deixando patentes os laços de um bom relacionamento com este país, só poderia ser encarado como o mais terrível dos inimigos. Considerando o momento e, nesse contexto, os motivos que teriam impedido o rompimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Chile, entendemos admissível concluir que, provavelmente, o regime do primeiro não gostaria que suas ações constituíssem motivo para uma denúncia chilena de desestabilização internacional.

O governo brasileiro dispunha, ainda, de uma grande vantagem sobre o do Chile; aliás, sobre a maior parte de seus vizinhos: no âmbito da política interna, o regime mostrava-se forte, a oposição política formal estava desorganizada e enfraquecida, e o país não atravessava distúrbios sociais que inviabilizassem suas ações. Em que pese a persistência dos focos de guerrilha urbana e a tentativa de guerrilha rural no Araguaia, as iniciativas isoladas da esquerda revolucionária brasileira não eram suficiente para desestabilizar o bem montado aparato de segurança interna e repressão²³⁸. Em outras palavras, para usar o jargão militar, o flanco interno estava controlado e seguro, permitindo ofensivas em direção a outros objetivos estratégicos. O golpe civil-militar brasileiro, ocorrido quase dez anos antes,

²³⁷ Apud Harmer (2011, p. 73).

²³⁸ Talvez o mais preocupante teatro de guerra para as FFAA tenha sido o foco guerrilheiro configurado pelo PCdoB na região da Serra do Bico do Papagaio, atual estado do Tocantins. Não obstante, para enfrentá-lo, foram mobilizados menos de 2% do potencial militar brasileiro em termos humanos; em termos materiais o dispêndio fora ainda menor.

havia consolidado uma posição inestimável para as forças da contrarrevolução, uma sólida e bem estruturada cabeça de ponte para eventuais ações no hemisfério sul.

A percepção da importância do Brasil na contenção é sistematicamente apontada nos documentos do Departamento de Estado dos EUA. Do relatório de Estratégia e Análise do País²³⁹, produzido pela embaixada americana, em janeiro de 1971, consta a seguinte narrativa:

O mais importante interesse norte-americano no Brasil é a segurança dos EUA, através da cooperação do Brasil como um aliado hemisférico contra contingências como: uma ameaça intracontinental, uma séria deterioração da situação chilena (por exemplo, caso o Chile adote o estilo cubano de política de “exportação da revolução”), ou a formação de um bloco Andino que poderia tornar-se antiamericano; ou numa hipótese mais remota de ameaça extracontinental, como a penetração soviética no Atlântico Sul. [...] A manutenção do Brasil como um potencial aliado hemisférico poderá se constituir enquanto elemento crítico para os interesses [de segurança] dos EUA.

No relato acima transcrito, podemos observar alguns elementos fundamentais à avaliação das relações bilaterais Brasil-EUA. Ao determinar o “mais importante interesse norte-americano” como função da segurança interna dos Estados Unidos, outras reflexões apontadas como fulcrais no relacionamento entre os dois países, nesse período, perdem relevância. Afinal, qual a importância das questões relativas ao café solúvel ou mesmo acerca da pretensão sobre uma faixa marítima (que, afinal, poderiam ser solucionadas com alguns ajustes comerciais, sem contar a impossibilidade brasileira de negar o uso do mar) frente à instalação de um regime francamente hostil ao sistema ocidental e que poderia servir de base de apoio para inimigos? Estamos, aqui, vivendo um cenário de guerra. Ainda que consideremos a Guerra Fria, combatida, sobretudo, no campo ideológico, o componente clássico de luta, manutenção de territórios e espaço de manobra estava presente.

Também não podemos deixar de apontar a coincidência entre a importância estratégica do Brasil e a sua função em caso de confronto, considerando a análise

²³⁹ Country Analysis and Strategy Paper (CASP), *apud* Harmer (2011, p. 99). No original: “The fundamentally most important U.S. interest in Brazil is the protection of U.S. national security against the contingences of: an intra-continental threat, such as a serious deterioration in the Chilean situation (example – Chile adopting a Cuba style ‘export of revolution’ policy) or the formation of an Andean bloc which turned anti-U.S.; or an admittedly more remote extra-continental threat, such as Soviet penetration of the South Atlantic (...). The maintenance, therefore, of Brazil as a potential ally in hemispheric security affairs could be of critical interest of the U.S.”.

da embaixada norte-americana e a proposta de Golbery, como apresentada no Capítulo 1, inclusive em relação ao espaço do Atlântico Sul. Talvez o MRE não considerasse a Geopolítica em suas formulações, mas os EUA elaboraram a estratégia norte-americana levando em conta as concernentes proposições, enquanto Brasília respondeu positivamente aos riscos apresentados sob tal orientação.

O golpe brasileiro, todavia, não serviu apenas para preparar um país que pudesse colaborar na contenção enquanto agente passivo. Possivelmente, a solidariedade continental – expressa por Costa e Silva e Emílio Médici em suas mensagens ao Congresso – tenha sido mobilizada, por exemplo, por meio da aplicação da experiência brasileira em organizar grupos e esquemas golpistas na desestabilização do governo do Chile. Em São Paulo, inclusive, surgiram boatos sobre a atuação de oficiais de alta patente na sistematização de um sistema de recrutamento de chilenos residentes no país para conduzir ações de combate contra a Unidade Popular. Concomitantemente, fontes confiáveis informavam que os altos comandantes brasileiros, já em março de 1971, preparavam planos militares para atuar através das fronteiras chilenas com a Argentina, o Peru e a Bolívia, procurando estabelecer pontos favoráveis à atuação guerrilheira anti-Allende, além de infiltrar no território-alvo agentes dos serviços de informação brasileiros²⁴⁰. Verifica-se, destarte, um modo de operação bastante similar ao pensado para o Uruguai, o que autoriza a identificação de um padrão de planejamento e ação consentâneo com o perfil militar.

Poderíamos argumentar, entretanto, que tais atividades teriam conformado iniciativas isoladas de alguns setores militares, alheias à aprovação do governo central ou, ainda mais importante, que nossa diplomacia profissional não acompanhava essas elucubrações e manobras. Mas, em assim sendo, o que dizer do encontro entre o secretário assistente do Departamento de Estado, Charles Meyer, e o chanceler Gibson Barbosa, que discutiram a “infiltração cubana nos negócios internos do Chile” e a futura transformação do país numa “base para a exportação do terrorismo e da subversão”? Como classificar o fato de este diplomata brasileiro ter discutido com emissários de Washington a forma como deveriam agir com respeito à esquerda sul-americana e, especialmente, em relação a Allende,

²⁴⁰ Para as fontes, além da já citada obra de Tanya Harmer (2011, p. 95), as fontes do National Security Archives dão conta do envolvimento do Brasil. Também diversos artigos recentemente publicados tratam deste tema.

contra quem a ação deveria ser “discreta e cautelosa”?²⁴¹ A convergência dos discursos militares e diplomáticos – levando-se em conta, inclusive, as declarações dos mesmos diplomatas antes do golpe – permite afirmar que tal linha de pensamento e conduta foi formulada fora do Itamaraty, mas por esta instituição incorporada e assumida. A aposta de Henry Kissinger ao eleger o Brasil como país-chave mostrou-se correta, e a administração de Richard Nixon encontrou um importante e poderoso aliado contra Salvador Allende. Conforme o afirmado por Médici, o Brasil já trabalhava no sentido da derrubada do presidente chileno.

O governo do Chile considerava que um dos grandes pontos de atrito com os Estados Unidos vinculava-se à política de nacionalização, especialmente de empresas estrangeiras atuantes na exploração das ricas jazidas de cobre do país. Ao enviar Orlando Letelier como embaixador em Washington, esperava-se que essas arestas fossem aparadas e a questão da nacionalização, equacionada em bom termo. De fato, o embaixador chileno informa que sentia uma atmosfera favorável a acordos positivos entre as capitais dos dois países, além de observar interesse e solicitude, tanto da parte de Nixon, quanto da de Kissinger, para tratar dos assuntos mais agudos da pauta bilateral. Contudo, esta avaliação estava equivocada. Em verdade, para Nixon, a matéria mais importante não era a nacionalização do cobre, mas a questão política envolvida. Ao analisar esse quadrante histórico, devemos redobrar o cuidado antes de apontar a prioridade concedida aos aspectos econômicos ou de negócio nas decisões governamentais.

Apesar de mensagens tranquilizadoras enviadas por Letelier, o governo chileno não permanece imóvel. Percebendo que sua situação externa poderia deteriorar-se e pressentindo uma manobra voltada ao isolamento do Chile, a diplomacia do país inicia uma intensa movimentação internacional. Além do já citado aprofundamento das relações bilaterais com Cuba e com as demais nações do bloco soviético – inclusive aventando a possibilidade de integração do país ao COMECON (Conselho para assistência Econômica Mútua)²⁴² –, participa ativamente de fóruns multilaterais, registra o Chile junto ao movimento não alinhado e busca maior

²⁴¹ NSC Files, Box H-48.

²⁴² Council for Mutual Economic Assistance. Fundado em 1949, este organismo internacional visava a integração econômica dos países do bloco soviético, representando uma réplica do Plano Marshall. Composto, inicialmente, por nações europeias, passa a ser integrado, em momento posterior, também por países não europeus (Peixoto, 1971).

participação no G-77, pugnando por um amplo entendimento entre os países do grupo, que teriam problemas e necessidades comuns.

A propósito, uma questão bem observada por Tanya Harmer refere-se, justamente, à dificuldade enfrentada pelo Chile junto ao G-77: como conciliar, afinal, os interesses da América Latina e da África Subsaariana, por exemplo²⁴³?

Mas foi principalmente no âmbito continental que se concentrou a movimentação diplomática chilena, procurando demonstrar que o governo da Unidade Popular defendia uma política externa baseada no pluralismo ideológico, algo que, analisado em retrospectiva, seria impossível de se praticar. Nesse sentido, estabelecendo uma proposta de obstar a movimentação brasileira, a chancelaria chilena dirige seus esforços em direção a Lima e Buenos Aires, afirmando, na capital portenha, que Argentina e Chile “não eram e não seriam rivais”, e que o Brasil seria o antagonista com quem a Argentina teria de preocupar-se²⁴⁴.

Havia, ainda, um flanco fronteiro a ser coberto: a Bolívia. Enquanto Juan José Torres comandasse este país, a chancelaria chilena poderia encontrar um ponto, ainda que não de apoio, ao menos de neutralidade, tanto em negociações diplomáticas multilaterais, quanto para negar facilidade de acesso ao território, no caso de incursões militares. Para a embaixada norte-americana em La Paz, a Bolívia estava no caminho de tornar-se um satélite soviético, e, em junho de 1971, Kissinger considerava a situação boliviana urgente²⁴⁵. Contudo, é certo que o governo brasileiro já atuava no sentido de colaborar com o golpe do coronel Hugo Banzer, auxílio que incluía planos e armamentos, bem como retaguarda logística e diplomática. A vitória de Banzer foi comemorada em Brasília e Washington²⁴⁶, e constituiu mais um revés para Allende.

Mais tarde, em 1972, conforme o apontado por Harmer, ainda preocupado com a situação boliviana, Médici informa a Nixon que:

[o] caos político, ou o estabelecimento de um regime marxista-leninista na Bolívia acarretará, para toda a América do Sul,

²⁴³ Harmer, 2011, pp.114-115.

²⁴⁴ Harmer, 2011, p. 102.

²⁴⁵ Memorandum off conversation, Nachmanoff, Kissinger and Senator Jarpa (senador pelo Chile), 7 de dezembro de 1970. Memorandum Nachmanoff to Kissinger, 17 de junho de 1971. Documentos disponíveis em: <http://history.state.gov/historical>.

²⁴⁶ Nixon reconhece, agradecido, o apoio brasileiro no caso boliviano, em conversa telefônica e em reunião do NSC.

consequências mais sérias, perigosas e explosivas que o problema cubano, em face da posição geoestratégica da Bolívia.

O alerta de Médici ainda é reforçado pela embaixada norte-americana em La Paz. Nesse sentido:

[...] a rápida e eficiente assistência brasileira ao governo de Banzer [...] reflete não apenas a preocupação do governo brasileiro com a efetiva ameaça à segurança representada por Torres, mas o entusiasmo e a afinidade com o governo Banzer.

O comunicado da embaixada também registra que Brasília esperava uma significativa ampliação do auxílio prestado pelo governo dos Estados Unidos aos bolivianos. Pouco tempo depois, o presidente Médici é informado que o socorro norte-americano para a Bolívia havia sido substancialmente elevado²⁴⁷.

A preocupação dos governos brasileiro e norte-americano com a Bolívia reflete uma situação política complexa, acerca de um país que fora considerado por Guevara para a insurreição armada e que ainda contava com focos guerrilheiros – apoiados, na avaliação de Washington e Brasília, por Cuba e Chile –, devendo, portanto, receber todo o apoio necessário para ser mantido na órbita de influência daquelas duas nações. Além disso, caso um suporte militar fosse necessário na eventual ocorrência de um conflito armado contra Allende, a Bolívia seria a melhor opção para o deslocamento de pessoal e para o estabelecimento de bases de apoio ao combate nas montanhas. Os comunicados e as avaliações aqui narrados ajudam a explicar, na prática, as elaborações geopolíticas apresentadas no Capítulo 1 desta dissertação, especialmente a atenção dedicada ao espaço geográfico boliviano e, em menor medida, ao peruano.

Cada vez mais, o golpe militar no Chile parecia a opção preferencial dos “fraternos” aliados intercontinentais e, em 17 de outubro de 1972, em reunião do Departamento de Estado norte-americano, tal estratégia não só era ventilado, como, inclusive, já se discutia o apoio pós-golpe, sendo o Brasil indicado como um provável eixo de sustentação ao futuro governo militar chileno²⁴⁸. Ao que tudo indica, a “mão norte-americana” não poderia aparecer antes e deveria, igualmente, permanecer oculta depois do golpe. Mas isso não impediria o auxílio.

²⁴⁷ Harmer, 2011, pp. 166-167.

²⁴⁸ Memorandum for the Record. CI Files, JOB 80B01086A, box 12. Disponível em meio eletrônico: <http://history.state.gov/historicaldocuments>.

De fato, após o golpe, será brasileira a primeira “mão amiga” a socorrer o Chile. Denotando a importância do governo militar, verifica-se, no bojo dos relatórios e das reuniões sobre o caso chileno, a constante referência à atuação do Brasil enquanto parceiro nas atividades sobre aquele país.

De sua parte, o governo brasileiro manteve constante pressão sobre o Chile, fosse por meio da já apontada ação dirigida aos vizinhos, fosse através do apoio e do estímulo aos grupos de oposição política e militar contra a Unidade Popular, ou, ainda, através do canal diplomático tradicional, a embaixada em Santiago.

Nesse sentido, o embaixador Camara Canto procura manter seus superiores em Brasília constantemente informados acerca das aparições e dos pronunciamentos de Salvador Allende, bem como acerca das notícias veiculadas sobre o Brasil ou sobre o relacionamento com agentes políticos e militares de oposição. Não obstante fossem todas essas atividades corriqueiras e mesmo esperadas dos representantes diplomáticos, sendo parte integrante de suas funções e atribuições, as transmissões do embaixador brasileiro eram carregadas de conotação ideológica e traíam uma profunda concordância com as diretrizes de Segurança Nacional, emanadas desde o comando do regime militar. Da mesma forma, também não se coadunavam com a “tradição diplomática brasileira” a intervenção em assuntos internos ou a comemoração de um golpe de estado.

Um significativo exemplo do quanto acima exposto é o telegrama enviado por Camara Canto acerca do discurso de Allende na abertura da Assembleia Sindical Mundial, evento sediado em Santiago e que contou com delegações de diversos países. Como informa o representante diplomático brasileiro:

Por mais de uma hora Allende repetiu os conhecidos ataques ao ‘imperialismo ianque’, a CIA, a ITT, etc. De clara orientação marxista, a reunião é mais um dos bem montados shows do comunismo internacional, com finalidade de propiciar vasta matéria para órgão de imprensa esquerdista, no Chile e no exterior²⁴⁹.

Entre os aludidos órgãos de imprensa, estava a TV-7, emissora estatal que, segundo outro relatório, enviado em 24 de abril de 1973 e assinado por Camara Canto, promovia sucessivos ataques ao Brasil em virtude da censura e da restrição à liberdade de expressão e de imprensa. Conforme descreve o documento:

²⁴⁹ Telegrama emitido pela embaixada brasileira em Santiago, Chile, disponível no arquivo Folha Transparência em www.transparencia.folha.com.br/arquivos-da-ditadura?sr=49.

Reconhecendo que o Brasil é hoje a primeira potência da América Latina e se encaminha gradualmente para ocupar um lugar de destaque no concerto das nações, mercê do nosso desenvolvimento acelerado, a TV-7 abundou em comentários sobre a figura do censor [...] e sobre supostas coerções a alguns jornais (nominalmente “O Estado de São Paulo” e a “Tribuna da Imprensa”). [...]. O que o marxismo chileno busca fundamentalmente é controlar o impacto provocado na opinião pública deste país pelas constantes notícias favoráveis ao Brasil que têm aparecido nos órgãos de oposição.

Os comunicados de Camara Canto revelam que a linha de pensamento do chefe do posto em Santiago não divergia em absoluto – ao menos em sua produção oficial – dos discursos produzidos pela propaganda oficial do regime. Os documentos também revelam um fervor antimarxista no mesmo nível dos ideólogos da DSN, permitindo-nos supor que seu emissor não discordasse dos métodos então propostos para o combate dos adversários. Ademais, considerando outras comunicações diplomáticas e de chancelaria aqui abordadas, entendemos não ser possível afirmar que o ânimo do embaixador no Chile representasse uma exceção junto ao MRE.

O apoio brasileiro aos golpistas torna-se patente após 11 de setembro de 1973, data da ação que aniquila o mandato da Unidade Popular e de seu presidente. Primeiro país a reconhecer o governo da Junta Militar, em 14 de setembro do mesmo ano, o Brasil rapidamente passa a empreender programas de auxílio à nova administração chilena, com liberação de créditos da ordem de cem milhões de dólares, além de iniciar um prolongado e amistoso relacionamento, inclusive como intermediário dos Estados Unidos. Nesse sentido, a título de ilustração, registre-se o episódio em que este país sugeriu o envio de equipamento bélico ao Chile, via Brasil ou Argentina, objetivando, com isso, evitar publicidade acerca do suporte às operações militares naquele país²⁵⁰. Por seu lado, os golpistas demonstravam publicamente o apreço pelos militares brasileiros, ao condecorar oficiais de alta patente da Força Aérea do país²⁵¹.

Cumpre enfatizar que não encerro o último capítulo desta dissertação com o episódio do Chile da Unidade Popular por mero acaso, nem por rigor cronológico.

²⁵⁰ Memorandum NSC staff em Santiago para Kissinger. National Archives, NSC, doc 74. Disponível em: www.state.gov.

²⁵¹ Conforme telegrama enviado pela Embaixada brasileira em Santiago, disponível no arquivo Folha Transparência em <http://transparencia.folha.com.br/arquivos-da-ditadura?sr=49>.

Considero os eventos ocorridos nesse espaço sul-americano a síntese de todos os temas, elaborações intelectuais e ações governamentais, públicas ou encobertas, voltadas para a contenção do comunismo e para o estabelecimento das ditaduras militares no continente. Também considero o momento culminante da história da Guerra Fria na América Latina e o ponto a partir do qual as forças da contrarrevolução desferem o golpe definitivo nas ilusões da esquerda revolucionária em nosso continente. Não obstante a tenacidade e a resistência dos muitos grupos que tentaram continuar a luta, esta já estava decidida.

Também julgo tal contextura importante por demonstrar, em conjugação com os casos boliviano e uruguaio (para manter nosso foco apenas nos acontecimentos aqui aludidos), que a reação não parte de agentes externos onipotentes. As forças conservadoras na América Latina em geral, e na América do Sul em particular, estavam prontas para deter os movimentos revolucionários, independentemente do auxílio norte-americano, desde que tais ações não contassem com o apoio da outra superpotência do período, fato que, de qualquer forma, provocaria a participação dos EUA. Os países sul-americanos, suas Forças Armadas e suas elites dirigentes não eram meros espectadores da história.

Ostentando similar importância, encontram-se as ações contra o governo Allende e, no âmbito destas, o movimento que designei como *arquitetura da contenção*. Observável já na administração de Castelo Branco, esta dinâmica envolverá diversas agências do governo brasileiro, incluindo o Ministério das Relações Exteriores, dando ensejo a uma atuação de notável eficiência, que atendia diligentemente às demandas da Doutrina de Segurança Nacional e aos pressupostos da geopolítica brasileira. O governo da Unidade Popular tinha poucas chances de vencer a disputa regional, ainda que estivesse disposto a lançar uma ofensiva mais contundente contra seus adversários. O momento era da reação, e não da revolução.

CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, procurei analisar fatos e pronunciamentos (verbais e escritos) que, em minha avaliação, constituem os principais discursos e eventos concernentes à Política Externa Brasileira durante os três primeiros governos do regime militar e através dos quais podemos divisar as doutrinas que, subjacentes ao seu conteúdo, delinearam os contornos das ações então empreendidas, inclusive em relação aos nossos vizinhos continentais.

Ainda fundamentalmente sob a perspectiva ora assinalada, mas também atento às alternativas proporcionadas por uma visão forânea, considerando a singular relevância deste específico horizonte para uma compreensão mais abrangente dos temas mobilizados por esta dissertação, busquei, igualmente, investigar as doutrinas norte-americanas de contenção, dada a inquestionável centralidade dos EUA no âmbito de nossas relações exteriores.

Nesta seção, integralmente dedicada às minhas considerações finais, com esteio nos informes obtidos por meio das referidas abordagens e amparado pelas reflexões ensejadas durante tal processo, devotarei particular empenho para responder às questões e confrontar as hipóteses elencadas na Introdução deste volume, além de propor outras inferências e sugerir novos apontamentos a partir das inquietações que emergiram no decorrer da concepção e da elaboração do texto ora apresentado.

Conforme observei nos momentos iniciais deste estudo, o sonho de construir um *Brasil Grande*, de alcançar o *status* de potência e de ocupar um lugar de destaque no concerto das nações está presente nos ideais do país desde a nossa infância republicana. Mas, para além dos devaneios e aspirações nacionais, se existiu um momento em que esta nação de fato alcançou inegável relevância e, em certa medida, centralidade nas relações internacionais, essa ocasião corresponde ao período de vigência do Regime Militar Brasileiro, especialmente no interregno eleito para esta pesquisa. Lamentavelmente, ao menos em meu entendimento, tal importância foi derivada de um momento peculiar da Guerra Fria, em que a “atmosfera tórrida” deste embate deslocou-se para a América Latina.

Sob tal perspectiva, dando início ao enfrentamento das indagações formuladas na primeira parte desta exposição, creio que podemos desde logo

afirmar a existência de uma política externa característica do Regime Militar, que esteve fortemente vinculada aos desígnios da Segurança Nacional e da contenção continental ao movimento comunista, como demonstraram as ações perpetradas já nos primórdios do período ditatorial, com as manobras intervencionistas realizadas no Uruguai, até as gestões para desestabilizar o governo de Salvador Allende, passando, ainda, pelas iniciativas levadas a efeito junto ao Paraguai, ao Peru e à Bolívia. É certo que outras atividades foram desenvolvidas no cenário externo, onde nossa diplomacia também procurou realizar tarefas comerciais e de política multilateral, mas foram os referidos movimentos de ingerência que realmente provocaram impacto na esfera internacional.

Destarte, tendo em vista os contornos de sua configuração, entendo não ser possível identificar a política externa praticada sob o comando dos presidentes do ciclo da ditadura militar brasileira com as alternativas propostas por seus antecessores ou por seus sucessores, dada a singularidade do contexto que envolve a sua articulação e com o qual vigorosamente interage. Os projetos concebidos sob tal orientação contemplavam invulgares anseios e o poder executivo vivia um momento único, privilegiado, em que praticamente inexistia o encargo de negociar apoio político interno para suas iniciativas, além de contar com o apreciável suporte norte-americano (especialmente nas gestões de Castelo Branco e de Emílio Médici).

Tributárias desta particular disposição e delineadas pelas diretrizes acima referidas, verifica-se que as ações perpetradas no período em questão – tanto no campo da segurança quanto no da diplomacia – evidenciam que o governo brasileiro distinguia de forma muito clara o seu papel e, mais do que isso, discernia com perspicácia as suas reais possibilidades. Não podendo ser um ator global, concebeu, a partir de proposições geopolíticas, uma efetiva dinâmica de ocupação do espaço interno. Além disso, através de ações internacionais, buscou tamponar o território nacional ao mesmo tempo em que perseguia sua projeção de poder no entorno regional, empenhando-se para criar vínculos de dependência e garantir apoio às suas demandas políticas, mas sem jamais deixar de afirmar, nos pronunciamentos públicos, sua firme solidariedade e sua perene identificação com a América Latina. Quem observar o mapa proposto por Golbery do Couto e Silva²⁵² para representar o raio de ação internacional do Brasil, perceberá que ele

²⁵² Ver Anexo A.

corresponde, exatamente, às áreas de atuação de nossa política externa, incluindo a costa ocidental africana.

Ainda tomando por referência as manobras e condutas efetivadas, podemos afirmar que as decisões concernentes aos domínios da política externa – ao menos as que realmente importaram, tendo em vista a sua repercussão –, passaram ao largo do comando do Ministério das Relações Exteriores, não obstante o seu acatamento e consequente colaboração.

A propósito, impende também observar a necessidade de revisão da memória oficial do MRE, comumente reputado enquanto bloco homogêneo de servidores do Estado, operando numa dimensão que ultrapassaria a influência de regimes políticos. A partir das formulações e dos atos descritos nesta dissertação, sustentar tal memória parece-nos constituir tarefa árdua, assim como igualmente penosa seria a tentativa de validar o discurso de distanciamento do regime militar e das ações de repressão e de intervenção em negócios internos de outras nações. Conforme ponderei em seção diversa, cuidando-se de uma burocracia governamental, o Itamaraty buscou justificar sua manutenção e, sempre que possível, pleitear sua ampliação, ressaltando a importância basilar de seus serviços. Acredito, todavia, que o próprio MRE deveria reavaliar a posição adotada, pois este procedimento fortaleceria a instituição e marcaria um diferencial em relação às Forças Armadas, sempre relutantes em admitir a possibilidade de reconsideração de sua postura durante os anos do ciclo militar brasileiro.

À luz dessas reflexões, deduz-se que, de fato, o exercício da Diplomacia Presidencial foi concretizado, precisamente no governo de Emílio Médici. Não constituíssem suficientes argumentos os eventos intervencionistas voltados às repúblicas vizinhas, verifica-se que este presidente procurou capitalizar os principais encontros internacionais, veiculando-os à sua própria atuação e ao regime militar. É certo que outras ações podem ter conferido proeminência à figura do chanceler brasileiro e à imagem de nossos diplomatas, mas, nesses casos, não podemos descartar a possibilidade de prevalência de um vantajoso senso de oportunidade, apto a mobilizar um artifício para bem conduzir determinado jogo em duas frentes, como aconteceu nas comunicações com a África, que foram assumidas pela chancelaria, enquanto a Presidência da República assegurava os laços com Portugal.

Também na administração de Médici, nota-se que a presença do pensamento de origem militar – logo, decorrente de uma concepção fundada em bases geopolíticas e direcionado à segurança e à projeção de poder – determinou o tom de suas ações, mais do que se poderia observar em relação às gestões de seus antecessores. É legítimo deduzir que o quadrante temporal no qual se inscreve a presidência de Médici, bem como a situação econômica do país favoreceram essas ações; mas o incremento do aparato e da legislação de operações de segurança, os planos de ação concebidos para o entorno continental e o interesse de agir além das fronteiras, tanto no sentido da contenção quanto nos sentidos comercial e diplomático, apoiam minha afirmação.

Quanto à hipótese do retorno, depois da gestão de Castelo Branco, aos princípios da PEI, creio não constitua uma proposição válida. Além dos discursos, o que temos a corroborar tal conjectura? Partindo-se do mais superficial argumento sobre a questão, não se pode perder de vista que os discursos sobre integração latino-americana, desenvolvimento e interesses nacionais já compunham o repertório do primeiro presidente do ciclo. Uma ação “independente” e de confronto com os Estados Unidos poderia ter sido tomada, caso Costa e Silva assim o desejasse. O país poderia ter sinalizado em direção ao Vietnã do Norte, ou, ainda, para a Coreia do Norte, ou mesmo para Cuba. No entanto, nenhum ato de tal natureza foi proposto. Cogitaríamos, por outro lado, citar a ação na II UNCTAD como exemplo do papel de liderança do Brasil; mas, nesse momento, as discussões giravam em torno de temas econômicos, bem menos comprometedores. Ademais, existia uma alternativa para a UNCTAD, essa um tanto mais dramática, ao menos no plano político: o movimento não alinhado, que, aparentemente, não agradava a nenhum dos militares.

Assim sendo, excetuando-se discursos e pronunciamentos sem consequências práticas, nada mais temos a considerar em favor da hipótese sob exame. Argumentar que a declaração de um ou outro ponto de discordância, uma ou outra mudança de princípios – apenas no plano discursivo – seja suficiente para alterar fundamentalmente uma determinada diretriz equivale a desconhecer (ou desconsiderar) o mais elementar na prática da política cotidiana. Com relação ao período Médici, os mesmos critérios aplicados a Costa e Silva adquirem ainda mais valor.

Outro aspecto que gostaria de discutir, mas – é preciso reconhecer – demandaria nova pesquisa, diz respeito à ênfase conferida ao aspecto do *desenvolvimento*. Por vezes, tenho a nítida impressão de que este conceito é utilizado de maneira excessivamente genérico, a despeito de um efetivo detalhamento de seu conteúdo, de suas especificidades e mesmo de seu significado. Seria idêntica, em todos os governos, inclusive àqueles inscritos fora do período militar, a direção transmitida aos esforços no sentido de desenvolver o país? Considerando a inescapável realidade dos recursos limitados, não seria admissível supor que diferentes objetivos conduzem a dificuldades e resultados diversos? Desse modo, a persistência em desenvolver um programa nuclear²⁵³ e de estímulo à implementação de projetos de caráter militar podem ser enquadrados em qualquer plataforma desenvolvimentista? Para os operadores da política externa, as características de cada projeto são irrelevantes? Conforme o registrado linhas acima, todas essas indagações poderiam ser contempladas no bojo de um novo estudo, de natureza diversa. Não obstante, porque igualmente originados do esforço de pesquisa empreendido na elaboração do presente trabalho, julgo constituam os relacionados quesitos reflexões adjacentes aos temas centrais, inférteis ao presente escopo, mas potencialmente fomentadores de futuras incursões. Da mesma forma, outros pontos de relevância não foram aprofundados, como a luta armada e a oposição aos governos militares, mas, como já apontado na nota 253, não é possível ampliar excessivamente o quadro de eventos e atores no bojo de uma dissertação de mestrado, mas que pretendo futuramente inserir em meus trabalhos²⁵⁴.

Ainda no terreno das reflexões que ultrapassam os objetivos aqui perseguidos, mas que também derivaram das tarefas vinculadas a esta dissertação, reservo algumas palavras ao governo Geisel. Conforme o apontado na Introdução, quando em cotejo com outros governos do regime militar, persiste em relação àquele um razoável consenso sobre as mudanças esboçadas nos limites de sua gestão. Contudo, ousar sugerir que fecunda poderá ser uma aprofundada investigação acerca da eventual – diria, de antemão, *efetiva* – influência das circunstâncias conjunturais em voga durante sua administração. Em que patamares

²⁵³ Quanto a questão nuclear, reconheço que mereceria uma abordagem mais detalhada, mas as limitações impostas, bem como a natureza deste trabalho não permitem o aprofundamento do tema.

²⁵⁴ Outros pontos já estão em fase de pesquisa pelo autor, como a recepção das ações brasileiras por seus vizinhos continentais, aqui apenas esboçadas.

se processam as interações com o entorno regional, então já composto por vizinhos afinados com a ideologia da Segurança Nacional e da contenção ao comunismo, ou que reflexos causam o perceptível recuo da luta armada? As ações empreendidas pelos antecessores de Geisel não teriam favorecido e viabilizado sua atitude mais pragmática e “autônoma”? E o que deduzir acerca da mudança de governo que se processa nos Estados Unidos? Esta alternância na condução dos rumos da potência hegemônica não abre estimulantes caminhos para a adoção de uma nova postura?

Não menosprezamos as presunções espontâneas, nem superestimamos as deduções intuitivas, prévias ao estudo exaustivo, mas apenas ponderamos que o incomparável estímulo propiciado pela originalidade e pelo vigor criativo inerentes a esses processos pode ao menos fomentar a ambição pela conquista de novas fronteiras.

Afora tais observações, outras duas questões que instigaram minha curiosidade de pesquisador no decorrer deste trabalho, conforme avalio, podem indicar bons caminhos de estudo.

A primeira diz respeito às Divisões de Segurança e Informações dos ministérios civis, cujo repertório de atividades e respectivo alcance factual, mediante investigação atenta e pormenorizada, poderiam contribuir sobremaneira com a elucidação do regime instaurado no país em 1964.

A outra indagação que aguçou minha curiosidade de pesquisa está relacionada com a recepção que o período final da ditadura brasileira teria encontrado em Washington. Como os estrategistas norte-americanos percebiam a saída de cena dos militares no Brasil, num período de recrudescimento de tensões entre os blocos antagônicos da Guerra Fria? Já contamos com uma boa base investigativa acerca do apoio dos Estados Unidos ao golpe de 64²⁵⁵, mas carecemos de informações substanciais sobre aquele lapso terminal.

Em derradeiras palavras, gostaria de deixar registrada no presente trabalho minha particular avaliação sobre a dinâmica da contextura então observada.

O Brasil adquiriu distinta proeminência na vida dos países da América do Sul e nas considerações de Washington no período abordado nesta dissertação, especialmente na gestão de Castelo Branco e Emílio Médici, circunstância esta que, conjugada com o espetacular ritmo de crescimento econômico (não cabendo, aqui, o

²⁵⁵ Como a obra de Carlos Fico (2008), já citada neste trabalho.

julgamento do preço pago por tal avanço), viabilizou uma percepção de grandeza e poder que, em breve, mostraria sua fragilidade. O que os militares talvez não tenham percebido é que a centralidade do Brasil vinculava-se à guerra, ao combate das forças de esquerda e do temido “avanço do comunismo internacional”. Uma vez *pacificada* a América do Sul, o país deixaria o centro do palco e perderia relevância dentro do jogo maior das grandes potências. O papel histórico do regime militar estava cumprido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NPRI/USP, 2000. [Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): v. 4].

ALDRIGHI, Clara. *Uruguay y Estados Unidos (1964-1966): La diplomacia de la guerra fría. Conversaciones reservadas entre políticos uruguayos y diplomáticos estadounidenses*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental S.R.L., 2012.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

ARON, Raymond. *A república imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1975.

BACKHEUSER, Everardo. *Geografia Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1952.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BUENO, Clodoaldo. "Do idealismo ao realismo: Brasil e Cone Sul no início da República". Contexto Internacional 12, Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

CARVALHO(a), Gustavo de Lemos Campos. *O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982*. Revista brasileira de política internacional, vol. 42 – jan/jun, Brasília, 1999.

CERVO, Amado Luiz; BUENO Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

_____. *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2003, v. 46, nº 2, pp. 5-25

CODATO, Adriano Nervo. *O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas*. História: questões e debates, Curitiba, nº 40, p.11-36. Ed UFPR, 2004.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CORRÊA, M. Pio. *O mundo em que vivi*. 2ª Ed. Vol II. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1995.

COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. *Visões do Golpe: 12 depoimentos de oficiais que articularam o golpe militar de 1964*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

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

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: O Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DREIFUSS, René Armand. *1964, a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. 6ª ED. Petrópolis: Vozes, 2006

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Ed. UNB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos da Doutrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1981.

_____. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1976.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1998.

FERNANDES, Fernanda de Moura. *De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no Brasil e no Chile (1964-1973)*. Curitiba: Juruá, 2009.

FERNANDES, Calazans e TERRA, Antonia. *40 horas de esperança. O método Paulo Freire: política e pedagogia na experiência de Angicos*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

FICO, Carlos. *O Grande Irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FILHO, João Roberto Martins (org.). *O Golpe de 1964 e o regime Militar: Novas Perspectivas*. São Carlos: EDUFSCAR, 2006.

FONSECA Jr, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2004.

GARCIA, Eugenio Vargas. *O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 40, nº 1. Brasília, jan/jun: 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473291997000100002&script=sci_arttext.

_____. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Ed Alfa-Ômega; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GREEN, James N. *Apesar de Vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HARMER, Tanya. *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*. USA: The University of North Carolina Press, 2011.

HIRST, Mônica. *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOBSBAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUNQUEIRA, Mary A. *Estados Unidos, a consolidação da nação*. São Paulo: Contexto, 2001

KARNAL, Leandro [ET al.]. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI* – 3 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

KIMBALL, Jeffrey. *The Nixon Doctrine: A saga of Misunderstanding*. Presidential Studies Quarterly, vol. 36, nº 1, Presidential Doctrines (mar 2006), pp. 59-74.

KISSINGER, Henry. *American foreign policy*. MIT Press, disponível em <http://www.jstor.org/stable/20026982>. (ver nota 74 da dissertação).

LEACOCK, Ruth. *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*. The Kent State University Press, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña contemporánea*. América Latina/Internacional, v. 1, nº 2, 1994.

_____. *Aspiração Internacional e Política Externa*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 46, nº 2, ano XIX, janeiro/março, 2005.

McCANN, Frank D. *Soldados da pátria: história do exército brasileiro, 1889-1937*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MARTINI, Fernando Ribas de. *Construir navios é preciso, persistir não é preciso: a construção naval militar no Brasil entre 1850 e 1910, na esteira da Revolução Industrial*. Dissertação (mestrado em História), USP: São Paulo, 2014.

MARTINI, Fernando Ribas de (a). *Toneladas de diplomacia num mar sem fronteiras: discussões sobre os poderes navais de Argentina, Brasil e Chile no início do século XX*. Antíteses, Londrina, v. 7, n. 13, jan-jun. 2014.

MARTINS, Estevão C.de Rezende. *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2003.

MARTINS, Hélio Leôncio e COZZA, Dino Willy. *Poderes Combatentes*. Ministério da Marinha. Serviço de documentação Geral da Marinha. História naval brasileira: volume quinto, tomo IB. Rio de Janeiro: SGDM, 1997.

MATTOS, Carlos de Meira. *A geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: J. Olympio Editora, 1977.

_____. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: J. Olympio Editora, 1979.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Atos internacionais, prática diplomática brasileira e manual de procedimentos*. Brasília: Divisão de Atos Internacionais, 2008. (disponível em <http://sistemas.mre.gov.br/>).

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams da Silva. *Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984*. Campinas: Primeira Versão – IFCH/UNICAMP, nº 38, 1991.

_____. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

MORGENFELD, Leandro. *Relaciones peligrosas: Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012.

NAPOLITANO, Marcos. *1964: História do regime militar brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2014.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

PALACIOS, Guillermo. *Intimidades, Conflitos e Reconciliações: México e Brasil, 1822-1993*. São Paulo: EDUSP, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea*. Contexto Internacional, v. 22, nº 2, julho/dezembro, 2000, p. 305-335.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira (1889-202)*. 2 [reimpressão. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PINHEIRO, Letícia e VEDOVÉLI, Paula. *Intelectuais, Burocracia e Democracia*. 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, ST 16: Intelectuais, cultura e democracia.

PRETO, Alessandra Falcão. O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação da política externa (online). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo,

2006. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Disponível em www.teses.usp.br.

RABE, Stephen G. *The Johnson Doctrine*. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, nº 1, Presidential Doctrines (mar 2006), pp. 48-58.

RAPOPORT, Mario (org.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Brasília: Ed. UNB, 1998.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (org.). *A Ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean B. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar* – 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: O Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

SALVETTI NETO, Pedro. *Curso de teoria de Estado*. 6ª Ed., São Paulo: Saraiva, 1984.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura Política Nacional: O poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. - 3. Ed. – Brasília: Ed. UNB, 1981.

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

TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VELLOSO, João Paulo dos Reis [et al.]. *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro – multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 1998.

WINN, Peter. *A revolução chilena*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BIBLIOGRAFIA GERAL

ALBUQUERQUE, José Guilhaon (org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Annablume/NPRI/USP, 2000. [Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): v. 1].

_____. *Sessenta anos de política externa (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Annablume/NPRI/USP, 2000. [Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): v. 2].

_____. *Sessenta anos de política externa (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume/NPRI/USP, 2000. [Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): v. 3].

_____. *Sessenta anos de política externa (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NPRI/USP, 2000. [Coleção Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): v. 4].

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru, SP: EDUSC, 2005.

ARON, Raymond. *A república imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1975.

AGNEW, John A. *Geopolitics: re-visioning world politics*. London: Routledge, 2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina – o continente nas relações Brasil-Argentina (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993.

_____. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BACKHEUSER, Everardo. *Geografia Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1952.

BEIRED, José Luis Bendicho; CAPELATO, Maria Helena; PRADO, Maria Ligia Coelho (orgs.). *Intercâmbios políticos e mediações culturais nas Américas*. Assis: FCL-Assis-UNESP publicações; São Paulo: Laboratório de Estudos de História das Américas-FFLCH-USP, 2010.

BEIGUELMAN, Paula. *O pinga do azeite: a instauração da ditadura*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

CANTARINO, Geraldo. 1964, *A Revolução para Inglês Ver*. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

CARDOSO, Luciene Pereira Carris. *Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro: espelho das tradições progressistas (1910-1945)*. Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2858. Consulta em 14 de janeiro de 2013.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. *O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982*. Revista brasileira de política internacional, vol. 42 – jan/jun, Brasília, 1999.

CERVO, Amado Luiz; BUENO Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

_____. *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2003, v. 46, nº 2, pp. 5-25.

CODATO, Adriano Nervo. *O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas*. História: questões e debates, Curitiba, nº 40, pp.11-36. Ed UFPR, 2004.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CONTADOR, Vicente. *Modelo Econômico e projeto de Nação Potência: Brasil 1964-1985*. Tese (Doutorado em História Econômica) apresentada em 2007. USP. São Paulo.

CORDEIRO, Fábio Cereda. *O FMI, a política interna dos EUA e a crise da dívida dos anos 80*. Tese (Doutorado em Ciência Política) apresentada em 2010. USP. São Paulo.

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

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: O Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DINGES, John. *Os Anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

DINIZ, Eugenio. *Política Internacional: guia de estudo das abordagens realistas e da balança de poder*. Belo Horizonte: Ed PUC-Minas, 2007.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Ed. UNB. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos da Doutrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1981.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1998.

FERNANDES, Fernanda de Moura. *De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no Brasil e no Chile (1964-1973)*. Curitiba: Juruá, 2009.

FERNANDES, Ananda Simões. (ARTIGO) *A política externa da ditadura brasileira durante os anos de chumbo (1968-1974): as intervenções do Brasil Potência na América Latina*. Revista dos pós-graduandos em História Social – UNICAMP, n. 18 – segundo semestre de 2010. Disponível em: www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/356/307.

FICO, Carlos. *O Grande Irmão: da operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. *Reinventando o otimismo: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.

FICO, Carlos; FERREIRA, Marieta de Moraes et al. (orgs.). *Ditadura e Democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

FILHO, João Roberto Martins (org.). *O Golpe de 1964 e o regime Militar: Novas Perspectivas*. São Carlos: EDUFSCAR, 2006.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o Capital Imperialismo*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente* (v. 1). Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GARCIA, Eugenio Vargas. *O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 40, nº 1. Brasília, jan/jun: 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473291997000100002&script=sci_arttext. Acesso em março de 2012.

_____. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Ed Alfa-Ômega; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
_____. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GILPIN, Robert. *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

_____. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

_____. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

GOBO, Karla Lisandra. *Década de 1970: a política externa e o papel do Itamaraty*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) apresentada em 2007. USP. São Paulo.

GREEN, James N. *Apesar de Vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HARMER, Tanya. *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*. The University of North Carolina Press, 2011.

HIRST, Mônica. *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOBBSBAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGGINS, Marta K. *Polícia e Política: Relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez Ed., 1998.

JACKSON, Robert; SORENSEN, G. (orgs.). *Introdução às relações internacionais: Teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JUNIOR, Arno Dal Ri; OLIVEIRA, Odete Maria de (orgs.). *Relações internacionais: interdependência e sociedade global*. Ijuí: Ed. Inijui: Fondazione Cassamarca, 2003.

JUNQUEIRA, Mary A. *Estados Unidos, a consolidação da nação*. São Paulo: Contexto, 2001.

KARNAL, Leandro [ET al.]. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI* – 3 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KIMBALL, Jeffrey. *The Nixon Doctrine: A saga of Misunderstanding*. Presidential Studies Quarterly, vol. 36, nº 1, Presidential Doctrines (mar 2006), pp. 59-74.

KINDLEBERGER, Charles P. *The world in depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, 1986.

LEACOCK, Ruth. *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*. The Kent State University Press, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña contemporánea*. América Latina/Internacional, v. 1, nº 2, 1994.

_____. *Aspiração Internacional e Política Externa*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 46, nº 2, ano XIX, janeiro/março, 2005.

LUCE, Mathias Seibel. *O sub-imperialismo brasileiro revisitado: A política de integração regional do Governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) apresentada em 2007. UFRGS. Porto Alegre.

MARINI, Ruy Mauro. *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo*. Cuadernos Políticos n. 12, Ediciones Era, México, abril-junio de 1977. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx>.

MARQUES, Adriana Aparecida. *Concepções de Defesa Nacional no Brasil: 1950-1996*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) apresentada em 2001. UNICAMP. Campinas.

MARTINS, Estevão C.de Rezende. *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2003.

MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam G. (orgs.). *Brasil-União Européia-América do Sul: anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MARTINS, Hélio Leôncio e COZZA, Dino Willy. *Poderes Combatentes*. Ministério da Marinha. Serviço de documentação Geral da Marinha. História naval brasileira: volume quinto, tomo IB. Rio de Janeiro: SGDM, 1997.

MATTOS, Carlos de Meira. *A geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: J. Olympio Editora, 1977.

_____. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: J. Olympio Editora, 1979.

MELO, Natália Nóbrega de. *Do desenvolvimento global ao paradigma da ordem e da estabilidade: representação dos países pobres na teoria do desenvolvimento político norte-americana*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) apresentada em 2009. USP. São Paulo.

MIGUEL, Luiz Felipe. *Segurança e Desenvolvimento: Peculiaridades da Ideologia da Segurança Nacional no Brasil*. Diálogos Latinoamericanos, nº 005. Universidade de Aarhus, 2002. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/162/16200503.pdf>.

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams da Silva. *Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984*. Campinas: Primeira Versão – IFCH/UNICAMP, nº 38, 1991.

_____. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

MOREIRA, Angela. *Ditadura Militar e Segurança Nacional: o restabelecimento da pena de morte em 1969*. Revista Militares e Política, nº 6, LEMPE/IFCS-UFRJ, (jan-jun 2010).

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAPOLITANO, Marcos. *1964: História do regime militar brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2014.

NEEDLER, Martin C. *The United States and the Latin American Revolution*. Califórnia: UCLA Latin American Center Publications, 1977.

NERES, Geraldo Magella. *Política e hegemonia: A interpretação gramsciana de Maquiavel*. Curitiba: IBPEX, 2009.

NETO, Hélio Franchini. *A Política Externa Independente em Ação: A Conferência de Punta Del Este de 1962*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, nº2. Brasília, 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200007&script=sci_arttext. Acesso em junho de 2012.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

OLIVEIRA, Marly Job de. *A política geral do regime militar para a construção de suas políticas econômicas (1964-1985)*. Tese (Doutorado em História Econômica) apresentada em 2007. USP. São Paulo.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PADRÓS, Enrique Serra. *A Ditadura Brasileira de Segurança Nacional e a Operação 30 horas: intervencionismo ou neocisplatinação do Uruguai?*. Artigo publicado na

Revista Ciências e Letras da UFRGS, nº 37, p. 227-249, jan/jun 2005. Disponível em: <http://www4.fapa.com.br/cienciaseletras/pdf/revista37/cap11.pdf>.

PALACIOS, Guillermo. *Intimidades, Conflitos e Reconciliações: México e Brasil, 1822-1993*. São Paulo: EDUSP, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PEREIRA, Analucia Danilevicz. *Relações Exteriores do Brasil III (1964-1990) – Do Regime Militar à Nova República*. Petrópolis: Vozes, 2010.

PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea*. Contexto Internacional, v. 22, nº 2, julho/dezembro, 2000, pp. 305-335.

PINHEIRO, Letícia e VEDOVÉLI, Paula. *Intelectuais, Burocracia e Democracia*. 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, ST 16: Intelectuais, cultura e democracia.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. *Os territórios federais e sua evolução no Brasil*. Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente – março – nº 15 – vol. 3, 1999. Disponível em http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/15jadsonluisrebeloportosterritoriosfederaiseasuaevolucão.pdf.

PRETO, Alessandra Falcão. *O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação da política externa*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) apresentada em 2006. USP. São Paulo.

RABE, Stephen G. *The Johnson Doctrine*. Presidential Studies Quarterly, vol. 36, nº 1, Presidential Doctrines (mar 2006), pp. 48-58.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean B. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto/Petrobrás, 2000.

RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

ROMERO, Luis Alberto. *História contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas – da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Relações Internacionais – Dois Séculos de História: Entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias)*. 4 v. Brasília: Funag/Ibri, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. *A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas*. Mural Internacional, ano 1, nº 1, Rio de Janeiro, PPGRJ/UERJ, pp. 45-52, 2010.

SCHILLING, Paulo R. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamaraty*. São Paulo: Global, 1981.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura Política Nacional: O poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. - 3. Ed. – Brasília: Ed. UNB, 1981.

SILVA, Hélio. *O poder militar*. São Paulo: L&PM, 1984.

SILVA, Vicente Gil. *O papel intervencionista da ditadura civil-militar brasileira na América do Sul*. Dossiê Cultura e Política na América Latina - Revista dos pós-graduandos em História Social – UNICAMP, n. 18 – Primeiro Semestre de 2010.

SIMÕES, Gustavo da Frota. *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castelo Branco (1964-1967)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) apresentada em 2010. UNB. Brasília.

SKIDMORE, Thomas E. *O Brasil: de Castelo a Tancredo (1964 - 1985)*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade Política no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1984.

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

TURNER, Frederick C. *Hegemonia regional e o caso do Brasil*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 13, nº 1, janeiro/junho, 1991. Disponível em <http://publique.rdc.puc-rio/contexto-internacional>.

VELLOSO, João Paulo dos Reis [et al.]. *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1995.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro – multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 1998.

_____. *Da Guerra fria à crise (1945-1990): as relações internacionais contemporâneas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1990.

WATSON, Adam. *The evolution of international society: a comparative historical analysis*. London, New York: Routledge, 1999.

_____. *The limits of independence: relations between states in the modern world*. London, New York: Routledge, 1997.

WINN, Peter. *A revolução chilena*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

GLOSSÁRIO

ACORDO: termo de uso razoavelmente livre, frequentemente empregado nos negócios diplomáticos internacionais, em relações de natureza bilateral ou multilateral, firmadas entre países ou com organizações internacionais. Como exemplo, cite-se o “Acordo Geral de Tarifas de Comércio”. Em acréscimo, ver, em Referências Bibliográficas, Ministério das Relações Exteriores, 2008.

ATO INTERNACIONAL: denominação genérica para o documento formal, firmado entre pessoas jurídicas afetas ao Direito Internacional Público. Os atos internacionais recebem diversas denominações, em geral definidas pelo seu conteúdo, mas que necessariamente observam o rigor formal e a legitimidade das partes. Uma excelente fonte para o entendimento deste e de outros temas do Direito Internacional Público é a obra de José Francisco Rezek, constante da Bibliografia. Em acréscimo, ver as indicações do verbete “ACORDO”.

CADEIA DE COMANDO: sequência hierárquica de comandantes, por meio da qual é exercido o comando.

COMUNICADO CONJUNTO: declaração pública, normalmente emanada por ocasião de visita oficial de mandatários ou altos funcionários, com teor determinado e definido previamente entre as partes que o emitem.

CONVENÇÃO: instrumento internacional que denomina atos multilaterais, normalmente originados de conferências internacionais e que definem regras sobre assuntos de interesse geral. Um exemplo de regulação por convenção são as normas concernentes à aviação civil. Existem, ainda, alguns acordos bilaterais regidos por convenção – mas estes são muito raros.

DOCTRINA: conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentados principalmente na experiência e destinados a estabelecer linhas de pensamento e a orientar ações, expostos de forma integrada e harmônica.

DOCTRINA MILITAR: conjunto harmônico de ideias e entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Englobam, ainda, a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares.

DOCTRINA DE SEGURANÇA: conjunto de conceitos básicos, princípios gerais, processos e normas de comportamento que permitem orientar os estudos, a formulação e o desdobramento de uma política de segurança.

ESPAÇO VITAL: conceito desenvolvido pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel, que pode ser definido como o espaço geográfico que possibilita manobras de sobrevivência e soberania, bem como a expansão territorial, caso seja necessário. Termo muito utilizado pela Geopolítica Clássica, tornou-se vinculado ao ideário nazista.

ESTRATÉGIA: arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem. Esta é uma definição geral, que possui diversos desdobramentos, como os abaixo descritos. Lembro que as definições de estratégia aqui apresentadas estão em conformidade com as conceituações das FFAA.

ESTRATÉGIA MILITAR: arte e ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o Poder Militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando a consecução ou manutenção dos objetivos fixados pelo nível político.

ESTRATÉGIA NACIONAL: arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os objetivos nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional.

ESTRATÉGIA DA AÇÃO DIRETA: método da estratégia nacional caracterizado pelo emprego ou pela simples ameaça de emprego do Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para coagir o adversário a aceitar uma solução para o conflito. **2.** Método da estratégia militar em que, no desenvolvimento das

ações, predomina o emprego da massa e se busca o aniquilamento do inimigo pela batalha imediata.

ESTRATÉGIA DA AÇÃO INDIRETA: método da estratégia nacional caracterizado pelo emprego predominante de qualquer uma das expressões do Poder Nacional que não a militar, para persuadir ou coagir o adversário a aceitar determinada solução para o conflito. **2.** Método da estratégia militar em que é enfatizado o emprego da agressão psicológica, a fim de se buscar a submissão do inimigo, quebrando-lhe a vontade de lutar.

ESTRATÉGIA DA DISSUAÇÃO: estratégia que se caracteriza pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar.

ESTRATÉGIA DA PRESENÇA: estratégia caracterizada pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias. É efetivada não só pela criteriosa articulação das organizações militares no território, como também preponderantemente pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do País, quando necessário.

ESTRATÉGIA DA PROJEÇÃO DE PODER: estratégia que se desenvolve por meio da participação militar além fronteiras, em situações que possibilitem o respeito internacional ao País, por iniciativa própria ou atendendo a solicitações provenientes de acordos externos, visando dissuadir potenciais agressores e apoiar os interesses nacionais.

HEARTLAND: termo cunhado por Halford John Mackinder para nomear sua teoria geopolítica, a qual afirmava que a partir de uma sólida posição na porção centro-oriental da Europa, no caso a Rússia, seria possível dominar o mundo. A divulgação de suas ideias tem início com a publicação de “O Pivô Geográfico da História”, para a Real Sociedade Britânica de Geografia, sendo desenvolvidas posteriormente em seu livro “Ideais Democráticos e Realidade”. Em linhas gerais, Mackinder defende que existe uma relação de forças entre as potências da terra e do mar e que, para

se obter uma garantia de segurança em escala global, seria necessário, em primeiro lugar, controlar o *Heartland*, para, depois, controlar o mundo. Assim, na análise geopolítica, entende-se *heartland* como uma região central, vital em aspectos militares, políticos e econômicos, equivalente ao centro de um tabuleiro, posição que permite o ataque em todas as direções e que, ao mesmo tempo, restringe as possibilidades de movimento e ofensiva do adversário. A teoria de Mackinder esteve presente nas considerações de estrategistas até o surgimento dos mísseis intercontinentais, quando então começa a perder força.

HIPÓTESE BÁSICA: designação dada, na elaboração dos planos de operações e outros planos militares, a uma suposição acerca da situação existente ou uma pressuposição sobre o futuro curso dos acontecimentos. Substitui uma informação indispensável, não disponível no momento em que é necessária, para permitir ao comandante completar o planejamento.

HIPÓTESE DE GUERRA: segundo o glossário do EMFA, publicado em 1971, é uma suposição admissível de emprego de força militar numa situação de conflito. A primeira hipótese de guerra nas orientações de segurança propostos pela ESG e pelo alto comando das FFAA era a hipótese de guerra revolucionária na América do Sul. Aliás, não foram previstas hipóteses de guerra fora do espaço sul-americano e do Atlântico sul no período.

MEMORANDO DE ENTENDIMENTO: designação para atos redigidos de forma simplificada, destinados a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, seja nos planos político, econômico, cultural ou em outros.

NEGAÇÃO DE USO DO MAR: tarefa básica do Poder Naval que consiste em dificultar o estabelecimento do controle de área marítima pelo inimigo, ou a exploração deste controle por meio da destruição ou neutralização de suas forças navais, do ataque às suas linhas de comunicação marítimas e aos pontos de apoio. Teoricamente, a presença de submarinos de propulsão nuclear garante a negação aqui aludida. Na Guerra das Malvinas (1982), a Armada Britânica utiliza este expediente nuclear para impedir a movimentação da Marinha Argentina, literalmente impedindo sua saída do porto. Neste conflito, o cruzador General Belgrano,

escortado por dois *Destroyer* foi posto a pique pela ação de um único submarino nuclear inglês, sem que a força naval argentina percebesse sua presença. A negação do uso do mar está no cerne do projeto sub da Marinha de Guerra Brasileira, que conta com a incorporação de submarino nuclear.

OBJETIVOS NACIONAIS ATUAIS (ONA): ligado a aspectos conjunturais, são determinados em grande medida pelo Poder Nacional e buscam a superação de obstáculos e a preparação para atingir os Objetivos Nacionais Permanentes. Interessante notar que, sobre os ONA, era possível haver discordância, pois estes tratavam da realidade imediata. Por outro lado, quanto aos ONP, em tese, não poderia haver divergência. Sobre o tema, a partir da ótica da segurança nacional, ver a obra de Couto e Silva e os fundamentos da doutrina, ambos presentes nas Referências Bibliográficas desta dissertação.

OBJETIVOS NACIONAIS PERMANENTES (ONP): para os formuladores da Doutrina de Segurança Nacional, os ONP são os interesses vitais e as aspirações íntimas da nação, portanto são objetivos que persistem numa perspectiva de longa duração e cuja alcance não pode ser medido em termos temporais relativos. Ligados à soberania, buscam por independência tecnológica, poder relativo do país e outros temas similares. A obra de Golbery do Couto e Silva, citada na Bibliografia, ainda é a melhor fonte para a compreensão do termo, sob o ponto de vista da DSN.

OPERAÇÃO: ação militar, para a execução de uma missão de natureza estratégica ou tática de combate ou logística, em adestramento ou instrução. Outras modalidades de operação envolvem agências não militares, ou a conjugação de elementos civis e militares.

OPERAÇÕES DE FORÇAS ESPECIAIS: operações conduzidas normalmente em ambiente de guerra irregular, em áreas conflagradas ou não, dentro ou fora do país, prioritariamente com finalidade estratégica, desenvolvidas a médio ou a longo prazo, podendo ocorrer em ambiente amigo ou inimigo, interno ou externo.

OPERAÇÕES DE INFORMAÇÃO: ações coordenadas que concorrem para a consecução de objetivos políticos e militares. Executadas com o propósito de

influenciar um oponente real ou potencial, diminuindo sua combatividade, coesão interna e externa e capacidade de tomada de decisão. Atuam sobre os campos cognitivo, informacional e físico do oponente, e, também, sobre os processos e os sistemas nos quais elas trafegam, ao mesmo tempo em que procuram proteger forças amigas e os respectivos processos e sistemas de tomada de decisão. (Glossário das Forças Armadas, Ministério da Defesa, 2007).

POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI): termo cunhado por San Tiago Dantas, chanceler do presidente João Goulart, mas cujas linhas centrais foram lançadas durante a presidência de Jânio Quadros. Para os formuladores da PEI, o Brasil deveria romper os condicionantes da Guerra Fria, desenvolver relações comerciais com todos os países, independentemente de seu posicionamento ideológico, adotar uma postura anticolonialista, manter uma atitude de solidariedade com os países em desenvolvimento e fortalecer os laços de cooperação latino-americanos. Tal postura significava um relativo distanciamento em relação aos Estados Unidos. O site da Fundação Alexandre de Gusmão disponibiliza textos sobre o tema, em: www.funag.gov.br.

PROJEÇÃO DE PODER: ver: Estratégia de Projeção de Poder.

PROTOCOLO: termo utilizado para acordos bilaterais e multilaterais. Em geral, reveste-se de menor rigor formal, adquirindo muitas vezes a forma de “intenções”, para indicar o início de um compromisso internacional.

SETOR DE OPERAÇÕES: ver: Operações de Informação.

SUBVERSÃO: (esta definição é a consagrada pelas FFAA e está presente no Glossário das Forças Armadas, produzido em 2007, pelo Estado-Maior de Defesa do Ministério da Defesa) **1.** Forma de guerra irregular que visa minar a estrutura militar, econômica, psicossocial e política de um regime. **2.** Conjunto de ações, de caráter predominantemente psicológico, que busca – de maneira lenta, progressiva, insidiosa e, pelo menos inicialmente, de modo clandestino e sem violência – a conquista física e espiritual da população, por intermédio da destruição das bases da comunidade existente, da decadência, da perda da consciência moral, da falta de fé

nos governantes e do desprezo vigentes que levam o povo a aspirar uma forma de comunidade inteiramente diferente. **3.** Processo amplo e continuado de fundo ideológico que, comportando ações em todos os campos de poder nacional, visa a substituição do regime vigente por outro que esteja de acordo com a ideologia que lhe serve de base.

TRATADO: ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política. Nessa categoria, encontram-se, por exemplo, o TIAR e o Tratado da Bacia do Prata, presentes nesta dissertação.

TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA (TIAR): também conhecido como Tratado do Rio, assinado em 1947, na cidade do Rio de Janeiro, é um arranjo de defesa entre os países do continente americano, que previa a assistência coletiva para a defesa militar dos Estados-membros, em caso de ataque por países extracontinentais. A íntegra do Tratado pode ser consultada no site da OEA: <http://www.oas.org/>.

ANEXO A:
A América do Sul e os Hemiciclos Interior e Exterior

Este mapa (extraído de Silva, 1981, p. 81) refere-se ao que Golbery considera uma perspectiva brasileira de mundo. Admitindo o inevitável antagonismo entre o “Ocidente democrático” e o “Oriente Comunista”, entende que ao Brasil cabe alicerçar bases seguras e sólidas no espaço circunscrito pelo perímetro que engloba a América do Sul, a África atlântica e o Atlântico Sul.

ANEXO B:
Brasil e Portugal no Mundo Latino

Este mapa (extraído de Silva, 1981, p. 196), vincula-se ao apresentado no ANEXO A e apresenta as zonas coloniais portuguesas como posições defensivas avançadas, área de responsabilidade lusitana, mas que o Brasil deveria estar pronto a assumir como sua, inclusive a porção ocidental africana, não vinculada a Portugal.

ANEXO C:
Compartimentação Geopolítica da América do Sul

Este mapa (extraído de Silva, 1981, p. 88) apresenta as áreas geopolíticas sul-americanas. Golbery destaca a importância do Setor 2, que não apresentava riscos imediatos mas deveria receber atenção para evitar crises futuras, e o Setor 3, região de já conhecidas tensões políticas. A área relevante seria a representada pelo nº 4, dado seu caráter articulador entre os setores 1, 2 e 3, sendo perceptível, também, sua capacidade de projeção para o Pacífico, na “cunha” estabelecida entre o Peru e o Chile, a partir da Bolívia (mais uma vez, o *Heartland* da América do Sul).