

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**ENTRE A SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO:
A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO
CASTELO BRANCO (1964-1967)**

André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre, Agosto de 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**ENTRE A SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO:
A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO
CASTELO BRANCO (1964-1967)**

André Luiz Reis da Silva

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e final para a obtenção do título de Mestre em História, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini.

Porto Alegre, Agosto de 1999.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Orientador)

Prof. Dr. Benedito Tadeu Cesar (PPG Ciência Política- UFRGS)

Prof. Dr. René Ernaini Gertz (PPG História- UFRGS)

Prof^a. Dr^a. Susana Bleil de Souza (PPG História- UFRGS)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	V
RESUMO E ABSTRACT	VI
ABREVIATURAS UTILIZADAS	VII
INTRODUÇÃO	01
Apresentação, objetivos e considerações teóricas	
1- OS CONDICIONAMENTOS INTERNOS E EXTERNOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CASTELO BRANCO	27
1.1- Panorama político-econômico interno	27
1.1.1 - O golpe de Estado e o Regime Militar	27
1.1.2 - O modelo Econômico e o PAEG	30
1.1.3- As tensões e contradições no bloco de poder	36
1.2- O mundo bipolar pós Segunda Guerra e as fissuras no sistema	45
1.3- A tradição e a ruptura na experiência diplomática brasileira	50
2- A TESE DA INTERDEPENDÊNCIA E O BINÔMIO SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO	57
2.1- Interdependência como matriz teórica da política externa	57
2.2- Da Segurança interna à segurança coletiva: o papel da ESG e da geopolítica	72
2.3- O desenvolvimento (in)subordinado à segurança	79
3- A PRIMAZIA DAS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS	89
3.1- Estados Unidos: o aliado preferencial	89
3.2- América Latina: a segurança coletiva	101
3.3- Bacia do Prata: entendimentos e desconfianças	110
4- O DISTANCIAMENTO DAS RELAÇÕES EXTRA-HEMISFÉRICAS E MULTILATERAIS	126
4.1- Europa: o continente distante	126
4.2- Mundo afro-asiático: o recuo estratégico	133
4.3- Países socialistas: comércio não tem ideologia	140
4.4- A segurança e o desenvolvimento no espaço multilateral	143
CONCLUSÕES	152
FONTES E BIBLIOGRAFIA	158

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Paulo Vizentini, pela constante e indispensável orientação.

Aos demais professores do Departamento de História da UFRGS, pelo ensino dedicado e qualificado.

Aos meus colegas e amigos da graduação e do pós-graduação, que compartilharam momentos de estudo e descontração.

Aos meus familiares, em especial os meus pais, sempre presentes, que prestaram o apoio mais do que necessário.

À UFRGS, exemplo de ensino público, gratuito e de qualidade.

À Eliane, com amor.

RESUMO

Este trabalho busca identificar os postulados de atuação do Brasil no contexto internacional durante o governo Castelo Branco (1964-1967), a partir do binômio segurança e desenvolvimento. Defende a hipótese de que a segurança não subordinou o desenvolvimento nesse período – como as interpretações correntes costumam sugerir – mas sim que a segurança articulou-se com uma nova opção de desenvolvimento: o desenvolvimentismo associado ao capital internacional. Dentro dessa perspectiva, este trabalho discute e matiza os princípios fundamentais da política externa do Governo Castelo Branco, sua articulação com o binômio segurança e desenvolvimento e as principais atuações internacionais do Brasil no período. Entre as principais mudanças da política externa do governo Castelo Branco em relação ao governo anterior, estão: a utilização da Doutrina de Segurança Nacional, com ênfase na divisão do mundo em fronteiras ideológicas, como modelo teórico para a inserção continental do Brasil; uma expressiva aproximação dos Estados Unidos e a diminuição da presença brasileira em questões extra-hemisféricas.

ABSTRACT

The present study aims at the identification of Brazil's acting assumption in the international context during Castelo Branco's government (1964-1967) from de binomial security and development. It supports the hypothesis that development was not subjected to security in that period – as current views usually suggest. Indeed, security was associated as a new option of development: development linked to foreign capital. Within this point of view, this work discusses and varies the main principles in the foreign policy of Castelo Branco's government, its association to the binomial security and development and the Brazilian main foreign actings in the period. Among the major changes in the foreign policy of Castelo Branco's government, related to the previous government, are: the employment of the National Security Principle, emphasizing the world division in ideological frontiers, as a theoretic model for continental insertion of Brazil; an expressive approach to the USA and the decrease of the Brazilian presence in extra-hemispherical issues.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALPRO: Aliança para o Progresso
- ARENA: Aliança Renovadora Nacional
- BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CPDOC: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
- EMFA: Estado Maior das Forças Armadas.
- ESG: Escola Superior de Guerra
- FIP: Força Interamericana de Paz
- IBAD: Instituto Brasileiro de Ação Democrática
- IPES: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
- ISEB: Instituto Superior de Estudos Brasileiros
- MDB: Movimento Democrático Brasileiro
- MRE: Ministério das Relações Exteriores
- OEA: Organização dos Estados Americanos
- PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo
- PEI: Política Externa Independente
- PSD: Partido Social Democrático
- SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito
- UDN: União Democrática Nacional

Introdução

O Golpe militar de 1964, no Brasil, foi o desfecho de uma profunda luta entre projetos antagônicos que disputavam poder e encontravam-se, nos momentos anteriores ao golpe, em situação de um instável equilíbrio. A solução “técnica” advinda com o Golpe foi acompanhada da instauração de um regime militar, apoiado por civis, que imprimiram um modelo de desenvolvimento econômico gestado e idealizado pelo novo bloco de poder que se assenhorava do país. O modelo político-econômico populista foi interrompido, cedendo espaço para uma modernização conservadora. Modernização, porque procurava consolidar a implantação das relações capitalistas no Brasil. Conservadora, pois negava, a boa parcela da população, os benefícios econômicos e políticos dessa modernização. Assim, o Golpe militar, e a implantação de seu regime, alterou o equilíbrio de forças e introduziu uma reorientação no curso histórico do país, tanto na sua esfera interna quanto na externa - sua política exterior.

Os estudos sobre o regime militar, assim como sobre a política exterior do Brasil, têm-se avolumado nos últimos anos. Entretanto, verifica-se uma carência no que tange à política externa do Governo Castelo Branco. De fato, durante esta pesquisa constatei a carência de um trabalho que cobrisse, de forma ampla, orgânica e sistemática, esse tema. Os trabalhos mencionados na bibliografia analisam períodos mais longos e/ou temáticas correlatas.

Não obstante, muitas das interpretações correntes carecem de uma análise mais profunda e de uma crítica rigorosa dos postulados aplicados na pesquisa. Tendem a analisar a política externa como se essa fosse o resultado de um todo coerente emanado da sociedade, ignorando que as formulações estatais - incluindo aí a política externa -

são também um resultado das próprias contradições internas da sociedade, em permanente disputa e reorientação.

O objetivo desta pesquisa é tentar, dentro dos seus limites, cobrir uma lacuna nas pesquisas sobre política exterior do Brasil. Dentro dessa perspectiva, *procurará identificar quais os postulados básicos de atuação do Brasil no contexto internacional durante o governo Castelo Branco*, bem como os principais acontecimentos relativos ao tema proposto. Nesta perspectiva, constitui uma tentativa de encontrar o ponto de cruzamento entre três avenidas, que correm quase sempre paralelas, continuamente trafegadas pela historiografia brasileira: *o estudo do regime militar*, que adveio após o Golpe de 31 de março de 1964; *a inserção internacional do Brasil*, multilateral e desenvolvimentista, principalmente na segunda metade do século XX; e o *sistema internacional* vigente na década de 1960.

Assim, nesta dissertação de mestrado, procurei delimitar e desenvolver meu objeto de estudo, que consiste em *apreender, de forma global, a política externa do governo Castelo Branco*. A delimitação das variáveis fundamentais para a compreensão de tal política externa adveio do estudo e da análise da produção sobre o assunto e da massa documental produzida na época. As fontes consistiram de bibliografia especializada, que também forneceram subsídios para a formulação das hipóteses explicativas, de jornais da época e de documentos produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores - tratados e discursos. Creio que estes constituem uma massa documental razoável para o objetivo proposto, já adiantando que não estou à procura de nenhum “documento secreto” que comprove um fato específico, pois meu interesse consiste em apreender as regularidades do período em questão.

A construção teórica, do objeto em questão, parte da análise do caráter do Estado e de suas relações com a esfera interna e externa. Neste sentido, busco delimitar quais os principais condicionantes na formulação da política externa e sua interação com o meio internacional.

No plano concreto, verifica-se que o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba em maio de 1964,¹ procurou eliminar áreas de atrito com os EUA, enviou forças brasileiras (FAIBRÁS) para combater, ao lado dos Estados Unidos, na República Dominicana e defendeu - junto à OEA - a institucionalização da Força Interamericana de Paz, como instrumento de segurança coletiva no continente contra a subversão comunista. Ainda dividiu a atuação da política exterior em áreas de interesse, compreendendo, em círculos concêntricos, a América Latina, o continente americano e o mundo ocidental.

Na área que abrange o primeiro e o segundo círculo concêntrico (continente americano), o Brasil assumiu uma política de aliado preferencial dos EUA. Para dar mostras de boa vontade para com os EUA, o Brasil rompeu relações com Cuba em 1964 e participou da invasão da República Dominicana em 1965. Também apoiou a idéia norte-americana de constituição de uma Força Interamericana de Paz, que teria condições de intervir em países latino-americanos que passassem por instabilidade política.

Já quanto ao terceiro círculo concêntrico, que corresponde às relações extra-hemisféricas ocidentais, a política externa brasileira sofreu um relativo recuo, embora não signifique abandono. As relações com a Europa foram mantidas, mas o enfoque teria um conteúdo mais comercial que político.

¹Não obstante, inclusive, uma certa hesitação do Chanceler Vasco Leitão da Cunha.

No plano das interpretações dos principais autores que versaram sobre a política externa do período em questão, verificam-se várias coincidências interpretativas, mas também algumas nuances.

Moniz Bandeira² afirma que o governo Castelo Branco pautou sua política externa pelo alinhamento com os EUA e pela limitação da independência com o respectivo reforço às idéias de interdependência e de fronteiras ideológicas. Estas significavam o alargamento das fronteiras de segurança nacional e vigilância constante para evitar que algum país próximo caísse sob um governo comunista. Como principal instrumento, foi incentivada a institucionalização de uma Força Interamericana de Paz, no âmbito da OEA. Entretanto, como lembra Moniz Bandeira, a idéia de criação de tal força foi abandonada, no início de 1966, em função de resistências externas - em especial Chile e México - e, também, de resistências internas das próprias Forças Armadas brasileiras e dos setores mais nacionalistas da sociedade, que temiam a diminuição dos seus poderes - articulados em torno do discurso da soberania - para um poder supranacional.

Gonçalves e Miyamoto³ trabalham com a idéia de que a instalação do regime de Castelo Branco oficializou as diretrizes de política externa concebidas e recomendadas pela Escola Superior de Guerra, tendo como principal teórico Golbery do Couto e Silva. Essa política era calcada no binômio segurança e desenvolvimento, sendo prioritárias as ações que fortalecessem a segurança coletiva. Garantindo a segurança coletiva - o que

²No trabalho: BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993- 2ª edição- 1995; e BANDEIRA, Moniz. *Brasil-Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1989.

³No artigo: GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: vol. 06, n.12, 1993, p. 211-243. Este artigo consiste numa das poucas sistematizações conhecidas sobre a política externa dos militares, mas que sofre das simplificações inerentes a esse tipo de trabalho.

na prática significava apoio à política norte-americana de defesa do continente contra o assédio comunista - estava-se fortalecendo o caminho para o desenvolvimento.

Para Carlos Estevam Martins⁴, a definição do sistema internacional a partir da Guerra Fria, durante o governo Castelo Branco, apresentava-se como um dos componentes essenciais para a legitimidade da manutenção do poder militar. O Golpe de 1964 era apresentado como uma necessidade da Guerra Fria e a sobrevivência da coletividade ocidental adviria da defesa da segurança coletiva. Para alcançar a defesa coletiva, seria necessário redefinir o conceito de soberania do país, passando da independência para a interdependência. A tese da segurança coletiva pressupunha uma liderança - os Estados Unidos - e algumas sub-lideranças no continente - como o Brasil e o México.

A característica dominante do período do Governo Castelo Branco é interpretada por Carlos Estevam Martins como sendo subimperialista. Basicamente consiste, para o Brasil, em uma divisão continental das funções, cabendo, a este, preencher o vácuo de poder resultante do retraimento norte-americano, mas aceitando a hegemonia inquestionável dos EUA e a premissa do desenvolvimento associado a este.⁵ O Brasil garantiria a segurança para a ampliação dos investimentos norte-americanos enquanto estes diminuiriam sua presença política e econômica na América Latina. Os EUA ampliariam o acesso a mercados para seu aliado preferencial, que assim teria uma “(...) oportunidade de co-participação na exploração imperialista da periferia”.⁶

Também trabalhando com a tese do subimperialismo, o uruguaio Vivian Trias afirma que este conceito deve ser aplicado para denominar o caráter das relações do

⁴ No trabalho: MARTINS, Carlos Estevam. Brasil - Estados Unidos: do 60 aos 70. *Cadernos Cebrap*, n. 9, 1975.

⁵ Id., *ibid.*, p. 20

Brasil com o Prata durante o governo Castelo Branco. Tal autor entende que os objetivos do Brasil no Prata reforçam a tese de que este se pretendia um papel de país-chave dos EUA na América Latina, executando uma política subimperialista. Conforme Vivian Trias, os EUA controlavam as estruturas industriais brasileiras e procuravam impulsionar a expansão do capitalismo brasileiro, aproveitando os recursos naturais dos países vizinhos. Caracterizando uma divisão continental do trabalho, o Brasil ocuparia uma posição intermediária.⁷

Já Amado Cervo e Clodoaldo Bueno compreendem a política externa do Governo Castelo Branco como “um passo fora da cadência”⁸, que, mesmo pretendendo recuperar a tradição da política externa brasileira - estar a serviço do desenvolvimento nacional - e afastar-se dos desvios da Política externa independente (PEI), acabou limitando sua soberania e tornando-se vulnerável às investidas do imperialismo, em especial o norte-americano.⁹ Entretanto, havia dimensões remanescentes - como o nacionalismo e o universalismo, temperados por certa dose de realismo - em permanente contradição com os novos rumos tomados pela política externa do Governo Castelo Branco. Para explicar o curto período dessa experiência diplomática, Cervo lembra a necessidade da reformulação empreendida por Costa e Silva, o sucessor de Castelo Branco. Não obstante, continua o autor, a política externa de Castelo Branco recolhia críticas tanto no plano interno (dos setores mais nacionalistas, tanto à esquerda quanto à direita) quanto no plano externo, como da Venezuela, que rompeu relações diplomáticas com o Brasil, e do Chile, que tinha reservas quanto às intenções do governo brasileiro.

⁶Id., *ibid.*

⁷TRIAS, Vivian. *Imperialismo y Geopolítica na América Latina*. Montevideo: El Sol, 1967, p. 256.

⁸CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. p. 332.

Em outro trabalho¹⁰, Amado Cervo analisou esse período como sendo de lutas entre duas posições polarizadas: nacionalismo-desenvolvimentista e desenvolvimento associado. Estas duas tendências bifurcaram-se desde os anos 1930 e passaram a influenciar as decisões de política exterior. Pode-se acrescentar, também, que a década de 1960 foi o período em que estas duas correntes experimentaram suas teses estando no poder.

Como resultante dessas análises, entendo que todos estes pesquisadores verificam que a atuação do governo Castelo Branco representou uma virada em relação à Política Externa Independente. Tinha como base as próprias lutas políticas e sociais do Brasil e suas contradições eram o reflexo das contradições dos modelos de sociedade.

Embora essas abordagens sejam extremamente esclarecedoras para a análise do tema proposto, algumas ressalvas devem ser feitas. Nesse sentido, penso que desconsiderou-se elementos importantes para uma análise global do período, como a dinâmica militar e o agudo conflito de classes. Assim como nas relações com os EUA - certamente o eixo norteador da diplomacia do período - desconsiderou-se alguns momentos de distanciamento. Considero que esses modelos de interpretação devem ser mediatizados ante as tensões e contradições constituintes do próprio período. Nesse sentido, interpreto como muito apropriadas as observações de Carlos Estevam Martins, que observa as contradições da política externa do período como também resultado das contradições internas da sociedade. Daí o objetivo deste trabalho de pesquisa, que é realizar uma síntese integrada e global sobre a política exterior desse governo militar.

⁹ Id., *ibid.*, p. 336.

¹⁰ CERVO, Amado. Relações internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (org.) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994., p. 39.

Outro problema verificado nestas interpretações é a falta de conjugação entre a tradição e a ruptura. Por tradição entende-se aqui as estruturas gerais da atuação da política exterior do Brasil, em especial após 1930, quando a diplomacia assume, de forma crescente e contínua, o vetor do desenvolvimento como objetivo básico, assim como o acumulado histórico da experiência diplomática do Brasil. Como ruptura, entende-se as variáveis conjunturais e específicas que atuam de forma mediática com a estrutura.

Dessa forma, entendo que há uma tradição em política externa - multilateral e desenvolvimentista -, há uma continuidade na política externa do regime militar - marcada pela especificidade do regime -, como também há uma singularidade na atuação de cada governo militar. A dinâmica própria da política externa de um determinado governo militar está, pois, inserido dentro destes dois contextos maiores - o acumulado histórico da experiência diplomática brasileira e a especificidade do regime militar. Assim, considero serem extremamente esclarecedores, não só os momentos de ruptura na política externa do Governo Castelo Branco, mas também como estes se conjugaram com continuidades.

Há também uma tendência em qualificar a política externa do Governo Castelo Branco como um recuo - um refluxo, um anacronismo, pouco adequada aos interesses do Brasil, com resultados pífios. Isso fica explicitado na análise de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno: “O projeto de política externa de Castelo Branco, assim elaborado, teve vida curta e apresentou resultados efêmeros, porque não marchava com o tempo e nem veio a corresponder em escala aceitável a necessidades, interesses e aspirações

nacionais. (...). Diante desse quadro mundial, a política externa de Castelo Branco apresentava-se como um anacronismo.”¹¹

Considero um eixo de interpretação mais pertinente entender a origem dos diversos modelos de interesse nacional e as lutas existentes para defini-lo. Para tanto, é necessário compreender o Estado como não sendo um mediador imparcial e defensor do interesse nacional, mas sim estando ele próprio sujeito a essas lutas e incorporando, no seu discurso e na sua prática, as lutas pelo poder no bloco hegemônico. Se a política de Estado é o reflexo das lutas intra-estado e da relação do estado com a sociedade civil, ela é sempre condizente com o pacto de poder. Mesmo que a política externa fosse anacrônica, seria importante questionar: por que existia e a quem servia uma política externa anacrônica?

Dessa forma, entendo que o questionamento em torno dos resultados fica melhor colocado se for levado em conta a serviço de quem (grupo, setor ou classe social) determinada política foi implementada. É, pois, necessário trabalhar com um modelo teórico que abarque também as relações e contradições fundamentais numa sociedade estruturada em classes sociais, para poder entender, então, quais eram as expectativas internas e externas quanto à política exterior.

Objetivos

Meu objetivo geral consiste em verificar as orientações fundamentais da política externa do Governo Castelo Branco, a partir de sua inter-relação com o contexto interno e externo. Esse objetivo geral pode ser desdobrado em dois específicos:

A) Verificar qual o pacto interno que permitiu a formulação e implantação da política externa do governo Castelo Branco, ou seja, o que estava em jogo quando determinada

¹¹CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. Op. cit.. p. 336-337.

política foi implementada. Estudar seus postulados básicos a partir do desdobramento do binômio *segurança e desenvolvimento*, analisando como esses conceitos se articularam e sustentaram a política externa do governo em questão. Verificar, enfim, as rupturas e continuidades em relação ao acumulado histórico da diplomacia brasileira, especialmente em relação à Política Externa Independente.

B) Caracterizar o panorama externo vivenciado durante o Governo Castelo Branco e verificar como ocorreu a inter-relação entre a política externa e o contexto internacional neste período. Neste sentido, procuro perceber as relações do Brasil com diversas esferas internacionais, de acordo com a própria prioridade de interesses enunciada no período: em círculos concêntricos, que compreendem, a América Latina, o continente americano e o mundo ocidental.

Hipóteses

As hipóteses que orientam esta pesquisa consistem nas seguintes:

1. Apesar do nítido golpe à estrutura política e econômica do populismo, a luta pelo poder no Brasil não foi concluída em 1964. O Golpe marcou uma redefinição dos atores - com a exclusão de diversos outros - que se aglutinavam em torno de diversos interesses e projetos, entre os quais o caráter do regime e as opções de desenvolvimento. Castelo Branco passou, crescentemente, a recolher críticas à sua orientação por diversos setores da sociedade brasileira. Esta condição marcou a condução da política externa em seu governo.

2. A Política externa foi utilizada também como resposta a condicionamentos internos. Tal é o caso da Guerra Fria. Ante a suposta ameaça interna e externa do comunismo, o

governo Castelo Branco redefiniu suas prioridades no sistema internacional, sendo o binômio segurança e desenvolvimento o eixo articulador. A internalização da Guerra fria provocou a elaboração de um conjunto de conceitos e teorias de contra-insurgência, que serviam, ao mesmo tempo, como justificativa à intervenção militar direta na vida do Estado e à necessidade de intervenção nos países adjacentes, se estes se colocassem na órbita de influência do comunismo. O assunto será tratado a partir da idéia de *internalização da política externa*. Muito do discurso promulgado como política externa servia, na realidade, como elemento de legitimidade interna. Segundo tal discurso, a necessidade do golpe militar e a institucionalização do regime eram um contrapeso às investidas do comunismo - além das deturpações do sindicalismo e do populismo - tanto no plano externo quanto no plano interno.

3. A dimensão de segurança calcada na Guerra Fria como orientação fundamental da política externa não teve a profundidade e a extensão que se apregoa. O desenvolvimento constituiu outra dimensão de atuação da política externa, estando ligado primordialmente aos interesses das frações internacionalizadas da burguesia. Tais interesses consistem basicamente no desenvolvimento do Brasil associado aos capitais internacionais oligopolizados. Nesta esfera, a política externa foi orientada a buscar parcerias econômicas nos mais diversos países e continentes, insubordinando-se às fronteiras ideológicas.

4. No plano diplomático-extratético, o governo Castelo Branco concentrou sua atuação externa no continente americano. A *americanização* da política externa brasileira era o resultado de novas alianças internas e externas. Tendo como pontos de referência os Estados Unidos e a América Latina, procurou situar-se como elemento de mediação, através de uma política sub-imperialista. Tal *continentalização* da política externa

provocou a perda de interesse na questões em política externa extra-continentais. Na esfera extra-hemisférica, o Brasil procurou atuar de forma puramente comercial.

Agora, farei algumas considerações teóricas para explicitar quais os caminhos que percorri para delimitar as principais variáveis do objeto de pesquisa e formular as hipóteses explicativas.

A construção teórica do objeto de pesquisa: Relações internacionais, Estado, formulação da política externa e a especificidade do regime militar

Até meados do século XX, os estudos sobre política internacional ocorriam no âmbito da História Diplomática, que - de orientação positivista - limitava-se a estudar as relações oficiais entre os Estados e os documentos produzidos nestas relações. Certamente influenciados pelos avanços ocorridos no campo das ciências humanas e históricas, a história diplomática foi gradualmente substituída pela História das Relações Internacionais. Esta incorpora elementos da história social, da economia e da política, procura verificar a influência das forças profundas (ideologias, sistemas econômicos, geopolítica) no comportamento dos atores, procurando, assim, estabelecer cortes verticais e horizontais mais amplos nos estudos sobre política internacional.

A história das relações internacionais desprende-se da história diplomática no período entre as duas guerras mundiais. Influenciada pelo marxismo e pela Escola dos Annales, a história das relações internacionais enriquecerá o estudo da história diplomática, a partir de um enfoque multidisciplinar: economia, ciência política,

demografia, geopolítica, sociologia, psicologia social e a própria história. O marco dessa nova concepção de pesquisa é a publicação, em 1953, da *Introdução geral à história das relações internacionais*, de Pierre Renouvin. Sua concepção das forças profundas nas relações internacionais será desenvolvida no livro em que publica com J. B. Duroselle em 1964, com o título de *Introdução à história das relações internacionais*.¹²

A influência da Escola dos Annales, com renovação dos métodos e a crítica ao positivismo, mantendo o rigor científico, assim como a busca da história global, incidiram sobre os estudos das relações internacionais, deslocando o status antes ocupado pela história diplomática, essa essencialmente preocupada com os acontecimentos diplomáticos oficiais.¹³

As questões trabalhadas por Marx e pela tradição marxista - a formação de um mercado e de um sistema mundial, o imperialismo, o colonialismo, entre outras - alimentaram o debate no interior das relações internacionais e colocaram também questões teóricas, como a relação entre os sujeitos e as estruturas, o Estado e a Sociedade Civil, bem como a noção de mudança centrada na contradição entre as forças produtivas e as relações de produção.

A Ciência histórica experimentou um avanço muito grande neste século. Não se preocupa mais apenas como aconteceu determinado fato, mas procura também responder por que aconteceu. A crítica a uma visão meramente cronológica dos fatos e

¹² Ver: THOBIE, J. História Diplomática. IN: BURGUIÈRE, André. *Dicionário das Ciências Históricas*. Rio de Janeiro: Imago, 1993.; e: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

¹³Sobre a influência da Escola dos Annales na produção em Relações Internacionais, ver: THOBIE, J. Relações Internacionais. IN: BURGUIÈRE, André. *Dicionário das Ciências Históricas*. Rio de Janeiro: Imago, 1993.

a defesa de uma história global ocorreu a partir de uma abordagem plural de temas, enfoques teóricos e procedimentos metodológicos.

A dialética entre as temporalidades está presente na produção histórica. O relacionamento entre os episódios percebidos numa temporalidade curta e a sua natureza estrutural, é suficientemente significativo, evidenciando tensões importantes para o conhecimento histórico de diversos fenômenos.

Dessa forma, considero que a história da política externa deve estar inserida no quadro da história dos países, assim como no estudo das relações internacionais. A história da política externa, então, alimenta e alimenta-se da história das relações internas de um determinado país.

Sobre o relacionamento entre as esferas interna e externa da política, Pierre Milza trabalha a questão nestes termos: “existe uma esfera da política externa, um domínio distinto das outras categorias do político e que funcionaria de maneira mais ou menos autônoma?”¹⁴ Ponderando sobre as relações entre essas duas esferas do político, o autor termina afirmando que “não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo.”¹⁵ Esta primazia está calcada na condição de que existem numerosos atos de política interna pura, enquanto que os atos de política externa sempre encontram relação com a política interna.

¹⁴MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 367.

¹⁵ Id., *ibid.*, p.370.

As outras duas questões que o autor trabalha são: quais questões se articulam em torno da influência da política interna sobre a externa? E o inverso, no que as injunções externas podem determinar a política interna?

Sobre a influência do interno sobre a política externa, Pierre Milza enumera as determinações de longa duração (demografia, estruturas econômicas, ideologias, sistemas de valores, etc.) e as de curto prazo, que possuem diferentes níveis de influência (grandes famílias políticas, grupos de pressão parlamentar, e ambiente subjetivo das decisões).

Sobre como as injunções externas e os elementos específicos das relações internacionais podem determinar a conduta interna, Pierre Milza lembra que é preciso considerar, em primeiro lugar, as questões referentes à geopolítica. Lembra, entretanto, que a explicação geopolítica está impregnada de um determinismo que concorre com os marxistas vulgares do determinismo econômico. Pondera ainda que num sistema mundial marcado pela crescente interdependência, a pressão externa é mais forte do que nunca.¹⁶ O autor termina afirmando que “o peso do ambiente internacional inclina os dirigentes a modificar sua política interna, em geral no sentido de uma revisão com redução de seus programas de reformas”¹⁷

Assim, do ponto de vista historiográfico, o estudo do comportamento da política externa de um país pode ser revelador da evolução de sua política interna. Da mesma forma, o estudo das lutas pelo controle da dimensão externa da política pode evidenciar seus atores, seus interesses e suas inter-relações. Tratada como uma das dimensões da política, a política externa estará, assim, elucidando algumas facetas no projeto de construção de uma história global.

É necessário agora delimitar teoricamente o campo das relações internacionais e da política externa e verificar sua especificidade num contexto de regime autoritário.

O campo das relações internacionais pode ser definido pelo conjunto das relações estatais e extra-estatais. Mesmo sendo um ator de peso, o Estado convive, no sistema internacional, com outros atores e forças que pouco dependem de sua atuação. Por outro lado, no campo das relações interestatais, que constituem o conjunto das políticas externas, o Estado é o ator básico, sobre o qual os outros interesses têm de estar necessariamente articulados.

A política externa é aqui entendida como uma das esferas de atuação do Estado, que implementa e orienta relações com outros Estados. A política externa é, portanto, a projeção para fora dos interesses de um Estado. Do cruzamento entre as políticas externas dos diversos Estados é que se forma o sistema interestatal.¹⁸

Podemos constatar que o Estado constitui, por excelência, o principal ator da política internacional. Dessa forma, qualquer estudo sobre relações internacionais deve partir da análise do Estado. Daí duas questões podem ser levantadas: o que é um Estado e como é formulada a política de determinado Estado para o sistema internacional.

O Estado - conjunto de instituições de regulação política, social e econômica - é o produto das formações econômico-sociais que estão em vigor. Segundo F. Engels, “é o produto de uma sociedade quando chega a um grau de desenvolvimento determinado; é a confissão de que esta sociedade se tem enredado em uma irremediável contradição

¹⁶ Id., *ibid.*, p. 389.

¹⁷ Id., *ibid.*, p. 392.

¹⁸ Ver: MERLE, Marcel. *Política Externa e Relações Internacionais*. IN: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.; MILZA, Pierre.

consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis.”¹⁹ Para administrar esses antagonismos é necessário o Estado, que se coloca aparentemente acima das classes.

Não obstante, foi Marx e a tradição marxista que observaram o Estado não como um regulador imparcial das lutas que se processam na sociedade civil. Apesar de o Estado alcançar um maior grau de autonomia em momentos de crise na sociedade civil, ele é subordinado aos interesses da classe que detém o poder hegemônico. Neste caso, o Estado moderno - com as suas características de exclusivismo territorial, relação de interdependência com o capitalismo, quase absoluta homogeneização cultural, ideológica e política interna e controle social através do monopólio da violência física - é o resultado de um desenvolvimento histórico específico, marcado basicamente pela tomada do poder político pela burguesia, com a emergência e expansão do capitalismo. Conforme Marx e Engels, “(...) A burguesia, afinal, com o estabelecimento da indústria moderna e do mercado mundial, conquistou, para si própria, no Estado representativo moderno, autoridade política exclusiva.”²⁰

Dado que Estado e capitalismo estão imbricados desde a gênese do moderno sistema produtor de mercadorias, é necessário estudar o Estado sob a formação econômico-social que o engendra, e privilegiar as relações entre as classes sociais.

Convém verificar como ocorre a formulação da política externa e qual o pacto social que permitiu que fossem implementados. Para tanto, é de primordial importância utilizar um referencial teórico que dê conta da dinâmica da relação que se processa entre as classes sociais na construção de um projeto hegemônico.

Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

Utilizando a linguagem - e, portanto, a teoria - gramsciana, Luciano Costa Neto²¹ propõe uma distinção no nível de elaboração do discurso político do Estado que está baseado na dicotomia funções dependentes do Estado/funções autônomas do Estado. Apesar de não concordar com os termos escolhidos (Geopolítica e interesse nacional) pelo autor para fazer essa distinção, já que esses termos assumiram uma posição muito específica em seu trabalho, não encontrando paralelo em outros, sua análise permite fazer diversos desdobramentos no estudo sobre a formulação da política externa.

O discurso político do Estado é formado pela combinação de dois discursos paralelos, distintos e contraditórios. O primeiro é o discurso do Estado como uma nação, enunciado através do discurso do interesse nacional; e o segundo estabelece o Estado como um país, enunciado através do discurso da doutrina geopolítica. Feita esta separação, Costa Neto afirma que o discurso do interesse nacional é “a condensação momentânea da luta pelo poder dentro do bloco hegemônico. Portanto, a enunciação deste discurso do interesse nacional resultante é dependente da dinâmica da luta pelo poder dentro do bloco hegemônico e, conseqüentemente, flexível e sujeito a mudanças por variáveis endógenas.”²²

Por outro lado, o discurso da geopolítica (Estado como país) é o resultado das relações do que o país estabelece com outros. Este discurso, então, existe praticamente de forma autônoma da dinâmica da luta pelo poder dentro do Bloco hegemônico. Dessa

¹⁹ ENGELS, F. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. In: Obras Escogidas (3 vol.). Moscou: Editorial Progreso, 1978, p. 344.

²⁰ MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *O Manifesto comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 12.

²¹ No livro: COSTA NETO, Luciano. *Hegemonia e Política de Estado*. Petrópolis: Vozes, 1988

²² Id., *ibid.*, p. 43.

forma, o discurso geopolítico é flexível apenas à dinâmica das relações internacionais, constituindo-se por variáveis exógenas.²³

Distinguindo as chamadas funções dependentes e funções autônomas do Estado (em relação à sociedade civil), Luciano Costa Neto consegue separar qual o papel do Estado na formulação da política externa.

Entre as funções dependentes do Estado estão a enunciação, implementação e imposição do discurso do interesse nacional. Os intelectuais dos aparatos políticos do Estado têm todas estas funções, menos a de elaboração do discurso do interesse nacional. A elaboração deste discurso é, pois, “o resultado da dinâmica da luta pelo poder entre as facções do bloco de poder, que inclui o resultado das negociações ou concessões que o bloco de poder estabeleceu com os setores dependentes e associados”.²⁴ Uma elaboração bem sucedida é aquela que cria a convicção de que os membros de cada setor social estão representados. Porém, “essa elaboração e luta de classes não se dá na estratosfera, ela se localiza na luta política diária entre o executivo, o parlamento e o sistema de ‘lobbies’ extraparlamentares.”²⁵

Entre as funções autônomas do Estado estão a formulação, implementação e imposição do discurso da doutrina geopolítica de um país. São também executadas pelos intelectuais através dos aparatos políticos autônomos do Estado. O discurso geopolítico é o resultado das relações que um país tem com o sistema internacional e depende da dinâmica deste. Constitui-se, assim, a partir da avaliação da realidade internacional e da posição do país nela. É em função do constrangimento externo que o

²³Id., *ibid.*, p. 43.

²⁴Id., *ibid.*, p. 45.

²⁵Id., *ibid.*, p. 46.

discurso geopolítico pode apenas ser formulado, e não elaborado, como o discurso do interesse nacional.

O Estado deve garantir a impermeabilidade do discurso geopolítico da dinâmica da luta pelo poder. Desta forma, a formulação do discurso geopolítico é tarefa exclusiva do Executivo, auxiliado pelos intelectuais em Relações Exteriores e do Alto Comando das Forças Armadas. A implementação do discurso geopolítico é levada a termo pela diplomacia.²⁶

A esta altura, duas questões são levantadas: a primeira refere-se ao intercâmbio mútuo entre Estado e Sociedade Civil (através dos dois discursos políticos do Estado), e a segunda, à autonomia relativa do Estado (através da análise das funções dependentes e autônomas do Estado).

Para se verificar qual é a autonomia relativa do Estado é necessário determinar como se articulam os dois discursos do Estado. Sobre esta questão, Luciano Costa neto afirma que o Estado, “através da articulação de seus dois discursos, possui um grau maior ou menor de autonomia de suas respectivas bases sociais”.²⁷ O bloco de poder rende-se mais facilmente às funções autônomas do Estado quando possuem uma lealdade comum ao discurso geopolítico do Estado.

Uma consideração muito importante, apontada por Costa Neto, é o caráter que assume um bloco de poder onde opera uma burguesia associada muito forte (principalmente em países subdesenvolvidos): nestes casos a lealdade ao discurso geopolítico do Estado é menor e, portanto, menor a autonomia relativa do Estado. Este deverá submeter-se mais facilmente ao discurso do bloco hegemônico de poder.

²⁶Id., *ibid.*, p. 50.

²⁷Id., *ibid.*, p. 58.

Entretanto, o Estado tem a capacidade de veto sobre questões internacionais baseado na lealdade que as frações de bloco de poder lhe atribuem e no reconhecimento que estas frações de poder têm na capacidade do Estado de julgar qual é a melhor decisão. Assim,

“As frações de classe no bloco de poder precisam de uma instância superior a estas mesmas para estabelecer tal julgamento: esta instância é o Estado, e aquela capacidade para julgamento dos interesses de todas as classes sobre geopolítica é a medida de sua relativa autonomia. Este atributo crucial de possuir em última análise o direito de julgar é o que constitui a especificidade da autonomia relativa do Estado em relação ao Bloco Hegemônico.”²⁸

Não obstante, esta autonomia é relativa, na medida em que as ações do Estado não podem provocar a alienação do Bloco de poder:

“O Estado, eventualmente, mesmo tomando uma ação diplomática puramente motivada pela lógica geopolítica, precisa oferecer algum grau de justificativa daquela ação para os interesses do bloco de poder, mesmo se essa justificativa, baseada no interesse econômico nacional, venha mais tarde a ser provada como falsa.”²⁹

Para tentar apreender, de forma ampla, o processo de formulação da política externa é necessário trabalhar com as diversas esferas do Estado que a formulam - Executivo, serviço diplomático, Forças Armadas, setores econômicos - e as esferas da sociedade civil que procuram, através do Estado, manter, ampliar ou alcançar o poder hegemônico. A noção de luta de classes deve ser também complementada pela visualização da luta pelo poder interburocrática que ocorre no Estado.

Em síntese, um discurso de política externa hegemônico é o resultado de uma complexa luta dentro do Estado - considerando sua relativa autonomia - e fora do Estado, nas pressões que a sociedade civil exerce, através do bloco de poder

²⁸Id., *ibid.*, p. 60.

²⁹Id., *ibid.*, p. 64.

hegemônico, para fazer valer os seus interesses.³⁰ Na análise da formulação da política externa do Governo Castelo Branco, concorre outra questão de extrema importância. O regime que adveio do Golpe de 31 de março de 1964 abalou as regras do jogo político, aboliu vários partidos, provocou expurgos, enfim, era um regime de exceção. Como tal, é necessário desenvolver um instrumental de análise que contemple essa especificidade na dinâmica política.

Trabalhando com os regimes autoritários da América Latina nas décadas de 1960 e 1970, Guillermo O'Donnell³¹ desenvolve o conceito de regimes burocrático-autoritários (BA). Este é um tipo de regime autoritário fundamentado na coerção e na auto-legitimação. É um sistema de exclusão política, principalmente dos setores populares, coexistindo com a dominação econômica. Tende a suprimir as mediações entre Estado e Sociedade Civil, suprimindo os canais de acesso ao governo, implicando no fechamento da representação popular. O acesso aos centros de decisão do poder concentra-se na cúpula das grandes organizações públicas e privadas.³²

A implantação de um Estado burocrático-autoritário é o resultado do receio da perda da continuidade da dominação, e da continuidade capitalista. Instalado no poder, seus dois grandes eixos são a normalização da ordem e da economia.³³ Por normalização da ordem, entende-se regular os conflitos de classe, impedindo a ascensão das classes sociais ao poder: no Brasil, representado pelo medo da instauração de uma república sindicalista no Governo civil de João Goulart. A normalização da economia

³⁰ Sobre as relações do Estado com a Sociedade Civil, ver: GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.; GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.; e, BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

³¹ O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986. Sobre a relação entre o liberalismo e o autoritarismo no sistema político brasileiro, ver: TRINDADE, Héliogio. Bases da democracia brasileira: Lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945). In: In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. *Como Renascem as Democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

³² Id., *ibid.*, p. 22.

consiste em reduzir o déficit público, controlar a inflação e propiciar o desenvolvimento nacional calcado nos investimentos estrangeiros.

Os militares colocaram suas forças a serviço da dominação, exercendo a própria direção política. Entretanto, a instituição militar, longe de atuar como um agente “neutro” sobre a sociedade e a política, dividiu-se em verdadeiros partidos políticos, com projetos e capacidade de implantá-los.

As forças militares atuam, segundo Alain Rouquié³⁴, como partidos políticos - ainda que por outros meios e de acordo com suas características - pois verificam-se, no seu interior, processos de deliberação, de tomadas de decisões e articulações sociais.

Apesar de manterem um relativo nível de coesão institucional, as forças armadas não são um ator monolítico, tendo sua posição disputada nas lutas civis e acabarem politicamente fracionadas. Mas as lutas na sociedade civil são absorvidas e refratadas pelo prisma militar, pois os militares “se dividem em função dos grandes problemas nacionais, mas segundo procedimentos próprios e com consequências singulares.”³⁵

As forças armadas estão inseridas no aparelho de Estado, mas fazem leituras e percepções políticas que estão condicionadas a sua especificidade. Assim, o fenômeno militar é o resultado das pressões da sociedade, articulado com as características institucionais.³⁶

A hierarquia militar é uma especificidade importante na análise do fenômeno militar. As pressões da sociedade costumam exigir uma resposta do comando, que

³³ Id., *ibid.*, p. 27.

³⁴ ROUQUIÉ, Alain (Org.). Os processos políticos nos partidos militares do Brasil: Estratégia de pesquisa e dinâmica institucional. IN: ROUQUIÉ, Alain (Org.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980, p. 12.

³⁵ Id., *ibid.*, p. 20.

³⁶ PEIXOTO, Antônio Carlos. Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação. IN: ROUQUIÉ, Alain (Org.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980, p. 31.

procura centralizar as decisões políticas. A hierarquia fala em nome da instituição, elabora percepções, converge interesses, define uma ação consitucional e determina as linhas de ação internas e externas.³⁷

A hierarquia procura manter afastada a ingerência dos civis sobre o comportamento dos militares, mas está, ela própria, também sujeita às mesmas tensões das correntes militares e civis. É, assim, a relação de forças global de uma determinada situação política que se cristaliza numa decisão da hierarquia.

Um golpe militar é realizado, em conjunto, por militares e civis, pois os militares não podem garantir sozinhos sua própria legitimidade. Portanto, o projeto que o governo militar impõe é o resultado de mediações entre os interesses e percepções dos militares e os das frações do bloco hegemônico que os apóiam e garantem sua governabilidade.

A própria aliança das Forças Armadas com a burguesia não deixa de revelar suas contradições. A necessidade de reconstruir um discurso de nação, pelos militares, deixa descoberto o “transbordo” da sociedade civil - o deslocamento de parte da dominação e da direção para além das fronteiras nacionais ocorrida com a internacionalização do capital impulsionada por setores da burguesia. Ou seja, as relações entre as forças armadas e a burguesia não deixa de revelar uma contradição imanente: a contradição entre o nacionalismo político e social e o internacionalismo econômico.³⁸

Para contrabalançar a falta de legitimidade oriunda do silenciamento da sociedade civil e a restrição da participação popular, os militares tendem a redefinir o conceito de nação, estatizando-o. Diante do silenciamento da nação, procuram exaltar o discurso patriótico - inclusive o fundamento inicial da instituição militar - que se

³⁷ Id., *ibid.*, p. 35.

pretende nacional. Para tanto, tendem a reforçar as instituições estatais, o que entra em choque com seu principal sustentáculo no poder: a grande burguesia associada e internacional.

Nesta tensão esteve a base das contradições entre os chamados setores “nacionais” e “liberais” do bloco hegemônico. A correção de rumo pretendida na economia segue dois caminhos contraditórios - o aumento da participação internacional na economia e a ampliação do poder estatal - que limitam-se um ao outro, em nome da manutenção do pacto de dominação.

Assim, verifico que o Estado autoritário alcança uma maior autonomia em relação à sociedade civil, através da supressão de alguns canais de mediação. Na dinâmica política, significa que os representantes do Estado têm um poder decisório mais centralizado e concentrado. Mas significa também que esses representantes do Estado têm de submeter-se a diversas pressões dos grupos e frações da classe dominante que lhe garantem apoio e governabilidade. Mais afastados das fontes tradicionais de legitimação - como o voto universal e a cidadania - o Estado autoritário precisa formular uma prática e um discurso de coesão nacional e, ao mesmo tempo, apoiar-se nas frações da classe dominante

Na formulação da política externa, um estado autoritário calcado num regime militar toma suas decisões a partir de quatro elementos básicos: a percepção de mundo dos militares e seu projeto de governo; o resultado das lutas das frações da classe dominante e pressões que esta exerce; as possibilidades de tomar decisões que garantam sua legitimidade perante ao conjunto da nação, em geral pautados por um discurso

³⁸O'DONNELL, op. cit., p. 30.

nacional-patriótico e; as leituras sobre a conjuntura internacional e as possibilidades de melhor inserção no sistema mundial.

Num contexto de regime autoritário-militar, com os canais tradicionais de mediação entre o Estado e a sociedade civil suprimidos, as decisões de política externa tendem a ficar mais centralizadas, tanto nas suas agências estatais de decisão quanto nos canais de pressão da sociedade civil, estando sujeitas basicamente às pressões que as frações da classe dominante exercem. Já relativamente autônoma num contexto democrático, a formulação da política externa de um país, num regime autoritário, tende a ampliar essa autonomia. Contudo, também está em permanente conflito com as demandas de legitimidade, associado aos diversos interesses que estão em jogo.

Verificar, pois, esses interesses, seus protagonistas e como se articularam na formulação da política externa é que constitui o trabalho do Historiador e um dos objetivos da presente pesquisa.

CAPÍTULO 1

OS CONDICIONAMENTOS INTERNOS E EXTERNOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO CASTELO BRANCO

Neste capítulo, procurarei demonstrar as principais variáveis que condicionaram a formulação da política externa durante o período tratado. Partindo das premissas já apresentadas na introdução, fundamentada na necessidade de perceber as dinâmicas políticas intrínsecas a qualquer atividade estatal, esse capítulo divide-se, assim, nos condicionamentos internos, nos externos e na própria experiência diplomática anterior, sobre a qual uma nova, necessariamente, têm de posicionar-se.

1.1 – Panorama político e econômico interno

1.1.1- O Golpe de Estado

Depois do golpe de 31 de março de 1964, os militares passaram da condição de força moderadora para exercer o poder de fato no Brasil.³⁹ Com um discurso anticomunista, liberal, cristão e ocidental, os militares procuraram aplicar seu projeto ao desenvolvimento do país. Os objetivos do Golpe de Estado eram impedir a ascensão da esquerda no poder, fragmentar o desenvolvimento de tipo nacional-populista e colocar o Brasil nos quadros do sistema internacional capitalista a partir de um novo modelo de inserção. O modelo de desenvolvimento populista herdado da era Vargas -

³⁹Existe uma vasta bibliografia sobre o golpe, a implantação e o funcionamento do regime militar no Brasil. Para a realização dessa pesquisa, foi consultado, entre outras obras: SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (3ª edição); STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Ed Artenova, 1975 e COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978

basicamente de substituição de importações calcados no capital nacional - chegava a um impasse distributivo e político, e os críticos desse modelo adensaram-se, configurando uma dualidade de poderes refletindo a própria dualidade de interesses das classes sociais no Brasil.⁴⁰

Com o Golpe, emerge um novo bloco de poder amparado na burguesia internacionalizada, nos oficiais ligados à Escola Superior de Guerra e nos setores mais conservadores da classe média e da elite política. Também estão associados a este grupo militares nacionalistas de perfil conservador. O “núcleo duro” político golpista se compunha, entre os principais nomes de militares e civis de Castelo Branco, Carlos Lacerda (Governador do Rio), Ademar de Barros (Governador de São Paulo), Magalhães Pinto (Governador de Minas Gerais), e Arthur da Costa e Silva, que se tornou ministro da Guerra.

Os integrantes desse bloco de poder e seus grupos associados certamente variavam nas suas concepções e nos interesses setoriais específicos, mas aglutinaram-se em torno da idéia de que era necessário, no Brasil, de uma profunda reorientação no seu modelo de desenvolvimento, de modo a corrigir os “perigosos desvios” da política populista - com a aproximação da esquerda ao poder. Assim, obteve-se a coesão e a força necessária para a realização do golpe de Estado; as disjunções desse bloco de poder viriam mais adiante.

O *Comando Supremo da Revolução* (composto por Costa e Silva, o Almirante Rademaker e o Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo) colocou na presidência provisória Ranieri Mazzili no dia 2 de Abril e institucionalizou o golpe quando

⁴⁰ Ver: IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. 2ª edição.

promulgou, no dia 9, o AI-1 (Ato Institucional). Um oficial ligado à ESG e um dos mais influentes golpistas, Humberto de Alencar Castelo Branco⁴¹, foi escolhido no dia 11 de abril como o novo presidente pelo núcleo duro golpista, e empossado no dia 15. Em seguida ao golpe, fez-se uma “limpeza” política no país, com cassações e expurgos de mais de uma centena de pessoas, entre lideranças políticas e sindicais. Também algumas lideranças políticas que apoiaram o golpe, mas se opunham à institucionalização do regime, entre os quais Juscelino Kubitschek e Carlos Lacerda, serão marginalizadas com o passar do tempo.

Entre os principais ministérios que foram sendo ocupados, encontramos Milton Campos (Justiça); Juarez Távora (Transportes e Obras Públicas); Flávio Suplicy de Lacerda (Educação); Raimundo de Brito (Saúde) e Daniel Faraco (Comércio e Indústria). A chefia da Casa Civil ficou com Luís Viana Filho e a Chefia da Casa Militar ficou com o General Orlando Geisel. Para o Ministério das Relações Exteriores, foi escolhido Vasco Leitão da Cunha (que ocupou provisoriamente também a pasta da saúde).

Como vice-presidente foi escolhido José Maria Alkimim, do PSD de Minas Gerais. A UDN, de Carlos Lacerda, ficou com a presidência do Senado (Daniel Krieger) e da Câmara dos Deputados (Bilac Pinto). Apesar da vice-presidência ter sido ocupada por um membro do PSD, o novo governo consistia numa aliança entre os militares e a UDN.

⁴¹ Humberto de Alencar Castelo Branco nasceu em Fortaleza, em 1897. Estudou no Colégio Militar de Porto Alegre no início do século. Foi enviado para estagiar em bases norte-americanas em 1943. Depois, integrou o Estado-Maior Especial encarregado de planejar e executar o embarque da 1ª Divisão de Infantaria da FEB na Itália, combatendo na II Guerra Mundial. Em 1964 tornou-se sub-chefe do EMFA, Comandando a Escola de Comando e Estado Maior do Exército (1954-56) e depois dirigiu o Departamento de Estudos da ESG (1956-58). Foi Chefe do Estado Maior do Exército de 1963-1964, quando reformou-se para assumir a Presidência da República.

Mas, paulatinamente, o poder foi passando para as mãos dos militares, e foi se institucionalizando o regime. Em outubro de 1965, Castelo Branco promulgou o AI 2, que provocou a extinção dos partidos e autorizou apenas dois novos movimentos políticos. Em fevereiro de 1966 foi promulgado o AI 3, que tornou a eleição dos governadores e vice-governadores indireta, assim como instituiu a indicação dos prefeitos das capitais dos Estados e de cidades consideradas como de “segurança nacional”.

Tentando garantir a continuidade do regime, em Janeiro de 1967 foi promulgada uma nova Constituição. Também foi promulgada a Lei de Imprensa e a Lei de Segurança Nacional. Essa foi promulgada quatro dias antes de Castelo deixar o poder, e baseava-se nos princípios da Escola Superior de Guerra, como a “Guerra interna” e a “guerra psicológica”. Segundo a ESG, essas eram os métodos dos subversivos para fomentar a revolução

1.1.2- O modelo econômico e o PAEG

No início do governo Castelo Branco, a dívida externa do Brasil totalizava 3,3 bilhões de dólares.⁴² Os fornecedores de petróleo não concediam crédito ao Brasil desde meados do governo João Goulart. Para evitar o aumento do custo de vida, o governo populista mantinha taxas de câmbio artificialmente baixas, prejudicando a balança comercial. A política de apoio às ligas camponesas e ao sindicalismo de esquerda - elementos que simbolizavam a possibilidade do Brasil entrar para o campo soviético - provocava a retaliação por parte do governo norte-americano, que restringia programas de ajuda e cooperação com o Brasil. Conforme SATO, “Com efeito, no início de 1964,

a economia brasileira não exibia um único indicador positivo: taxas crescentes de inflação, contas públicas deterioradas e taxas de crescimento, geral e setoriais, em franco declínio. Especificamente nas contas externas, a crescente expectativa de inadimplência dificultava qualquer processo de renegociação da dívida ou de obtenção de novos empréstimos, isto sem falar no fechamento de linhas de crédito internacional.”⁴³

No início de 1963, San Thiago Dantas e Celso Furtado apresentaram um plano de estabilização, encomendado por João Goulart, que havia sido aprovado pelo presidente norte-americano John Kennedy e pelo FMI. O plano previa a desvalorização do cruzeiro, elevando o preço de produtos importados como petróleo e trigo. Também propunha a contenção dos salários e a demissão de empregados do setor público. O presidente João Goulart engavetou o plano e tomou a linha do nacionalismo radical a partir de junho de 1963.⁴⁴ As forças de sustentação não permitiriam tal plano. Depois do golpe, com a forças sociais imobilizadas, as reformas encomendadas começaram a ser aplicadas, de forma ainda mais incisiva, com o Plano de Ação Econômica do Governo.

Assim, no campo econômico, procedeu-se a uma nova orientação, com a indicação de dois economistas liberais de tendência pró-norte-americana para os principais cargos econômicos. Otávio Gouveia Bulhões assumiu o Ministério da Fazenda e Roberto Campos o Ministério do Planejamento. Muitas de suas idéias

⁴² DULLES, John W. F. *Castelo Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora da UnB, 1983, p. 54.

⁴³ SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, número especial, 1998, p. 8-28.

⁴⁴ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. RJ: Paz e Terra, 1982. (3ª edição), p. 37.

vinham do IPES da Guanabara e do IBAD. Conforme Skidmore, O IPES de São Paulo não teve muita influência.⁴⁵

Entre as primeiras medidas da nova equipe econômica, figurava a revogação da lei que limitava a remessa de lucros ao exterior. No dia 15 de julho de 1964 conseguiu a aprovação da Câmara, após a cassação de deputados mais nacionalistas, do projeto de lei que substituiu a limitação por uma gradação na taxa de remessa de lucros.

O Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG - foi implantado em Julho de 1964 para o triênio 64-66, com objetivos de controlar a inflação, retomar o desenvolvimento e corrigir “distorções do sistema”. O PAEG, baseado em leituras monetaristas, partiu do suposto de que não há desenvolvimento com altas taxas de inflação, e elegeu o controle desta como o principal objetivo do plano. O PAEG optou ainda por um combate gradualista do processo inflacionário, objetivando reduzir a inflação para patamares de 80% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966. Previa também um aumento do produto interno bruto à média de 6% ao ano no triênio em questão.

Os instrumentos de ação estavam divididos no PAEG em três, compreendendo uma política financeira (planejamento cambial com vistas ao saneamento da balança de pagamentos), uma política econômica internacional e uma política de produtividade social. Como política econômica internacional, o plano elencava:

“Uma política cambial de comércio exterior, visando diversificar fontes de suprimento e incentivar exportações, a fim de facilitar a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa e de incentivar o desenvolvimento econômico, com relativo equilíbrio do balanço de pagamentos a mais longo prazo; uma política de consolidação da dívida externa, e de

⁴⁵Id., *ibid.*, p. 69. Essas entidades foram patrocinadas por empresários nacionais e estrangeiros e tinham como objetivo articular o radicalismo de direita. Para maiores informações sobre a atuação dessas entidades, ver: BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goular: as lutas sociais no Brasil – 1961-1964*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

restauração do crédito do país no exterior, de modo a aliviar pressões de curto prazo sobre a balança de pagamentos; e , uma política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros, e de ativa cooperação técnica e financeira com agências internacionais, com outros governos, em particular, com os sistema multilateral da Aliança para o Progresso, de modo a acelerar a taxa de desenvolvimento econômico.”⁴⁶

Na prática, as realizações ficaram aquém dos objetivos enunciados, mas logrou-se a implantação no Brasil do modelo liberal-associado e a remodelação do capitalismo no Brasil. Através da compressão dos salários, da elevação da taxa de juros, das garantias e seguranças aos investimentos estrangeiros e das retratações às empresas estrangeiras encampadas durante o governo Goulart (como a Hanna e a AMFORP-tratados no terceiro capítulo), procurou-se criar um clima favorável da comunidade financeira mundial em relação ao Brasil.

Nesse sentido, outras operações paralelas ao PAEG foram realizadas com o objetivo de modernizar o capitalismo brasileiro. No início do governo, formou-se o Conselho Monetário Nacional, que coordenava as contas fiscal e monetárias. Em abril de 1965, transformaram a SUMOC, criada em 1947, em Banco Central.⁴⁷

Mas a situação econômica do Brasil era difícil, e três meses após o Golpe o governo brasileiro não havia recebido qualquer compromisso de credores externos, que mantiveram-se cautelosos. Apenas no final de junho de 1964 os EUA anunciaram um programa de empréstimos de 50 milhões de dólares.

De fato, a desconfiança em relação ao Brasil partia de duas questões: em primeiro, as garantias ao capital estrangeiro e a perspectiva de desenvolvimento do Brasil. Conforme Thomas Skidmore, no período de 1964-67 “tanto o Banco Mundial

⁴⁶Ministério do Planejamento e coordenação econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo* (1964-1966). Documentos EPEA. Novembro 1964. 240 páginas.

⁴⁷ Para mais informações, ver: MARTONE, Celso. *Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG-1964-1966)*. IN: LAFER, Betty Mindlin. (org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

quanto e Eximbank tiraram mais dinheiro do Brasil do que lhe deram”.⁴⁸ Os novos empréstimos do Banco Mundial foram inferiores ao pagamento dos empréstimos anteriores do Brasil, enquanto que, no período 1964-1970, os pagamentos ao Eximbank pelo Brasil ultrapassaram em 200 milhões de dólares os novos empréstimos.⁴⁹

O principal apoio financeiro internacional passou a ser o governo dos Estados Unidos. Somente no final de 1964 o governo americano anunciou diversos empréstimos ao Brasil, tanto a partir da USAID (mecanismo de ajuda do governo norte-americano) como da ALPRO (Aliança para o Progresso) e também pelo FMI, apesar destes considerarem as medidas tomadas pelo governo brasileiro muito “gradualistas”. Em 1965 o FMI e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) liberaram recursos para a estabilização financeira do Brasil.

O BIRD emprestou 172 milhões de dólares, e os Estados Unidos, através do Programa USAID, investiu 488 milhões de dólares no Brasil no período 1964-67. Em oposição aos “empréstimos-projeto”, que deveriam ser aplicados em construções, os empréstimos dos Estados Unidos eram na maioria do tipo “empréstimo-programa”, que deveriam ter a contrapartida de relatórios trimestrais da situação econômica do Brasil.

O que percebemos nas relações econômicas do Brasil com a comunidade financeira em geral, e com os Estados Unidos em particular, é o funcionamento de um “modelo skinneriano”⁵⁰ de relacionamento. A cada ação do governo brasileiro considerada uma “boa ação” correspondia uma contrapartida. Vejamos alguns exemplos.

⁴⁸ SKIDMORE, Thomas. Op. cit. p. 87.

⁴⁹ Id., *ibid.*, p. 87.

⁵⁰ Referência a teoria comportamentalista ou behaviorista.

Depois da defesa que Roberto Campos fez da Lei de Remessa de Lucros em 30 de junho de 1964, o Brasil obteve em 1 de julho de 1964 o reescalonamento das dívidas externas, superando 3 bilhões de dólares, concedida pelos países credores do Brasil (Membros do Clube de Haia: Áustria, Bélgica, EUA, França, Itália, Japão, Holanda, Alemanha Ocidental, Inglaterra e Suíça) com pagamento a médio prazo.⁵¹

Curiosamente, logo após a promulgação do AI-2 (27/10/65), o representante do Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional, Maurício Chagas Bicalho, afirmou que FMI e outras organizações financeiras internacionais estavam dispostas a colaborar com o governo do Brasil, havendo confiança externa quanto ao sucesso do PAEG e que este atingiria seus objetivos.⁵²

Também, após a defesa da atuação dos EUA no Sudeste asiático feita pelo Brasil na ONU no final de setembro de 1965, o Brasil obteve três empréstimos, sendo dois dos empréstimos concedidos pelo BID para projetos de expansão da capacidade de energia elétrica, no total de 21.400.000 dólares, e o terceiro pelo Banco Mundial, no valor de 1.500.000 dólares, para o financiamento de estudos relativos a um plano geral de modernização do sistema de transportes do Brasil.⁵³

No final de março de 1965 vieram ao Brasil três observadores de confiança do Presidente Lyndon Johnson com a missão de observar a atuação da USAID no Brasil e verificar as possibilidades de ser ampliado o papel da iniciativa privada norte-americana na ajuda externa ao Brasil. Ao final da visita, no dia 30 de março de 1965, foi anunciada a concessão de novos empréstimos da Aliança para o Progresso ao Brasil

⁵¹Zero Hora, 02/07/64. "Dívida Externa: Brasil obtém reescalonamento"

⁵²Jornal do Brasil, 29/10/65, 1º caderno, p. 13. "FMI e outros órgãos desejam intensificar ajuda ao Brasil"

⁵³O Estado de São Paulo, 02/10/65, p. 01. "Brasil obtém 3 empréstimos"

no montante de 50 bilhões de Cruzeiros e 15 milhões de dólares. Estes destinavam-se aos setores de energia, transportes, habitação, saneamento e indústrias privadas.

Assim, novos empréstimos ao Brasil estavam condicionados à uma interpretação positiva por parte das agências internacionais em relação ao “bom comportamento” do Brasil, em especial na sua política econômico-financeira.

Pelo que vimos até agora, podemos afirmar que a política econômica do Governo Castelo Branco procurou implementar o moderno capitalismo no Brasil, através da associação com o capital internacional. Procurou-se criar um clima de confiança aos credores e investidores estrangeiros. As reformas destinavam-se a desestruturar o modelo de desenvolvimento populista e suas bases sociais. Paralelamente a essa desarticulação, o governo militar criava novas bases para a economia brasileira.

Conforme Thomas Skidmore, “(...) as políticas impopulares do governo Castelo Branco haviam deixado uma herança macroeconômica favorável ao novo governo.”⁵⁴ Com a redução da inflação, melhoria da balança de pagamentos, redução do déficit público, promoção das exportações, racionalização do setor público e renegociação da dívida externa, o terreno estava preparado para o milagre econômico.

1.1.3- As tensões e contradições no bloco de poder

Como foi afirmado antes, o bloco de poder que fundamentou o Golpe de março de 1964 aglutinou-se momentaneamente baseado na interpretação de que era necessário remover as forças de centro-esquerda da política nacional e que, não obstante, essa aglutinação cindiu-se com a implantação do regime militar. Embora não consista objeto

central dessa dissertação os processos políticos internos, considero necessário incorporar essa dimensão da política na análise da política externa, por serem ambas dimensões do cenário central, o Estado. E se, como foi afirmado na introdução, as práticas do Estado são o reflexo de suas lutas internas e das lutas que ocorrem na sociedade civil, é importante verificar essa dimensão, interpretado ela como um dos determinantes das formulações estatais. O que pretendemos demonstrar, nesta seção, são os conflitos que havia no próprio bloco de poder e que tinham reflexos na condução política, em especial na política externa. Para tanto, serão analisados os principais fatos e interpretações relativos a esses conflitos que podem oferecer elementos para entender os condicionamentos internos na formulação da política externa. Para a realização deste intento, me vali de algumas observações importantes introduzidas por estudiosos do processo político pós-1964.

O Padrão clássico de interpretação do regime militar brasileiro - consagrado nos estudos de Alfred Stepan, Guillermo O'Donnell, Tomas Skidmore, Carlos Estevam Martins, Eliézer Rizo de Oliveira, entre outros - consiste em interpretar como eixo dinâmico das disputas das Forças Armadas como sendo entre duas correntes: a dos "castelistas" - ligados à ESG, mais liberais e mais internacionalistas; e a dos "linha-dura" - ligados à Caserna, mais autoritários e mais nacionalistas.

Eliézer Rizzo de Oliveira analisa o processo político que se desenvolve no interior das Forças armadas após o Golpe de 1964, durante os governos Castelo Branco e Costa e Silva. Segundo este autor, o poder político passou a ser definido no interior das forças armadas na medida em que estas assumiram as funções centrais do Estado. As classes dominantes colocavam suas dinâmicas políticas a partir da relação política

⁵⁴Op. cit., p. 142.

das forças armadas. As próprias tensões sociais encontravam eco nas Forças armadas, segundo o autor, principalmente através dos militares considerados linha-duras.⁵⁵

Para compreender a atuação dos diversos grupos sociais durante o governo Castelo Branco, Oliveira divide o governo em três etapas. Essa periodização, embora passível de questionamentos, fornece subsídios importantes para o entendimento do processo. A primeira etapa compreende de abril a Junho de 1964, e é marcada pela aglutinação de diversas aspirações e posições em torno da idéia de que era necessário reprimir os movimentos populares, combater o comunismo e retomar o desenvolvimento econômico.⁵⁶ Essa unidade mínima é que permitiu o Golpe de Estado.

Na segunda etapa (Junho de 1964/outubro de 1965) ocorreu a chamada definição da hegemonia militar. Nessa etapa, houve a força preponderante de um determinado setor das forças armadas. Interrompeu-se a precária unidade anterior, frente a questões como o caráter do regime e a política econômica. Algumas das divisões políticas estão ligadas diretamente a essas questões. As medidas tomadas a favor da participação do capital estrangeiro na economia foram objetos de crítica por vários grupos políticos que haviam apoiado o golpe. Na definição do novo regime, a unidade precária também rompeu-se. A prorrogação do mandato presidencial polarizou o debate, no campo militar, entre os “duros”, que a queriam, e os esguianos que não a queriam.

A terceira etapa compreende o período de outubro de 1965 a março de 1967. Essa etapa começa com a edição do AI-2 que, segundo Eliézer Oliveira, consagra a hegemonia da linha dura no processo político intramilitar, e corresponde à transferência

⁵⁵ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis, Vozes, 1976. (2ª edição). p. 16-17.

⁵⁶ Id., *ibid.*, p. 59.

do poder político para o interior das Forças Armadas. Essa é a fase em que ocorre uma crescente desmobilização da sociedade civil e uma crescente mobilização política das forças armadas.

A candidatura do Ministro Arthur da Costa e Silva tem um caráter de imposição dos setores “duros” contra a forma com que Castelo Branco queria conduzir o processo sucessório. Essa candidatura encontrou eco na jovem oficialidade e nos setores nacionalistas, embora se atribua um nacionalismo mal definido à linha dura.

Durante a realização dessa pesquisa, encontrei um interessante trabalho que não pode deixar de ser comentado. Trata-se do livro de João Roberto Martins Filho. Neste trabalho, Martins Filho dedica-se a derrubar o que ele chama de paradigma hegemônico na análise dos conflitos militares pós-64. Para ele, esse modelo entende o mundo castrense a partir de uma hipótese dicotômica e dualista: a oposição entre um setor considerado liberal e internacionalista (Castelo Branco) e outro considerado linha-dura nacionalista (Costa e Silva).⁵⁷

O autor propõe, em substituição ao modelo dualista, outro, que ele chama de unidade na desunião. Para ele, os militares mantinham uma unidade no que se referia à institucionalização do regime militar e ao afastamento dos civis do poder, mas desuniam-se no que se referia às táticas para essa institucionalização, assim como a questão sucessória provocou a formação de verdadeiros partidos militares na caserna. O autor chega a identificar no período do governo Costa e Silva a existência de quatro grupos militares: os *castelistas*; os “*linha dura*” concentrados em torno dos coronéis Ruy Castro e Boa Ventura e do Comandante do I Exército, o General Cizeno Sarmiento; os *albuquerqueistas*, ligados ao Albuquerque Lima, e o *grupo palaciano*,

concentrado em torno de Costa e Silva, cujo núcleo duro era o General Jaime Portella, o Coronel Mário Andreazza e o General Médici.⁵⁸

Para o governo Castelo Branco, o autor não encontra essa heterogeneidade, ficando a originalidade de sua análise na demonstração de que Castelo Branco não era liberal,⁵⁹ tal como ele ficou consagrado na memória histórica. O autor afirma a dificuldade de apregoar ao grupo castelista a alcunha de liberal, já que este procurou institucionalizar o regime, com o tripé Lei de Segurança Nacional, Lei de Imprensa e a Constituição de 1967. Essa constituição foi criticada por fortalecer o executivo, pela diminuição das prerrogativas do Congresso e pelo estabelecimento das eleições indiretas⁶⁰

Todavia, de fato, durante o Governo Castelo Branco houve uma bipolarização, conforme atesta o próprio Martins Filho: “a situação militar parecia se configurar cada vez mais como uma oposição entre dois pólos: os partidários do governo Castelo Branco e os que iam acumulando insatisfações face a seu governo.”⁶¹ Ou seja, agora o próprio autor concorda com a hipótese clássica: Havia vários grupos de oposição ao governo Castelo Branco que se aglutinaram formando um bloco - mesmo que heterogêneo - conhecido como linha-dura. E, então, qual era o conteúdo das insatisfações desse bloco?

O anticastelismo apareceu como a forma possível da oposição liberal ao avanço da militarização. Os “liberais” que criticavam a Constituição castelista voltaram-se então para Costa e Silva, já que ocorrera identificação entre militarização e

⁵⁷MARTINS FILHO, João Roberto. *O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)*. Florianópolis: Ed. da UFSCAR, 1995.

⁵⁸Id., *ibid.*, p.115-120.

⁵⁹Não encontrei, no trabalho de Martins Filho, uma definição de liberal.

⁶⁰As críticas vieram inclusive do partido de apoio ao governo (ARENA) na figura do Senador Afonso Arinos.

castelismo.⁶² Reclamando da falta de diálogo do governo com os empresários, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) passou a apoiar Costa e Silva e depositar esperanças no novo governo. O autor afirma também que ocorreu uma espécie de dualismo de poder que marcou o período da crise de outubro de 1965 - quando da promulgação do AI-2 - até a posse de Costa e Silva.

No entanto, o mesmo rigor colocado na definição dos grupos e atores não parece existir quando o autor se refere ao conjunto dos grupos cassados que apoiavam João Goulart que ele chama de “forças populares nacionalistas”⁶³ Outra limitação do trabalho é de que o autor centra sua análise na dinâmica militar e seus diversos grupos, e não na sociedade como um todo ou nas frações hegemônicas⁶⁴ - o bloco de poder. Os militares poderiam garantir sozinhos sua própria legitimidade?

Conferindo extrema importância à dinâmica militar em detrimento das dinâmicas próprias da sociedade, o autor chega a afirmar que “o estudo do caso brasileiro questiona frontalmente a possibilidade de interpretar as cisões intramilitares como expressão das divisões intraburguesas”.⁶⁵ Mas ainda assim reconhece a oposição que as frações médias da burguesia faziam ao PAEG, através da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Segundo o autor, “as manifestações de descontentamento desses grupos burgueses expressam mudanças que vimos acompanhando nas relações de forças

⁶¹ Id., *ibid.*, p. 64

⁶² Id., *Ibid.*, p. 91.

⁶³ id., *ibid.*, p. 46.

⁶⁴Conforme o autor, ele procura “ênfatizar o aspecto militar das burocracias militares”(p.36) e “o estudo de caso brasileiro questiona frontalmente a possibilidade de interpretar as cisões intramilitares como expressão das divisões intraburguesas.” (p.40) Assim, mesmo demonstrando erudição no tratamento das questões sobre o Estado o autor parece ter faltado às aulas sobre a autonomia relativa do Estado (em relação à sociedade Civil - e às frações do poder do Bloco hegemônico) na medida em que confere à esta relação uma via de mão única.

⁶⁵Id., *ibid.*, p.40

decisivas no seio do regime militar.”⁶⁶ Assim, para o autor, o fenômeno do duplo poder militar repercutia no mundo civil, mas o inverso não acontecia.

Concretamente, verifica-se que os movimentos de ruptura do bloco de poder - com o surgimento do anticastelismo - giravam em torno de dois eixos principais: as medidas político-econômicas tomadas pelo governo Castelo Branco e o processo de sucessão presidencial.

A primeira fonte de oposição ao governo Castelo Branco vinha de suas opções no campo econômico. O “remédio amargo” das medidas antiinflacionárias provocaram reações tanto dos políticos quanto dos empresários que sofreram a concorrência com empresas estrangeiras. Percebendo a possibilidade de cooptação dos setores descontentes, em julho de 1965 tanto Carlos Lacerda quanto Magalhães Pinto criticavam abertamente a política econômica do Governo e pediam uma revisão no ministério.⁶⁷ A Confederação Nacional da Indústria (CNI), representando setores empresariais descontentes, também constituía uma importante fonte de oposição às medidas econômicas da dupla Bulhões-Campos.

Outro elemento de instabilidade do bloco de poder era a questão da sucessão presidencial, disputada por civis e militares. Não era novidade, desde o Golpe, que Costa e Silva queria ser o Presidente. Este inclusive havia nomeado a si mesmo Ministro da Guerra do novo governo, alegando ser o mais antigo general no Rio de Janeiro na ocasião do Golpe. Vários autores reafirmam a relutância de Costa e Silva em aceitar a candidatura de Castelo Branco à presidência, que estava sendo articulada nos primeiros dias pós-Golpe. Mas a solução final foi via consenso: Assim como Costa e

⁶⁶Id., *ibid.*, p. 78. Nesta seção, o autor mostra como eram as críticas ao Governo feitas na revista do CNI, *Desenvolvimento e Conjuntura*, que atacava o que eles chamavam de política antiindustrialista do PAEG.

⁶⁷ DULLES, Foster, *Op. cit.*, p. 119.

Silva teve de aceitar Castelo na Presidência, Castelo teve de aceitar Costa e Silva no Ministério da Guerra. E paulatinamente, a opção Costa e Silva começou a cristalizar-se.

Depois da crise de outubro de 1965, Costa e Silva foi conquistando cada vez mais espaço entre os linha-duras e se apresentou como o responsável pela unidade militar. No final de 1965 e começo de 1966, Castelo procurou impedir a candidatura de Costa e Silva, mas, ante o perigo de quebra da unidade militar, Castelo recuou. Em 4 de outubro de 1966, Costa e Silva foi eleito Presidente da República pelo Congresso Federal.

Entre os civis, Carlos Lacerda consistia numa das primeiras rupturas com o Governo Castelo Branco e inclusive com Costa e Silva, depois que verificou a crescente militarização do regime e a sua candidatura ao Governo Federal cada vez mais distante.

Carlos Lacerda, tentando também o apoio de João Goulart e Juscelino Kubitschek, publicou no final de outubro de 1966 o Manifesto da Frente Ampla, que tinha como objetivo o retorno da democracia, do nacionalismo e da independência em política externa. Entretanto, seu plano de constituir uma força a pressionar o governo de Costa e Silva fracassou.⁶⁸

Diversos setores da Igreja também manifestavam seu descontentamento, apesar da igreja inicialmente ter apoiado o golpe. Um dos principais expoentes dessa crítica foi Dom Helder Câmara, arcebispo de Olinda e Recife. Dom Helder chegou a liderar a publicação de um manifesto, atacando a estrutura social no Brasil e a perseguições políticas.

⁶⁸SKIDMORE, Thomas. Op. cit., p. 115.

Dessa forma, com a posse de Costa e Silva, em 1967, ocorreu com a promessa de “humanizar a revolução”, acenando para mudanças significativas no regime. Politicamente, buscou aliança junto ao que genericamente se pode chamar de setores nacionais da economia e legitimidade junto à classe média, na tentativa de reforçar o bloco de poder. Percebendo a formação desse novo pacto de poder, compreende-se as diversas mudanças que ocorreram no âmbito da política externa, quando Costa e Silva assume o governo, em relação ao governo Castelo Branco.

Costa e Silva foi favorecido por um conjunto de expectativas favoráveis derivadas do sentimento anti-castelista e da polarização com os castelistas. Havia uma expectativa de que Costa e Silva procedesse um revisionismo liberal. Assim, Costa e Silva aproveitou-se dessas expectativas e iniciou seu governo prometendo a “humanização” da revolução. Mas conforme mostra Martins Filho, houve uma progressiva deterioração dessas expectativas após os primeiros meses do governo Costa e Silva. O pretense revisionismo costista se esgotou rapidamente. Afinal de contas, nem Costa nem Castelo eram liberais. A própria visão dualista de “sinais trocados” (Castelistas duros X Costistas liberais) consistia numa percepção equivocada, como mostra já nos primeiros meses o governo Costa e Silva, dos críticos da institucionalização do regime, alimentada “pragmaticamente” por Costa e Silva na perspectiva de angariar apoio para o seu governo.⁶⁹

Assim, durante o governo Castelo Branco, ocorreram divisões dentro do bloco de poder, que aglutinaram-se primeiramente em torno dos castelistas e anti-castelistas e posteriormente, já no último ano de governo, cindiu-se em uma dualidade de poder que se configurou entre os partidários do governo Castelo Branco, que defendiam sua

⁶⁹ Martins Filho, op., cit., p.100.

política econômico-financeira, e os partidários de Costa e Silva, com um programa e projeto político diferenciado. O caráter difuso desses “partidos” é o reflexo dos múltiplos e às vezes contraditórios apoios recebidos pelos diversos grupos e setores. Dessa forma, entende-se porque se apregoa a existência no governo Costa e Silva de um componente nacionalista e de um componente “duro” (intolerante), ao passo que Castelo Branco herdou a denominação de liberal e internacionalista.

1.2 – O mundo bipolar pós-Segunda Guerra e as fissuras no sistema

Nesta seção, não pretendo fazer uma exaustiva análise do sistema internacional da época, o que demandaria uma dissertação à parte, mas sim situar o leitor nas principais questões internacionais dos anos 1960, para verificar os pontos de cruzamento entre a política externa e o sistema internacional. Ou seja, verificar os condicionamentos externos à formulação da política externa do governo Castelo Branco. Também não trabalharei aqui em profundidade temas muito específicos relativos aos principais países; tais questões aparecerão, quando necessário, nos próximos capítulos.

As relações Washington-Moscou no Pós-Segunda Guerra Mundial foram marcadas pelas diversas dimensões de uma tensão conhecida como Guerra Fria, fazendo desta o elemento articulador do sistema internacional. A Guerra Fria subjugou várias rivalidades existentes antes da Segunda Guerra Mundial e congelara diversas outras tensões da situação internacional. Ainda assim, a Guerra Fria chegou a conhecer

momentos mais “quentes” que foram acontecendo num crescente,⁷⁰ e que culminou com a crise dos mísseis em Cuba em 1962.

A partir de então, com o reconhecimento mútuo da capacidade destrutiva de ambas super-potências, advindas da ascensão política e diplomática da URSS e dos países do Leste Europeu, inicia-se um processo de coexistência pacífica, com o respeito das respectivas áreas de influência. Esse processo consubstanciou-se nos acordos de limitação de armas nucleares e no entendimento de proibições dos testes nucleares, o que na prática procurava impedir a proliferação de tal tecnologia. Tal fato foi denunciado pelas potências emergentes como uma tentativa russo-americana do congelamento do poder no sistema mundial.

Houve mudanças na condução da política externa soviética pós-Stálin. O XX congresso do Partido Comunista da União Soviética (1956) oficializou a desestalinização e colocou a possibilidade de haver múltiplas vias para se chegar ao socialismo, inclusive por vias pacíficas.⁷¹ Conforme Paulo Vizontini, “A desestalinização, a ‘competição pacífica’ com o mundo capitalista e a cisão tanto do bloco como do movimento revolucionário comunista, afastavam a suposta ameaça externa e permitiram não só uma distensão das relações internacionais, como a emergência de antagonismos dentro do campo ocidental. Por outro lado, a consolidação econômica e diplomática do campo socialista, isto é, da URSS hegemônica e do Leste

⁷⁰Entre outros acontecimentos considerados concernentes à escalada da Guerra Fria, pode-se citar: Ocupação do Norte do Irã pela URSS (1946); Discurso da “Cortina de ferro” (março 1946); Doutrina Truman (Março-1947); Plano Marshall (junho de 1947); Golpe de Praga (Fevereiro de 1948); Bloqueio de Berlim (Junho de 1948); Guerra da Coreia (1950-1953); Revolução Chinesa (1949); Assinatura do Tratado do atlântico Norte -OTAN- (1949); Assinatura do Pacto de Varsóvia (1955); e Revolução Cubana (1959).

⁷¹VIZENTINI, Paulo. *Da Guerra Fria à Crise (1945-1995). Relações internacionais contemporâneas*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1996, p. 40.

Europeu, afastavam as tentações de uma confrontação fácil em proveito da OTAN, aceitando-se assim a existência legítima dos países socialistas”⁷²

De fato, os anos da década de 1960 foram marcados, no sistema internacional, por uma relativa distensão (*détente*)⁷³ do conflito bipolar entre a URSS e os EUA, quando o equilíbrio nuclear foi atingido entre as duas superpotências. Ao mesmo tempo, a Guerra Fria concentrava-se na periferia do sistema mundial, onde ambas superpotências disputavam poder e influência. Mas novos elementos surgiram e complexificaram o sistema internacional. Entre estes elementos estão a descolonização, a ruptura chinesa no seio do bloco soviético e a perda do poder relativo dos EUA e da União Soviética.⁷⁴

Na década de 1960 e 1970 começaram a ficar mais claros os sinais já emitidos na década de 1950: a fragmentação política e a multipolaridade econômica. Essas duas tendências começaram a cristalizar-se. Dentro do quadro de tentativa de congelamento do poder mundial, vemos surgir as fissuras no sistema, representadas pela ascensão política e econômica de novos atores.

No campo socialista, houve a ruptura da Albânia com a URSS. A China, exatamente em 1964, detonou sua primeira bomba A e passou a procurar uma maior independência em relação ao bloco socialista, criticando a resistência da URSS por esta não lhe repassar tecnologia nuclear.⁷⁵ Também criticava a URSS pelo desfecho da crise dos mísseis e por terem assinado o Tratado de proibição de provas nucleares. A Guerra

⁷²VIZENTINI, Paulo. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995, p.186.

⁷³ Embora se reconheça que a *détente* propriamente dita seja um fenômeno dos anos 1970.

⁷⁴SARAIVA, José Flávio. (Org.) *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização - de 1815 aos nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997. p. 258-259

⁷⁵ Ver: VIZENTINI, Paulo. *Da Guerra Fria à Crise (1945-1995)*. *Relações internacionais contemporâneas*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1996. SARAIVA, José Flávio. (Org.) *Relações Internacionais*

entre Índia e China, em 1962, apresentava internacionalmente a China com uma imagem agressiva.

No bloco capitalista, entre os elementos de instabilidade interna figurava a França do General De Gaulle, que na década de 1960 criticava a hegemonia norte-americana e a subserviência da Europa ocidental. A França procurou desenvolver autonomamente tecnologia militar nuclear e em 1966 expulsou a sede da OTAN de Paris e as bases americanas do território francês.

Enquanto isso, a emergência do Terceiro Mundo - principalmente após a descolonização - introduzia novos atores no sistema mundial com uma agenda própria, baseada essencialmente nas críticas ao congelamento do poder mundial e na reivindicação de uma Nova Ordem Econômica Internacional que contemplasse os anseios de desenvolvimento da periferia. Ao impasse do conflito Leste-Oeste somava-se o conflito Norte-Sul.

A Conferência de Bandung⁷⁶ na Indonésia marcou essa emergência do Terceiro Mundo - termo criado em 1952 - no concerto das nações. Apesar da heterogeneidade dos países que compunham esse grupo, eles tinham características em comum: o desejo de desenvolvimento, a descrença na teoria das vantagens comparativas do mercado mundial capitalista e a necessidade de se evitar uma nova conflagração mundial. Apesar de criticarem a URSS de praticar neocolonialismo na Europa Oriental, os ex-revolucionários anticolonialistas - Jawaharlal Nehru na Índia, Sukarno na Indonésia, Gamal Abdel Nasser no Egito e o dissidente comunista Tito na Iugoslávia - não deixavam de se declarar socialistas e lutar por apoio e investimentos soviéticos. Em

contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização - de 1815 aos nossos dias. Brasília: Paralelo 15, 1997.

1961, realizou-se em Belgrado a Primeira Conferência dos Não-Alinhados. Neste encontro, houve convergência de visões na questão do neutralismo e no seguimento das reivindicações da Conferência de Bandung. O novo movimento contava com vinte e cinco membros (Brasil participou como observador) e sua política baseava-se no tripé dos três D's (descolonização, desenvolvimento e desarmamento), e representava uma nova força política no sistema mundial. Em 1964 realizou-se no Cairo a Segunda Conferência dos Não Alinhados.

Paul Kennedy lembra que as relações entre o Terceiro Mundo foram instáveis e complexas. Apesar de terem existido os que se mantinham persistentemente pró-russos, como Cuba e Angola, e outros pró-americanos, como Israel e Taiwan, a maioria dos novos países procurou a via não-alinhada, embora com uma simpatia não muito consistente por algum bloco.⁷⁷ Não obstante, a emergência dos novos atores alterou o perfil da ONU e projetou novas temáticas nos foros internacionais. A essa heterogeneidade de atores internacionais somavam-se a complexidade do próprio campo socialista, que impedia os maniqueísmos de antes (como o discurso da “Cortina de Ferro” comunista) e muitas vezes deixavam perplexos os analistas mais atentos.

No plano continental, a Revolução Cubana de 1959 introduziu uma fissura no poder dos EUA para a América Latina, e ainda aterrorizava os governos conservadores, sobretudo depois que um de seus protagonistas, Ernesto Guevara, preconizou, após a Conferência Tricontinental de Havana, realizada em janeiro de 1966, a exportação da revolução e a criação de “um, dois, três, muitos vietnãs” na América Latina.

⁷⁶ Abril de 1955, com a participação de 29 países da Ásia e da África, patrocinados pela Índia, Paquistão, Ceilão e Indonésia.

⁷⁷ KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1991. p. 376.

Assim, a bipolaridade sob hegemonia dos EUA estava cedendo espaço a um sistema mundial mais complexo, enquanto via-se o crescimento acelerado do Japão e da Alemanha Ocidental tornando-os competidores dos EUA e servindo como novos pólos de atração capitalista extra-EUA. A “era de ouro” capitalista calcada no paradigma fordista-keinesiano chegava ao seu auge nos anos 1960 e mostraria seus limites no início dos anos 1970.

A reação americana ao risco de perda de influência em áreas do Terceiro Mundo veio com uma crescente militarização nos anos 60, associada a reformas econômicas, políticas e sociais na periferia a partir do projeto Aliança para o Progresso. Com a morte de Kennedy e a ascensão de Lyndon Johnson na Presidência, a Aliança Para o Progresso será lentamente esvaziada. A malograda experiência norte-americana no Vietname ainda estava no início, mas já começava a ensinar que a detenção de tecnologia de guerra e armamento nuclear não era o suficiente para manter o status mundial. Era necessário impedir a ascensão de movimentos que pudessem provocar a ruptura desse sistema, como governos populistas, esquerdizantes ou nacionalistas. A experiência diplomática dos últimos governos populistas muito contribuíram para esta percepção norte-americana, como veremos a seguir.

1.3 – A Tradição e a Ruptura na Experiência diplomática Brasileira

Como afirmamos na introdução, a política externa do governo Castelo Branco é a cristalização momentânea de continuidades e rupturas diplomáticas. Nesse sentido, mesmo considerando que no período Castelo Branco houve mudanças na condução da

política exterior, também é necessário verificar o que representou rupturas e continuidades com a política externa precedente.

De fato, o Brasil é um país que mantém uma sólida tradição em sua política exterior,⁷⁸ sendo um dos principais eixos a política externa voltada para o desenvolvimento. Calcada numa política externa de baixa densidade política e alta densidade econômica, desde os anos 1930 a política externa havia sido transformada em um instrumento para o desenvolvimento do Brasil. Daí em diante, o chamado modelo de política externa para o desenvolvimento foi transformado em paradigma. Entretanto, sob o paradigma da política externa para o desenvolvimento, crescentemente articularam-se diferentes linhas de condutas externas identificadas de acordo com os modelos de desenvolvimento interno e com as conjunturas e possibilidades externas, estando basicamente polarizadas entre *nacional-desenvolvimentismo* e o *desenvolvimentismo-associado*. Conforme Amado Cervo, essas duas correntes bifurcaram o liberalismo brasileiro e se debateram pelo controle da política exterior. Esse autor ainda faz uma distinção dessas duas correntes nas suas características básicas: “o desenvolvimento liberal associado configurou-se nas propostas de políticas públicas internas e na outra face da política, a externa, envolvendo conceitos e ideologias afinados com o ocidentalismo, a amizade e as relações especiais com os Estados Unidos - a matriz do modelo -, a busca de proteção pela valorização da segurança coletiva regional, a facilidade para a penetração de capitais e empresas do exterior, o relaxamento cambial e da legislação que dispõe sobre a remessa de lucros.” Enquanto isso, o modelo do nacional desenvolvimentismo

⁷⁸ Existe um conjunto de valores na política externa brasileira: A busca da solução pacífica das controvérsias (que vem se afirmando desde 1876), o jurisdicismo (respeito aos tratados internacionais) e no realismo, que transformou-se em pragmatismo. CERVO, Amado. In. CERVO A. e BUENO, C. Op. Cit., p. 26-27.

“apoiado em crescente pragmatismo, teve outras ênfases: o controle dos setores estratégicos da economia pelo Estado, enquanto a empresa privada nacional não se dispusesse a atuar sobre eles; o protecionismo alfandegário para expandir o parque industrial; o universalismo geográfico, ideológico e político e a nacionalização da segurança.”⁷⁹

Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) o modelo de política externa conhecida como barganha nacionalista começou a ser colocado em prática. Tal barganha visava capitalizar, entre as principais potências no exterior, meios e recursos para o desenvolvimento do Brasil. Nesse período, Vargas procurou fazer acordos bilaterais com diversos países, em especial na segunda metade dos anos 1930. No contexto de polarização do sistema mundial, com a expansão do bloco nazi-fascista e de preparação para a Segunda Guerra, Vargas procurou comerciar com os Estados Unidos e solicitar investimentos e créditos, assim como intercambiar com alemães e italianos pelo método do crédito compensado. As Forças Armadas obtiveram vínculos tanto com os Estados Unidos e a França quanto com a Alemanha e a Itália, e Vargas ainda barganhou com as potências pelo seu projeto siderúrgico.⁸⁰

O modelo de barganha nacionalista promovido por Vargas sofreu um recuo no Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), que corresponde ao início da Guerra Fria. Neste contexto, o governo Dutra procurou alinhar-se aos EUA, inclusive rompendo relações diplomáticas com a URSS e assinando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR - mecanismo de segurança coletiva), em 1947.

⁷⁹CERVO, Amado. *Relações internacionais do Brasil*. In: CERVO, Amado Luiz (org.) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 29.

⁸⁰Id., *Ibid.*, p. 32.

No segundo governo Vargas (1951-1954) foram aprofundadas condutas de política externa que haviam sido implementadas nas décadas de 1930 e 1940. Mesmo sob um sistema internacional adverso, procurou-se aprofundar a barganha nacionalista. Embora ainda se tenha conhecido um hiato nestas tendências no período 1954-1958, que corresponde à gestão Café Filho e aos primeiros dois anos do Governo Juscelino Kubitschek, nos dois anos seguintes teve-se uma retomada da barganha nacionalista com o lançamento da Operação Pan-Americana (1958). Essa consistiu numa proposta de cooperação interamericana, objetivando a retomada do desenvolvimento. Conforme afirma Paulo Vinentini “(...) O último governo Vargas não apenas rompeu com os parâmetros diplomáticos do Presidente Dutra, como também iniciou um novo processo de encaminhamento da política exterior, que atingiu seu apogeu e sua forma acabada em 1961 com a Política Externa Independente.”⁸¹ É exatamente sob essa “forma acabada” que ocorreu a exacerbação das tendências nacionalistas e sob a qual agora centrarei minha análise.

A Política Externa Independente (PEI) compreendeu os períodos Jânio Quadros e João Goulart e manteve uma relativa continuidade, apesar de ter ocorrido cinco trocas de chanceler.⁸² Essa continuidade permitiu ainda a existência de três fases distintas, identificadas por Vinentini: a primeira fase compreendeu o governo Jânio Quadros e foi marcada por uma espécie de neutralismo temperado, e que tinha como objetivo obter uma posição mais destacada para o Brasil. A segunda fase (de agosto de 1961 - final de 1962), concretizou alguns objetivos da primeira fase, mas ficou desgastada pelo conflito interno e pela polarização ideológica. A terceira, que permanece do início de 1963 até o até abril de 1964, é influenciada por Araújo Castro e manteve alta densidade em

⁸¹VIZENTINI, Paulo. Relações internacionais..., Op. cit., p. 53.

questões ligadas ao desenvolvimento.⁸³ O núcleo ideológico básico da PEI consistia em cinco princípios que foram enunciados oficialmente: intensificação das exportações brasileiras para todos os países; a formulação autônoma do planejamento econômico nacional; a manutenção da paz e o desarmamento; a autodeterminação dos povos e a prevalência do direito internacional e, a descolonização completa.⁸⁴ Assim, o tema do desenvolvimento e da auto-determinação das nações deram a tônica do discurso e da prática da PEI. Concretamente, entre as ações de maior visibilidade, tivemos, sob a PEI, o reconhecimento diplomático dos países socialistas, apoio a Cuba, inclusive com a condecoração de Che Guevara por Jânio Quadros, a condenação do colonialismo português na África e a aproximação da América Latina.⁸⁵

Essa política estava estritamente vinculada a um modelo econômico de substituição de importações. Na realidade, a PEI consistia numa estratégia de ampliação das exportações já iniciada por Vargas e aprofundada por outros governos. A necessidade de importação de bens de produção e tecnologias para o prosseguimento do desenvolvimento industrial brasileiro exigia como contrapartida a acumulação de divisas, assim como o limitado mercado interno brasileiro não era capaz de absorver a própria oferta de produtos. Tendo em vista a crescente deterioração dos termos de troca - a desvalorização de produtos primários -, era considerado vital para a economia brasileira a exportação dos produtos oriundos de suas indústrias, concorrendo, assim, diretamente com os países mais desenvolvidos. A estratégia dos governos populistas consistia na exportação de produtos primários para os países industriais e na ampliação da exportação de produtos industrializados para os países sub-desenvolvidos, em

⁸²BUENO, C. Dos alinhamentos ao Nacional Desenvolvimentismo. In. CERVO A. e BUENO, C. História da política exterior do Brasil. Op. cit.

⁸³VIZENTINI, Paulo. Relações internacionais.... op. cit., p. 194.

⁸⁴ Id., *ibid.*, p.195-196.

especial a África. Para mundializar suas relações econômicas, era necessário libertar-se das rígidas fronteiras estabelecidas pela Guerra Fria, aproximando-se, embora timidamente, do neutralismo.

Como resultados, a PEI ampliou geograficamente a área de atuação do Brasil e mundializou seu espectro de interesses. Como consistia em uma política sem compromissos entre os dois blocos, logrou a simpatia dos países do Terceiro Mundo recém descolonizados e colocou-se como um interlocutor respeitado em fóruns multilaterais, como a ONU.

Enquanto isso, a PEI colhia críticas internas e externas. Sua implantação ocorreu quando internamente no Brasil se presenciava um governo dividido entre a reforma e a revolução e vivendo sob pesados ataques dos setores conservadores. Externamente, verifica-se que os EUA mudavam sua política externa para a América Latina, que de descaso passou para a crescente militarização. O golpe militar no Brasil foi uma conjunção destes fatores internos e externos, somado a uma crise geral do populismo no Brasil.

Quando Castelo Branco assumiu o poder, a PEI foi repudiada pelos novos protagonistas, que afirmavam a “perda de seu conteúdo descritivo”. Afinal, porque foi necessária a nova reorientação da política externa no Brasil? Como se operou tal mudança? Quais foram os movimentos de ruptura e de continuidade com a experiência diplomática brasileira? São estas questões que procurarei discutir nos próximos capítulos.

Em síntese, neste capítulo, procurei identificar os principais condicionamentos internos e externos para a formulação da política externa do governo Castelo Branco. A

⁸⁵ Id., *ibid.*, p. 228.

intenção desta análise é perceber o significado interno e externo da política internacional. Na primeira parte, salientei a necessidade da análise do Bloco de poder e sua influência na política externa. Verifiquei que, depois do Golpe de 1964, os setores hegemônicos do país procuraram alterar profundamente o modelo de desenvolvimento do país - conhecido genericamente como populismo - imprimindo uma reação conservadora. Tal reação repercutiu nas novas orientações econômicas, que privilegiaram os capitais externos e os setores mais internacionalizados da burguesia em detrimento das empresas nacionais. As novas orientações provinham tanto das novas alianças internas como externas. No campo das relações internacionais, estruturou-se um discurso que procuraria explicar e legitimar o golpe. Podemos agora passar para o próximo capítulo, onde é analisado o conteúdo desse discurso e suas implicações.

CAPÍTULO 2

A TESE DA INTERDEPENDÊNCIA E O BINÔMIO SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO.

2.1- Interdependência como matriz teórica da política externa

No primeiro capítulo, demonstrou-se as principais transformações ocorridas no modelo de desenvolvimento do Brasil pós-golpe militar. O objetivo consistia em situar o leitor no contexto geral em que a política externa foi formulada durante a administração Castelo Branco. Agora, passarei a analisar as orientações fundamentais dessa política, examinando as práticas e o conteúdo dos discursos dos principais protagonistas.

Se o Golpe militar alterou profundamente o modelo de desenvolvimento político-econômico e social do Brasil após 1964, na esfera da política externa as mudanças não foram menos incisivas, pois houve uma nova orientação, calcada no ideário do golpe. Dessa forma, interrompeu-se a política externa desenvolvida pelos seus dois antecessores, Jânio Quadros e João Goulart. Como foi abordado no primeiro capítulo, essa política era denominada *política externa independente*, pois denunciava o conflito entre as duas superpotências - EUA e URSS - como sendo desfavorável às demandas do Terceiro Mundo e pregava o não-alinhamento e o neutralismo.⁸⁶ Tal política era motivo de críticas e denúncias internas e externas por parte dos setores conservadores e dos EUA.

Em 4 de abril de 1964, Araújo Castro passou o cargo de Ministro das Relações Exteriores ao embaixador Vasco Leitão da Cunha, que discursou de improviso e confessou que nada sabia sobre a nova orientação da política externa do Brasil, porque não havia conversado com o Presidente da República, alegando inclusive que o próprio Sr. Ranireri Mazzilli tinha declarado que “estamos vivendo um governo de transição”.⁸⁷ Ainda que o Chanceler Vasco Leitão tenha distribuído uma nota à imprensa em 7 de abril - defendendo o Golpe de 31 de março e afirmando que o Brasil continuará a manter relações com todos os países⁸⁸ - de fato, as primeiras inovações da orientação da política externa apareceriam no discurso de posse da presidência, em 15 de abril de 1964, quando Castelo Branco afirmou:

“A independência do Brasil constituirá o postulado básico da nossa política internacional. Todas as nações amigas contarão com a lealdade dos brasileiros, que honrarão os tratados e os pactos celebrados. Todas as nações democráticas e livres serão nossos aliados, assim como os povos que quiserem ser livres pela democracia representativa contarão com o apoio do Brasil para a sua autodeterminação. As históricas alianças que nos ligam às nações livres das Américas serão preservadas e fortalecidas. Respeitaremos a interdependência dos países de todo o mundo nos seus negócios internos e exigiremos igual respeito aos nossos negócios, que não admitem a mínima interferência, por discreta e sutil que venha a manifestar-se. (...)”⁸⁹

Vasco Leitão da Cunha, agora já plenamente inteirado da nova orientação da política externa brasileira, concedeu no dia 6 de julho uma entrevista, em que, discorrendo sobre os mais importantes problemas internacionais, afirmou:

“Em primeiro lugar, a re colocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente. Isto significa defender a política tradicional

⁸⁶ Para maiores informações, Ver: VIZENTINI, Paulo. G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento...* Op. cit.

⁸⁷ Jornal do Brasil, 05/04/64, 1º caderno, p. 05.

⁸⁸ Publicado em: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI). N 26. junho de 1964. O discurso mesclava a reafirmação dos princípios gerais da política exterior do Brasil (como não-intervenção, jurisdicção, pacifismo, desenvolvimento), com a defesa do Golpe e do regime que lhe adveio. Ainda assim, mostra uma dimensão universalista, própria da prática do Itamaraty, anunciando o objetivo de comerciar com todo o tipo de países: “a palavra de ordem é comerciar”.

⁸⁹ Jornal do Brasil, 16/04/64, p. 03.

de boa vizinhança na América, a segurança do Continente contra a agressão a subversão vindas de fora ou de dentro dele; a consolidação dos laços de toda a ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do norte; ampliação de nossas relações com a Europa Ocidental e com a Comunidade Ocidental de Nações. Em segundo lugar diria que um dos objetivos fundamentais de nossa política exterior tem de ser o de trabalhar para ampliar o mercado para os produtos de exportação do Brasil (...).⁹⁰

Em 31 de Julho de 1964, Castelo Branco proferiu outro discurso, no qual fez a crítica à política de “independência” do Governo João Goulart e afirmou que a orientação deveria, a partir desse momento, ser “interdependente”, introduzindo ainda o conceito de círculos concêntricos. O discurso de Castelo Branco fornece muitos elementos para a nossa análise: em primeiro lugar, a formulação da política externa buscava o robustecimento do poder nacional e das possibilidades de daí alcançar o pleno desenvolvimento econômico e social. Com este objetivo, Castelo associava a não-intervenção à autodeterminação, condição necessária para um país viver soberanamente. Castelo inicia, em seguida, sua crítica à política externa desenvolvida pelos seus antecessores. Afirma que, para perseguir os objetivos nacionais, haviam sido preconizadas duas opções: a de independência e a de neutralismo. Castelo critica ambas as políticas. Afirma que, no contexto de uma confrontação de poder bipolar, com o divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros,

“(...) a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder. A defesa tem de ser necessariamente associativa. (...). O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental”.⁹¹

⁹⁰RBPI, nº 27, Setembro de 1964. P. 595.

⁹¹MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A política exterior da Revolução brasileira*. Seção de Publicações. 1966. Conforme entrevista de Vasco Leitão da Cunha ao CPDOC, esse discurso foi escrito por Carlos Calero, que o fez a partir de subsídios do Próprio Vasco Leitão. Castelo Branco teria apenas acrescentado algumas idéias suas ao discurso original. Ver: CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em alto-mar (Depoimento prestado ao CPDOC)*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p.271.

Mais adiante, Castelo critica o neutralismo, afirmando que ele assumiu a algumas feições básicas: passividade, indeterminação, emotividade imatura e fuga da realidade internacional. Quanto ao nacionalismo, afirma que este tornou-se uma opção disfarçada em favor dos sistemas socialistas, além de ter agravado tensões internas e de ter criado contradições na política externa.⁹²

O desarmamento e o anticolonialismo - continuando na análise do mesmo discurso - também foram preconizados por Castelo Branco, embora este admitisse que uma política realista devesse “reconhecer a impossibilidade de solução rápida do problema, em virtude das tensões ainda existentes e a vocação expansionista do movimento comunista mundial” e de que “qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro com o Ocidente”.⁹³

Em seguida, Castelo Branco reafirma a prioridade de relações com os diversos grupos de países, de acordo com a lógica dos círculos concêntricos: Em primeiro lugar, com a América Latina procurará ampliar as relações com todos os países, em especial os limítrofes, e fortalecer a ALALC e a OEA. No segundo círculo concêntrico - que compreende todo o continente americano - Castelo procurou ressaltar o panamericanismo, afirmando que, em relação aos EUA, “temos a convicção de que o Brasil e a grande nação norte-americana cruzam seus interesses econômicos e comerciais no plano de uma digna política de uma amizade recíproca”, lembrando que, para os EUA, o desenvolvimento do Brasil também lhe constitui um benefício político. Quanto ao terceiro círculo concêntrico - o mundo ocidental - Castelo fez menção à ampliar a cooperação com a Europa Ocidental. Com relação a outros espaços, lembrou

⁹²BRANCO, Castelo In: MRE. *A política exterior da Revolução brasileira*. Seção de Publicações. 1966,

também as possibilidades advindas das relações com os países da África e da Ásia. Em relação ao Leste Europeu, Castelo considera que - embora haja divergências quanto à filosofia política praticada nestes países - o comércio entre o Brasil e o Leste Europeu pode ser mutuamente proveitoso.⁹⁴

A partir desse conjunto de anotações, entendo que ocorreu a construção, pelos próprios protagonistas, de um novo quadro conceitual para explicar a orientação da política externa. A organicidade funcional de tais conceitos e a rapidez com que foram enunciados e implementados faz supor que já vinham sendo preparados anteriormente ao Golpe. Nesse sentido, pode-se afirmar que a política externa promovida pelos militares orientava-se com um forte componente ideológico, sendo a Doutrina de Segurança Nacional seu substrato básico. Essa doutrina - aplicada pelo regime que adveio ao Golpe - vinha sendo construída internamente pela Escola Superior de Guerra (ESG, cujo principal teórico era o geopolítico Golbery do Couto e Silva), desde a sua fundação em 1949, a partir de subsídios teóricos da *National War College* americana. Os fundamentos dessa doutrina consistiam na associação entre segurança e desenvolvimento. Para alcançar o desenvolvimento, era condição necessária obter a segurança. A segurança estava calcada na luta contra o inimigo interno e externo, identificado com o comunismo, o não-alinhamento e a crítica aos valores ocidentais. Propugnavam que política externa tinha de ser *interdependente*, dada a *interpenetração* do capital e das questões de segurança. Os militares brasileiros também reformularam o conceito de soberania. Esta não se limitaria às fronteiras nacionais, mas sim às *fronteiras ideológicas*, defendendo, dessa forma, a intervenção em países da América

op. Cit.

⁹³Id., ibid.

⁹⁴Id., Ibid.

Latina que se colocassem sob o perigo comunista.⁹⁵ Com a teoria das fronteiras ideológicas, os militares brasileiros ampliaram a sua estratégia de segurança, passando a abarcar, em ordem de prioridade, círculos concêntricos. O primeiro círculo concêntrico é do da América Latina, o segundo, o do continente americano e o terceiro, o da a comunidade ocidental.

Mas esse conjunto de aspectos refere-se apenas a um elemento do binômio norteador da política externa do período - a segurança. Entendo, a partir da análise do período, que a outra dimensão - o desenvolvimento - também forjou de forma considerável a política externa do governo Castelo Branco. A esse tema voltarei mais adiante.

Interessa-nos agora verificar outro conceito trabalhado por alguns autores, que contribui para elucidar algumas facetas da política externa do período. Carlos Estevam Martins interpreta essa nova orientação da política externa brasileira como sendo subimperialista.⁹⁶ Segundo esse autor, esse é um processo de desenvolvimento que consiste numa divisão continental de funções entre a potência norte-americana e aliados preferenciais na América Latina. O país central retirar-se-ia parcialmente da região e permitiria que, em seu lugar, um desses países ocupasse seu lugar, e ainda absorveria parte da exportação destes. Oferecia, assim, uma possibilidade de co-participação na exploração imperialista dos países periféricos, apesar de que o país receptor não exercesse por si só uma exploração imperialista; ele consistia mais num objeto do que o sujeito dessa exploração. Basicamente consiste, para o Brasil, em uma divisão continental das funções, cabendo a este preencher o vácuo de poder resultante do

⁹⁵ BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993- 2ª edição- 1995. p. 214.

⁹⁶ No trabalho: MARTINS, Carlos Estevam. Brasil - Estados Unidos: do 60 aos 70. *Cadernos Cebrap*, n. 9, 1975.

retraimento norte-americano na América Latina, mas aceitando a hegemonia inquestionável dos EUA e a premissa do desenvolvimento associado a este. O Brasil garantiria a segurança para a ampliação dos investimentos norte-americanos, enquanto estes diminuiriam sua presença política e econômica na América Latina.

Conforme Carlos Martins, esse esquema foi efetivamente aplicado durante o período Castelo Branco, quando da criação de uma complementaridade dos interesses internos no Brasil que compunham a coalizão dominante e os interesses dos EUA. Conforme já foi trabalhado no primeiro capítulo, o governo Brasileiro procurou criar um clima favorável à expansão dos investimentos norte-americanos no Brasil. Já em nível político, a tese da interdependência e da segurança coletiva revela a compatibilidade com o esquema subimperialista.

Para Carlos Estevam Martins⁹⁷, a definição do sistema internacional a partir da Guerra Fria durante o governo Castelo Branco apresentava-se como um dos principais componentes para a legitimidade da manutenção do poder militar, pois o Golpe de 1964 era apresentado como uma consequência da Guerra Fria. Esta era a principal fonte de inspiração das doutrinas de segurança que, ante a baixa probabilidade de uma “guerra quente”, interpretava a ameaça interna como a interiorização da Guerra Fria. A sobrevivência da coletividade ocidental adviria da defesa da segurança coletiva. Para alcançar a defesa coletiva, colocava-se como necessário a redefinição do conceito de soberania do país, passando da independência para a interdependência. A tese da segurança coletiva pressupunha uma liderança - os Estados Unidos - e algumas sub-lideranças no continente - como o Brasil e o México.

⁹⁷ Id., *ibid.*, p. 20 .

Não obstante, observa-se que esse sub-imperialismo tem, como pano de fundo, sólidos fundamentos econômicos. A necessidade de ampliar o mercado para os produtos brasileiros advinha da estreiteza do mercado interno como contrapartida aos investimentos necessários em capital e tecnologia, além da pressão sobre a balança de pagamentos em virtude do alto nível de importações e pagamentos de empréstimos.

Reforçando a tese do subimperialismo, o uruguaio Vivian Trias afirma que este conceito deve ser aplicado para denominar o caráter das relações do Brasil com o Prata durante o governo Castelo Branco, entendendo que os objetivos do Brasil no Prata reforçam a tese de que este se pretendia um papel de país-chave dos EUA na América Latina. Conforme Vivian Trias, os EUA controlavam as estruturas industriais brasileiras - em especial a siderurgia - e procuravam impulsionar a expansão do capitalismo brasileiro aproveitando os recursos naturais dos países vizinhos. Caracterizando uma divisão continental do trabalho, o Brasil ocuparia uma posição intermediária, integrando o Sul da América Latina - em especial o Cone Sul - sobre a base de um Brasil industrial associado aos monopólios americanos.⁹⁸

Em síntese, o Brasil procurou executar durante o governo Castelo Branco uma política sub-imperialista, que, economicamente, significava integração do Cone sul sobre a base de um Brasil industrial associado aos monopólios americanos. Politicamente, o Brasil atuaria como porta-voz dos EUA, evitando o desgaste deste, inclusive nas intervenções armadas.

Qual o papel desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) neste contexto? O Itamaraty - o espaço privilegiado para auxiliar a formulação e execução das relações exteriores do país - era, não obstante, considerado peça chave

⁹⁸TRIAS, vivian, op. cit, p. 256.

para a legitimidade do novo regime. Desde o Golpe de março de 1964, evidenciou-se a preocupação de legitimar externamente o regime militar e com a sua repercussão internacional. Neste sentido, as embaixadas brasileiras deveriam explicar e justificar a nova situação do país e apresentar, periodicamente, relatórios ao Presidente Castelo Branco.⁹⁹

Com objetivos de colocar quadros que bem representassem a nova orientação do país, foi escolhido para o cargo de Ministro das Relações Exteriores Vasco Leitão da Cunha. Embaixador de Carreira, entrou por concurso em 1927. Entre os vários postos que ocupou, Vasco Leitão já havia servido em Argel (1943-44), Roma (1944-45) e, como embaixador, em Bruxelas (1954-56) e Cuba (1956-1961). Também foi secretário Geral do Itamaraty na gestão do Chanceler Afonso Arinos em 1961. Do final de 1961 até o início de 1964, foi embaixador na União Soviética. Quando estava se preparando para assumir o cargo de embaixador em Portugal - iria embarcar no dia 4 de abril - adveio o Golpe de Estado. Conforme Vasco Leitão em seu depoimento ao CPDOC, sua escolha para Ministro das Relações Exteriores foi uma decisão de Costa e Silva, este lembrando que queria como ministro “aquele moço que brigou com o Jango”.¹⁰⁰ De fato, mesmo tendo exercido cargos importantes durante a vigência da PEI, Vasco era visto como um diplomata moderado e muitas vezes reticente em relação às administrações Jânio Quadros e João Goulart. Respeitado no exterior e no Itamaraty, Vasco ainda tinha duas “qualidades” aos olhos dos militares: defendeu a revolução de 1964 - embora não tenha sido conspirador - e era admirador do Barão do Rio Branco, diplomata do início do século que encetou a aproximação Brasil-EUA.

⁹⁹Zero Hora, 01/06/64, p.04. “Vasco vai levar a Castelo repercussão do movimento revolucionário no exterior”

Em 22 de abril de 1964, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha iniciou uma série de alterações na chefia do Itamaraty, designando o Ministro Mozart Gurgel Valente para a chefia de seu gabinete, e escolhendo o embaixador Antônio Borges Castelo Branco para o cargo de Secretário Geral de Política Exterior. No dia seguinte, continuaram as alterações. Revelou-se que o Embaixador Azeredo da Silveira e o Ministro Carlos Calero Rodrigues, Chefe do Departamento de Administração e Secretário-Geral-Adjunto para Assuntos dos Organismos Internacionais, respectivamente, deveriam ser mantidos nos cargos. Anunciou, também, o diplomata Marcel Dezon Costa Hasslocher novo porta-voz do gabinete do Chanceler.¹⁰¹ Mas essas alterações não eram consideradas suficientes. Era necessário buscar alguns responsáveis pela PEI ou quadros diretamente ligados ao governo anterior.

Conforme depoimento de Vasco Leitão da Cunha ao CPDOC, no início do Golpe Carlos Lacerda telefonava constantemente a ele pedindo para que se fizessem cassações. Vasco Leitão afirma que procurava evitar ingerências externas e uma “caça às bruxas” dentro do Itamaraty, impedindo que o golpe repercutisse no próprio andamento dos trabalhos do Ministério.¹⁰² Alexandre Barros afirma que o Itamaraty manteve uma relativa imunidade à intervenção externa depois do golpe. Não houve substituições como em outros países latino-americanos e a profissão permaneceu intacta. Conforme o mesmo autor, a eficiência profissional e a estrutura da carreira dos diplomatas eram vistas com respeito pelos militares.¹⁰³

¹⁰⁰CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em Alto-Mar*. op. Cit. p. 268. A “briga” com Jânio é uma referência ao pedido de demissão do cargo de Secretário Geral do Itamaraty durante o governo Jânio Quadros.

¹⁰¹Jornal do Brasil, 24/04/64, 1º caderno, p. 09. “Vasco conta a Castelo como o Brasil está fora”

¹⁰²CUNHA, Vasco. *Diplomacia em alto mar*. Op., cit., p. 274.

¹⁰³BARROS, Alexandre de S.C. A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph S. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo : Convívio, 1986.

Vasco Leitão organizou uma comissão de investigações no Itamaraty, composta pelo embaixador Antônio Camilo de Oliveira, Temístocles Cavalcanti e pelo coronel Liberato da Cunha, proibindo a Comissão Geral de Investigações de entrar no Ministério. Ainda assim, o General Taurino chegou a ameaçar invadir o Itamaraty em busca de depoimentos. A comissão organizada pelo Itamaraty puniu quatro diplomatas com cassação: Jayme Azevedo Rodrigues, Antônio Houaiss, Jatyr de Almeida Rodrigues e Hugo Goutier. Também, foram demitidos 23 funcionários dos SERPROS, que eram considerados apadrinhados do ex-presidente João Goulart. Segundo o Itamaraty na época, as demissões cumpriam a adequação dos SERPROs às suas finalidades de propaganda e expansão comercial.¹⁰⁴ É importante ressaltar também que o último chanceler da PEI, Araújo Castro, manteve-se em relativo destaque ocupando o cargo de embaixador da Grécia (1964-1967).

Para a embaixada dos EUA - considerada a mais importante do Brasil - foi indicado Juracy Magalhães¹⁰⁵, tomando posse no dia 9 de abril de 1964. Segundo Magalhães, em depoimento prestado ao CPDOC, sua escolha para o cargo tinha objetivos diplomáticos bem definidos. O Brasil havia se endividado muito e necessitava ter em Washington “alguém conhecido como amigo dos Estados Unidos” (Magalhães foi o autor da famosa frase “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”, pronunciado num almoço da Câmara de Comércio Norte-Americana de São Paulo antes de ir para Washington assumir o cargo) e com fácil acesso ao meio político norte-

¹⁰⁴Jornal do Brasil, 21/06/64, 1º caderno, p. 03. “Itamaraty demite até agora 23 funcionários no exterior”

¹⁰⁵ Juracy Magalhães participou das revoluções de 1922 e 1930. Foi governador da Bahia (1935-37). Foi também deputado, Senador (1955-1959) e presidente da Petrobrás (1954). Tornou-se novamente Governador da Bahia (1959-1963). Foi um dos conspiradores do Golpe de 1964.

americano que pudesse contribuir na negociação do reescalonamento da dívida e contrarrestar a reação dos liberais dos EUA contra o movimento de 1964.¹⁰⁶

Na ocasião da posse, Magalhães reiterou que “O Brasil tem perfeita consciência da importância de suas relações com os EUA e é firme a intenção de meu Governo desenvolvê-las tanto quanto possível” e de que “A identidade dos princípios que correspondem às aspirações de nossos povos e que regem a conduta de nossos governos muito facilitará esse propósito”.¹⁰⁷

A orientação da política externa manteve uma relativa continuidade mesmo com a troca do chanceler, ocorrida em dezembro de 1965, quando assumiu Juracy Magalhães. Embaixador do Brasil em Washington desde o início do governo Castelo Branco, este lhe depositava inteira confiança. Considerada a embaixada mais importante do Brasil, a vaga de Washington foi preenchida em Janeiro de 1966 por Vasco Leitão da Cunha.

Juracy Magalhães retornou ao Brasil por questões de política interna. Em função da crise irrompida a partir das eleições estaduais. Milton Campos havia se demitido do Cargo de Ministro da Justiça, na iminência da promulgação do AI-2, de outubro de 1965. Este foi coordenado por Juracy Magalhães como Ministro da Justiça, que permaneceu no cargo até dia 14 de Janeiro de 1966, e assumiu o cargo de Ministro das Relações Exteriores três dias depois.

Ocorre que Vasco Leitão estava em Nova York em setembro de 1965, durante a XX Assembléia Geral da ONU, quando recebeu uma carta de Castelo Branco

¹⁰⁶MAGALHÃES, Juracy. *Minhas memórias provisórias (Depoimento prestado ao CPDOC)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982, p. 174

¹⁰⁷Zero Hora, 10/07/64, p. 08. “Juracy Magalhães em Washington: Brasil olha o futuro confiante”

comunicando que iria chamar Juracy Magalhães ao Brasil e que Vasco deveria assumir seu lugar. Vasco apenas pediu para que ficasse no cargo até a próxima conferência interamericana.

Conforme havia sido acordado, no dia 06 de dezembro de 1965, uma semana após a finalização da Segunda Conferência Interamericana Extraordinária, o Presidente Castelo Branco assinou decreto exonerando o embaixador Vasco Leitão da Cunha, indicando o diplomata para o cargo de embaixador nos EUA e, designando para substituí-lo no Itamaraty, o Sr. Antônio Borges Leal Castelo Branco, interinamente. Segundo o próprio Vasco em seu depoimento, ele não queria uma saída brusca para não conferir um aspecto político à sua ida para Washington.

O uso da política externa como objeto de disputas internas não foi tão intenso como no governo João Goulart, constantemente atacado no meio nacional e internacional por suas posições. Acreditamos que um dos motivos para a ocorrência deste fenômeno sejam as características político-institucionais do novo regime - com o silenciamento da sociedade civil e das suas possibilidades de articulação, além da cassação das principais lideranças políticas. Todavia, dado que o bloco de poder não era homogêneo e que a oposição ao regime militar não pôde ser completamente silenciada, verifica-se a existências de diversas críticas quanto à nova orientação.

Durante o governo Castelo Branco, um eixo de críticas partiu da denúncia, feita principalmente por deputados oposicionistas, sobre uma possível internacionalização da Amazônia. Em maio de 1965, Castelo respondeu à uma pergunta do deputado João Calmon sobre pesquisas internacionais na Amazônia, afirmando que as pesquisas para o desenvolvimento daquela região estavam sendo feitas por instituições nacionais e que era contrário a idéia de internacionalização da Amazônia. Castelo afirmou que a

embaixada dos EUA no Brasil havia feito a sugestão de realizar pesquisas conjuntas na Amazônia, visando o melhoramento agrícola, complementando em seguida que não se cogitou na internacionalização da região amazônica.¹⁰⁸

Mas o assunto voltou à tona quando Juracy Magalhães afirmou que o Itamaraty não tinha conhecimento de qualquer projeto de “(...) arrendamento, cessão ou contratação de áreas territoriais para exploração e colonização por empresas privadas ou estatais estrangeiras, seja na Amazônia ou em qualquer outra região do país. A chancelaria brasileira cogita apenas a realização de uma reunião preliminar dos embaixadores do Brasil nos países condôminos da região para a preparação de uma conferência internacional a ser proposta aos chanceler destes países”.¹⁰⁹ O objetivo dessa reunião seria promover estudos sobre as possibilidades da região.

Em agosto de 1966, o governador da Guanabara, em carta ao *Jornal do Brasil*, afirmou que a política exterior do atual governo estava atrasada dez anos e calculada no modelo do velho Foster Dulles. O chanceler Juracy Magalhães respondeu às críticas feitas pelo governador Carlos Lacerda à política exterior do Brasil, afirmando que “prefere ficar com as idéias que eram e ainda são suas, que eram e já não são mais do Sr. Carlos Lacerda”.¹¹⁰

Outro espaço de críticas à política externa adveio da revista *Política Externa Independente* que, conforme o próprio nome demonstra, defendia os pressupostos da política de Jânio Quadros e João Goulart. Tinha como diretor responsável o editor Ênio Silveira e como principais colaboradores Jayme Azevedo Rodrigues, Antônio Houaiss, Otto Maria Carpeaux, Barbosa Lima Sobrinho, Celso Furtado, Maria Yedda Linhares,

¹⁰⁸O Estado de São Paulo, 22/05/65, p. 06 “Embaixador dos EUA divulga nota sobre pesquisa na Amazônia”

¹⁰⁹Correio do Povo, 10/11/66, p. 01.- “Não há projeto para cessão de área amazônica”)

Newton Carlos e Paulo Francis. O primeiro número da *Política Externa Independente* foi lançado em maio de 1965 e, na sua apresentação, declarava que:

“Numa perspectiva nacionalista, a independência da política externa é um valor integral. (...). Do confronto de políticas externas, todas elas por definição nacionalistas, é que surgem as situações e relações chamadas de ‘interdependência’, as quais constituem a matéria prima da Política Internacional. Ocorre, entretanto, que a ‘interdependência’ encobre freqüentemente o predomínio, seja por composição, seja por imposição, das políticas externas nacionalistas, vale dizer dos interesses nacionais, das grandes potências. Nestas condições, o grau de independência da política externa será tanto maior quanto menor for sua dependência para com os grandes centros de poder. (...). Em conclusão, a política externa nacionalista e independente é não só um ponto de partida, mas também um fim, e sempre um método. Seu valor é inicial, terminal e operacional; donde, corretamente interpretado, seu valor é um valor integral.”¹¹¹

De acordo com este trecho, fica evidente que os editores da revista propunham uma revisão nos conceitos emitidos pelo governo Castelo Branco em matéria de política externa. Mas as críticas não param por aí. Em seguida à apresentação da Revista está publicado um manifesto, assinado por mais de uma centena de pessoas, contra a intervenção da OEA na República Dominicana, realizada em maio de 1965. O manifesto intitulava-se “Intelectuais brasileiros protestam contra a intervenção na República Dominicana”, e acusava o governo dos EUA e do Brasil de desrespeitar o direito de autodeterminação dos povos.¹¹²

Os grupos descontentes com o governo Castelo Branco também mostraram insatisfações com a condução de sua política externa, conduzindo o debate em torno da discussão entreguismo versus nacionalismo. Conforme foi exposto no capítulo anterior, as medidas de ajuste econômico-financeiras não foram bem recebidas pela comunidade

¹¹⁰Correio do Povo, 20/08/66, p. 01. “Lacerda é quem mudou de idéias, diz Juracy”

¹¹¹Apresentação. *Política Externa Independente*. N. 01 (1) Maio 1965. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

¹¹²Intelectuais brasileiros protestam contra a intervenção na República Dominicana. *Política Externa Independente*. N. 01 (1) Maio 1965. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. p. 9-11.

empresarial brasileira, que sentiram seus interesses contrariados em relação a presença e da maior abertura ao capital estrangeiro. Costa e Silva soube explorar e canalizar esta situação em torno de sua campanha para presidente e criar uma expectativa de que seu governo seria uma virada nacionalista.

2.2- Da segurança interna à segurança coletiva: a tradição diplomática e o papel da ESG e da geopolítica

Com o Golpe, ocorreu a ascensão de elementos egressos da ESG, provocando a interpretação de que as políticas governamentais eram um reflexo do ideário desta escola. Embora seja difícil delimitar com precisão a influência da ESG e das concepções geopolíticas na formulação da política externa do governo Castelo Branco, pretendo discutir alguns pontos em comum entre a ESG e a matriz teórica dessa política externa.

A ESG é uma instituição militar de formação profissional e política, constituindo, essencialmente, num aparelho ideológico (escola) que funciona dentro de uma aparelho repressivo (instituição militar). Aceitando civis e militares como alunos - depois chamados de estagiários - a ESG tornou-se ponto de encontro de uma elite orgânica no Brasil. Tinha um perfil claramente elitista ao não aceitar membros sem curso superior, procurando evitar, assim, a participação de sindicalistas e elementos oriundos das classes populares.¹¹³

A origem mais remota da ESG consiste na criação de um Curso de Alto Comando, criado em 1942, destinado a Generais e Coronéis. Um decreto de 1948

¹¹³FERRAZ, Francisco. *À sombra dos carvalhos - Escola Superior de Guerra e Política no Brasil: 1948-1955*. Londrina: Editora da UEL, 1997. p. 65.

estipulava a criação da Escola Superior de Guerra, que efetivamente ocorreu em 1949. Apesar do nome, a ESG, desde a sua fundação tinha por objetivos não apenas trabalhar sobre questões bélicas e militares, mas também formar elites para a solução de problemas nacionais em tempo de paz.¹¹⁴ Nesse sentido, estendia seu âmbito a civis e militares.

Desde os primórdios da ESG, o binômio segurança e desenvolvimento despontava como elemento orientador da Doutrina da ESG. Conforme Antônio de Arruda, estudioso da ESG, até o ano de 1968 a Doutrina da Escola havia passado por três fases. A primeira fase compreendeu o período de 1949 a 1952 e procurou dar ênfase ao estudo de conjuntura. De 1952 a 1967, os construtores da ESG passaram a elaborar conceitos doutrinários, sendo que neste período deu-se ênfase nas questões de segurança. A segunda fase - que se estende de 1968 a 1973 - passou a dar ênfase ao desenvolvimento, embora sem descurar da segurança. Assim, o binômio permaneceu como o elemento estruturador da doutrina de segurança nacional.

Já em 1954, o tema da Segurança Nacional era tratado pelo General Juarez Távora, que enunciava o seu conceito: “Segurança Nacional é o grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas (internas e externas), econômicas e psicossociais (inclusive atividades técnico-científicas) e militares, um Estado proporciona à coletividade que jurisdiciona, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos Nacionais, a despeito dos Antagonismos existentes”.¹¹⁵ A segurança nacional sofria ainda um desdobramento em segurança interna e segurança externa. Como segurança interna, considerava-se o grau de garantia que o Estado proporcionava contra os antagonismos e pressões, de qualquer origem. A concepção de segurança externa

¹¹⁴ARRUDA, Antônio. ESG: História de sua doutrina. São Paulo: Edições GRD; Brasília: INL, 1980. p.

consistia no grau de garantia que o Estado proporcionava contra os antagonismos e pressões de origem externa, no âmbito das relações internacionais.¹¹⁶ Quais eram esses antagonismos e pressões? Conforme os estudos produzidos na ESG, os “Antagonismos externos são gerados pelos atritos produzidos pelos interesses em choque de dois ou mais Estados. Antagonismos internos são os que provêm do interior, podem ser produzidos por correntes subversivas de opinião (...)”¹¹⁷ Esses antagonismos seriam qualquer força contrária aos princípios básicos do Brasil, identificados com opção pelo mundo ocidental, capitalista e cristão.

Dessa forma, verifica-se que, desde a criação da Escola, procurou-se fontes de explicação da realidade nacional e de identificação dos possíveis problemas e soluções. No contínuo intercâmbio entre civis e militares, a ESG promovia uma integração entre as elites políticas, setores da classe dominante e os militares, servindo como elemento aglutinador entre eles. O pensamento construído nos marcos da ESG acabou orientando-se para uma concepção de Estado em que as forças armadas deveriam ocupar um papel central na promoção e no controle da economia e da segurança nacional.¹¹⁸ Trabalhando dentro do contexto da Guerra Fria, a ESG identificava como um dos principais inimigos o comunismo e a subversão.

De fato, a terminologia esguiana - como segurança e desenvolvimento, segurança interna, círculos concêntricos, subversão, contra-insurgência, Guerra Fria, Estado, Capital e Planejamento - foi incorporada no discurso do Estado e na sua política externa durante o governo Castelo Branco, embora essas concepções não fossem novidade enquanto política governamental quando do Golpe militar. Verifica-se que as

02.

¹¹⁵ A Segurança Nacional e a ESG. *ESG*. 1954. Apud ARRUDA, Antônio. op. cit., p. 21.

¹¹⁶ ARRUDA, Antônio. op. cit., p. 24-25.

¹¹⁷ Id., *ibid.*, p.59.

concepções de associação do desenvolvimento e segurança já haviam sido parcialmente experimentadas durante o Governo Dutra (1946-1951) e Café Filho (1954-1956), como afirma Paulo Vizontini. Segundo esse autor, o Brasil de Dutra procurava transformar-se num alinhado preferencial dos EUA, numa visão que “calcava-se nos pressupostos ideológicos da Escola Superior de Guerra, criada em 1948, tendo como modelo o National War College dos EUA”¹¹⁹ Já no Governo Café Filho, o ideário produzido nos marcos da ESG voltou à tona, dando suporte a um projeto de desenvolvimento baseado no capital internacional, nos EUA, na UDN e a Escola Superior de Guerra, através do projeto de segurança e desenvolvimento.¹²⁰

Ainda assim, é no governo Castelo Branco que verifica-se uma presença de diversos esguianos: Cordeiro de Farias (Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais), Juarez Távora (Ministério da Viação); Golbery do Couto e Silva (SNI), Ernesto Geisel (Chefe da Casa Militar) e Carlos Meira Mattos (agregado à Casa Militar), além do próprio Castelo Branco, de Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães. Em um dos seus últimos discursos como presidente, Castelo Branco referiu-se à ESG como um exemplo de idéias que antecipam os fatos e que seus conceitos de segurança nacional e de desenvolvimento haviam sido efetivamente aplicados em seu governo e na nova Constituição brasileira.¹²¹ O projeto da Lei de Segurança Nacional de 1967 - considerado síntese do pensamento esguiano - foi elaborado através da supervisão e aquiescência do próprio Castelo Branco, como atesta Foster Dulles.¹²²

¹¹⁸OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Op. cit., p. 44.

¹¹⁹VIZENTINI, Paulo. Relações Internacionais e desenvolvimento. Op. Cit., p. 43.

¹²⁰Id., ibid., p.128.

¹²¹STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Ed Artenova, 1975, p. 179

¹²²DULLES, John W. F. *Castelo Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora da UnB, 1983, p. 340-341.

Outro ponto que não pode deixar de ser considerado é no que se refere à influência da geopolítica. É corrente a tese de que a política externa de Castelo Branco se orientava segundo critérios geopolíticos, dada a profusão de estudos, idéias e debates do campo da geopolítica no âmbito da ESG.

A geopolítica, disciplina de grande prestígio no início do século, foi desmerecida após a Segunda Guerra Mundial, devido à sua associação com o nazismo. Entretanto, na América Latina, o número de estudos geopolíticos aumentaram entre os anos 1950 e 1980, provavelmente pela ascensão dos regimes militares no período. Entre os países de maior expressividade do pensamento geopolítico na América Latina, estão Argentina, Brasil e Chile. O pensamento geopolítico brasileiro remonta à década de 1930, nos estudos de Mário Travassos, passando, já nos anos 50 e 60, por Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Matos e Therezinha de Castro. Os geopolíticos propugnavam como objetivos para o Brasil a ocupação do território nacional, a expansão na América do Sul e, posteriormente, a formação de uma potência mundial. Para realizar esses objetivos, preconizavam uma aliança estratégica com os EUA. Já a geopolítica Argentina postulava uma reação aos projetos brasileiros - considerados expansionistas - incluindo aí a ocupação do território nacional e a resistência aos projetos expansionistas do Brasil.¹²³ Aos países menores da América Latina cabia uma geopolítica mais modesta, consistindo basicamente em procurar evitar a expansão política e econômica dos países maiores de modo que inviabilizasse sua segurança e desenvolvimento.¹²⁴

Alguns analistas procuraram debater se a política externa dos militares orientava-se por critérios geopolíticos. Tendo a considerar esse debate como pouco

produtivo, já que a geopolítica, conforme consta na introdução deste trabalho, é uma das variáveis constantes para no cálculo da formulação da política externa de qualquer governo ou país. Não há uma incompatibilidade necessária entre governos civis/democráticos e o discurso geopolítico, assim como não há uma relação causal/necessária com governos militares. Entretanto, vejamos as interpretações.

Um trabalho que se dedica a verificar as relações da geopolítica e da ESG com a política externa promovida nos governos militares é o de Shiguenoli Myiamoto, intitulado do “Discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)”, onde este destaca a supervalorização ocorrida em relação ao papel representado pela ESG na condução da política brasileira em geral e da política externa em particular. Segundo o autor, essa supervalorização foi incentivada pelos próprios quadros da ESG e acabou sendo reproduzida pelos analistas. Apesar do discurso esguiano ressaltar que muitos de seus membros ocupavam cargos importantes, os estagiários ocupavam estes cargos não por terem pertencido à ESG, mas frequentaram a ESG por se mostrarem capacitados ou já ocuparem cargos importantes.¹²³ Seguindo ainda o autor, o único governo onde os esguianos foram hegemônicos - e se verifica uma real influência - era no governo Castelo Branco, quando a própria terminologia utilizada por este era tipicamente esguiana.

O autor afirma que a importância conferida à ESG advinha da atuação do General Golbery do Couto e Silva, um dos principais teóricos da instituição, que acabou estabelecendo um vínculo entre um e outro. Golbery, considerado um dos principais estudiosos da geopolítica no Brasil, acabou suscitando interpretações sobre a influência

¹²³ COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978. p. 27

¹²⁴ Id., Ibid.

de idéias geopolíticas na condução da política externa brasileira. Uma das principais obras que trabalha com o pressuposto da política externa dominada por idéias geopolíticas, está a de Paulo Shilling, denominada “O Expansionismo Brasileiro”. Esta obra sofreu críticas de diversos estudiosos por ter mais um caráter de denúncia do que de um trabalho cientificamente fundamentado.¹²⁶ Os geopolíticos argentinos, reunidos em torno da revista *Estratégia*, também contribuíram para a consolidação do mito do Brasil expansionista.

Em síntese, o argumento básico defendido por Shiguenoli Myiamoto é de que a geopolítica não exerceu maiores influências sobre a política externa do Brasil durante o regime militar. Em contrapartida, segundo o autor, a política externa, assim como a interna, teria obedecido apenas à lógica do desenvolvimento capitalista.¹²⁷

Daniel Rótulo Dequadra também estudou as inter-relações entre o pensamento geopolítico, a política externa e o pensamento militar, especialmente em relação ao Atlântico Sul. O autor afirma que a real influência do pensamento geopolítico na política externa ainda permanece como um ponto obscuro na literatura. Sobre os interesses do Brasil em relação ao Atlântico Sul, Dequadra identifica que apenas na administração Castelo Branco as idéias de Golbery do Couto e Silva parecem ter exercido alguma influência nas orientações da política externa, dado que é este o único momento em que parece especialmente ambígua a posição do Brasil no tocante a

¹²⁵MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, dois tomos, 1985, p. 407.

¹²⁶Id., *Ibid.*

¹²⁷id., *ibid.*, p.260

formação de um pacto militar envolvendo Portugal e África do Sul, com vistas ao controle militar da região.¹²⁸

Uma das poucas intervenções diretas do General Golbery do Couto e Silva em relação à assuntos diplomáticos durante o governo Castelo Branco foi sua missão ao Paraguai, para tratar do incidente fronteiro e a questão da demarcação de fronteiras na região das Sete Quedas.¹²⁹

Em síntese, a Guerra Fria consistia numa das principais fontes de inspiração das doutrinas de segurança nacional. A ênfase da Guerra Fria no discurso político de Castelo Branco era evidente e a ESG certamente influenciou nas decisões estatais. Com a formação de um Estado de Segurança Nacional, anunciado com o objetivo de proteger o país do comunismo, ocorreu a possibilidade de hegemonia de um novo bloco de poder. Não obstante, ocorreu, pelo menos inicialmente, uma coincidência de interesses entre os golpistas e atores internacionais - em especial os EUA - conforme veremos no terceiro capítulo. Entretanto, a dimensão político-estratégica disputava com a econômica, sendo que os interesses inerentes a essa constituíam o outro elemento do binômio - o imperativo do desenvolvimento - conforme veremos agora.

2.3- O Desenvolvimento (in) subordinado à Segurança: Entre a segurança e o desenvolvimento

Costuma-se afirmar que, durante o governo Castelo Branco, a segurança havia subordinado o desenvolvimento. Esta tese carrega consigo dois desdobramentos. Em primeiro lugar, a prioridade a segurança teria limitado a atuação política do Brasil e

¹²⁸DEQUADRA, Daniel Rótulo. *Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio

seus conseqüentes benefícios. Em segundo, o desenvolvimento brasileiro impulsionado pela política exterior teria ficado aquém de suas possibilidades, em função da hipertrofia da dimensão das questões de segurança. Essa tese está baseada na idéia de que o governo Castelo Branco representou um interregno, um “passo fora de cadência” de entre duas experiências de política externa nacional-desenvolvimentistas - a PEI dos populistas e os governos militares que sucederam Castelo Branco a partir de 1967 com Costa e Silva. Shigenoli Myiamoto e Willians Gonçalves assim comparam Costa e Silva com o governo anterior:

“Como se pode ver, a prioridade havia passado para o desenvolvimento. Invertiam-se portanto a posição dos termos do binômio com o qual se havia iniciado a política externa revolucionária em 1964, Não mais se condicionava o desenvolvimento à segurança coletiva. Agora a segurança era vista como um produto do desenvolvimento. E, mais ainda, descreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como um processo endógeno.”¹³⁰

Amado Cervo segue pela mesma linha de raciocínio em sua comparação:

“Costa e Silva, que o sucedeu [Castelo Branco] em 1967, reformulou as diretrizes fundamentais da política externa, procedendo uma nova limpeza de posições e determinando um curso que, desta feita, permaneceu inalterável em sua essência. (...) As contradições do período anterior, o malogro do modelo bipolar, as críticas da direita e da esquerda e as aspirações sociais induziram nova correção de rumos, recolocando a política externa na trilha da qual se desviara Castelo Branco”¹³¹

Essa interpretação da política externa de Castelo Branco como um “interregno”, suscita algumas questões. O período tratado representa uma disjunção em relação ao restante dos governos militares? Não existem características comuns entre os cinco governos militares do período 1964-1984 que formam um todo coerente? A tradição e o

de Janeiro, 1991, p. 209.

¹²⁹O Estado de São Paulo, 27/11/65, p. 08. “Golbery trata de fronteiras”

¹³⁰GONÇALVES, Willians e MIYAMOTO, Shiguenoli. Op. Cit. p.219

acumulado histórico da política externa brasileira não pesava sobre as cabeças dos novos formuladores? Essas questões não são apenas “teoricistas”, mas engendram em si um conteúdo analítico muito importante. Na realidade, o que essas interpretações correntes realizam é, de certa forma, a reprodução do discurso oficial promulgado por Costa e Silva e seu Chanceler, Magalhães Pinto, em março de 1967.

Como afirmava na introdução, o problema verificado nestas interpretações correntes sobre o “interregno” castelista é a falta de conjugação entre a tradição e a ruptura. Por tradição entende-se aqui as bases gerais e o acumulado histórico da atuação da política exterior do Brasil, em especial após 1930, quando a diplomacia assume de forma crescente o vetor do desenvolvimento como objetivo básico. Essa tradição, com suas características essenciais, já foi tratada no primeiro capítulo. Como ruptura, entende-se as variáveis conjunturais e específicas que atuam de forma mediática com a estrutura. Dessa forma, entendo que há uma tradição na política externa brasileira - multilateral e desenvolvimentista -, há uma continuidade na política externa no regime militar - marcada pela especificidade do regime -, como também há uma singularidade na atuação de cada governo militar. O caráter próprio da política externa de um determinado governo militar está, pois, inserido dentro destes dois contextos maiores - o acumulado histórico da experiência diplomática brasileira e a especificidade do regime militar. Assim, considero ser extremamente esclarecedor não só os momentos de ruptura da política externa do Governo Castelo Branco, mas também sua articulação com continuidades. Para perceber essas continuidades, me vali do binômio e Segurança e desenvolvimento, por este conter em si uma síntese orgânica e articulada do projeto dos governos. Também porque o segundo elemento do binômio - o desenvolvimento - é

¹³¹CERVO, Amado. A política exterior do nacionalismo pragmático. IN: CERVO, A. e BUENO, C. História da Política exterior do Brasil. Op. Cit. p. 343.

considerado o motor das políticas externas antes e depois da administração Castelo Branco.

Minha hipótese é a de que tanto a segurança como o desenvolvimento constituíam o eixo articulador de uma nova orientação da política externa. Nesse sentido, a política externa resultante era o reflexo da articulação dessas duas dimensões, que coexistiram. Assim, a despeito da organicidade da nova orientação da política externa do Brasil em relação a temas de segurança - como segurança coletiva, fronteiras ideológicas, FIP -, verificados no início deste capítulo, duas matizações devem ser feitas. Em primeiro lugar, a prioridade dos interesses da Guerra Fria eram dadas mais no plano continental do que extra-continental. Em segundo, mesmo concedendo prioridade às questões relativas à segurança (interna, externa e continental) verifica-se um forte componente desenvolvimentista - de tipo liberal e associado - nos discursos e práticas relativos ao período. A procura da expansão do comércio revela esta dimensão no discurso e na prática do governo.

Recorramos novamente ao discurso proferido por Castelo Branco em 31 de julho de 1964. Castelo afirmava que, no campo político-militar, a interdependência era necessária porque nenhum país poderia defender-se sozinho contra outros centros de poder. Já no campo econômico, o reconhecimento da interdependência é entendido como inevitável, embora não deva limitar as possibilidades de expansão do comércio:

“(...) é necessário reconhecer um certo grau de interdependência, sem contudo ser levado ao ponto de cercear contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômicos. No caso Brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral, 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 os países socialistas, desde que eles não invalidem nossa opção básica.”¹³²

A justificativa para esse “universalismo comercial” estava na identificação da existência de um certo realismo nas relações internacionais, do qual o Brasil deveria estar atento:

“Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto nem por uma política de extorsão. Reciprocamente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências - nem mesmo as potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência”¹³³

O discurso calcado na guerra fria era utilizado mais para consumo interno - internalização da política externa. Lembrando constantemente do perigo interno e externo do comunismo, os militares legitimavam sua intervenção e a eliminação da oposição. Externamente, o discurso da Guerra Fria, que no continente americano encontrava eco, era utilizado como elemento de legitimidade e barganha - é necessário desenvolver e reformar, através da entrada massiva de recursos, para não revolucionar.

Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil reafirmava a prioridade das relações com o mundo ocidental, declarava que era necessário comerciar com todos os países. Neste sentido, em junho de 1964, o presidente Castelo Branco enviou uma mensagem à Nikita Kruchov, afirmando o interesse do Brasil em incrementar relações comerciais com a União Soviética. Seguiu-se a esse comunicado a vista do Embaixador Assis Chateaubriand à URSS, em agosto de 1965, para a realização de contatos na área cultural. O Ministro Roberto Campos visitou a URSS em setembro de 1965, seguido por uma missão comercial brasileira em novembro de 1965. Em novembro de 1966, o

¹³² CASTELO BRANCO, Humberto. In: MRE. *A política exterior da Revolução brasileira*. Seção de Publicações. 1966, op. Cit. s/p.

¹³³ Id., *Ibid.*, s/p.

Ministro do Interior da União Soviética visitou o Brasil e assinou um protocolo comercial. As relações comerciais com os países do Leste Europeu igualmente se desenvolveram. Essas relações eram definidas pelo próprio Roberto Campos como “puramente comerciais” acrescentando:

“Não só com os Estados Unidos vemos há muito negociando o nosso plano de desenvolvimento, mas também com a Alemanha, Japão, França e por que não agora também com a União Soviética? Não devemos nos preocupar, observou, com questões ideológicas porque estas já não se confundem mais com negócios no mundo de hoje. O Brasil já é um país adulto, politicamente. Temos de ir buscar o capital onde ele estiver.”¹³⁴

Devemos igualmente lembrar que as novas “bestas do Apocalipse” eram a China e Cuba, pois a URSS e os signatários do Pacto de Varsóvia padeciam do imobilismo e da *détente*. A distensão do conflito bipolar entre a URSS e os EUA no sistema internacional iniciara-se na década de 1960, quando o equilíbrio nuclear foi atingido entre as duas superpotências. Ao mesmo tempo, a Guerra Fria concentrava-se na periferia do sistema mundial, onde ambas superpotências disputam poder e influência. A China, exatamente em 1964, detonou sua primeira bomba A e buscou uma maior independência em relação ao bloco socialista, criticando a resistência da URSS para lhe repassar tecnologia nuclear.¹³⁵

No plano continental, a Revolução Cubana de 1959 introduziu uma fissura no poder dos EUA para a América Latina e aterrorizava os governos conservadores. Convém ressaltar que um dos protagonistas da Revolução Cubana, Ernesto Guevara, preconizou, após a Conferência Tricontinental de Havana, realizada em janeiro de 1966, a exportação da revolução para todo o continente. Além disso, Fidel Castro

¹³⁴Diário de Notícias, 01/09/65, p. 03.

¹³⁵ Ver: VIZENTINI, Paulo. *Da Guerra Fria à Crise (1945-1995)*. Op., cit., e HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

referia-se constantemente aos militares brasileiros como “gorilas”. Assim, entende-se o distanciamento da política externa brasileira em relação ao governo cubano e chinês.

Já em julho de 1964, o chanceler Vasco Leitão da Cunha acertava com o presidente Castelo Branco a mobilização do Itamaraty para uma grande ofensiva que permitisse ao Brasil dar um novo impulso às exportações, destacando levantamento feito a respeito da presença do Brasil no Mercado Mundial de apenas 1%. O Itamaraty procurava manter ainda contato com outros ministérios para discutir a questão.¹³⁶

Assim, o binômio segurança e desenvolvimento articulavam-se continuamente. Como exemplo dessas duas dimensões temos o discurso do Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, em sessão protocolar do Conselho da Organização dos Estados Americanos: ao mesmo tempo em que defendia o estabelecimento de uma força continental, Magalhães afirmava que “(...) outra idéia que precisa ser efetivamente consagrada é a da solidariedade econômica que inspirou em 1958 a Operação Pan-Americana e que veio a tomar corpo em 1961 com a Aliança para o Progresso”.¹³⁷ Acrescentava também que a idéia da solidariedade econômica tem importância e urgência comparáveis com as de segurança coletiva, da qual é uma contraparte legítima: “Na verdade, no mundo em que está se tornando cada vez mais interdependente, não é possível permitir que a persistência de ilhas de abundância em mares de pobreza ou separar a assistência aconselhada pela solidariedade econômica da cooperação exigida pela segurança coletiva.”¹³⁸

¹³⁶Zero Hora, 13/07/64, p. 04.

“Itamaraty quer criar no país uma mentalidade de exportação”

¹³⁷Correio do Povo, 16/09/66, p. 01. “Juracy Magalhães na OEA: O Brasil encarece uma definição para a força continental de Segurança”

¹³⁸Id; Ibid.

É importante ressaltar que a crítica à política nacionalista dos populistas foi a tônica do governo Castelo Branco. Roberto Campos, em 1966, assim se referia ao chamado nacionalismo econômico promovido pela PEI:

“É que nenhuma negociação de dívida ou solicitação de empréstimos se poderia conduzir com a mentalidade silvestre do nosso nacionalismo botocudo, definido de certa feita pelo nosso poeta Shimidt como a atitude de quem se aproxima do americano dizendo: ‘Me dá um dinheiro aí, seu canalha imperialista.’”¹³⁹

Permanecia, não como um elemento residual, ou movimentando-se por inércia, um trabalho de continuar a buscar no exterior os recursos necessários para alcançar o desenvolvimento do Brasil, a partir expansão dos mercados externos para nossos produtos, da introdução de um moderno capitalismo no Brasil - de tipo liberal e associado - e da retomada dos investimentos para continuar o processo de industrialização. O estudo, neste capítulo, das principais dimensões da política externa permite-nos enunciar um conjunto de considerações sobre a orientação da política externa do Governo Castelo Branco.

Em primeiro lugar, verificamos a **internalização da Guerra Fria**. O discurso da Guerra Fria procurava sujeitar principalmente os atores internos, como forma de legitimar o golpe militar. As doutrinas de contra-insurgência dedicaram-se a criar um clima de pânico coletivo e permitiram mais facilmente os militares - e o bloco de poder que representavam - tomarem o poder.

Em segundo, ocorreu a **continentalização da Guerra Fria**. A tese da segurança coletiva no continente pressupunha uma liderança - os EUA - e algumas sub-lideranças que se encarregariam do desenvolvimento e da manutenção da ordem, contra as investidas comunistas. Sob a perspectiva do estrangulamento econômico no final do

governo Goulart, a administração Castelo Branco identificou que a retomada do desenvolvimento econômico somente se daria através de investimentos maciços vindos do exterior, dada a insuficiência da poupança interna. No imediato pós-golpe, como foi tratado no primeiro capítulo, os EUA eram considerados a única fonte disponível destes recursos em larga escala. Então, o alinhamento com os EUA foi entendido como a contrapartida necessária, e o contexto da Guerra Fria permitia, ao mesmo tempo, alinhar-se com os EUA e obter contrapartidas, e justificar internamente um regime de segurança nacional. No próximo capítulo, essas relações serão estudadas em profundidade. Conforme Eitti Sato, “O ‘realinhamento’ com os Estados Unidos se mostrava uma ação coerente com o perfil ideológico do novo governo, que havia sido constituído a partir de um movimento de reação à influência comunista, e também uma ação coerente com a disposição dos formuladores de política de Washington que, desde a administração Kennedy, passaram a assumir a tese insistentemente defendida pela diplomacia brasileira, particularmente na Operação Pan-Americana, de que desenvolvimento e democracia não poderiam ser dissociadas.”¹⁴⁰

Por último, verifica-se a **continuidade da vertente desenvolvimentista**. A política externa de Castelo Branco, embora submetida aos ditames da estratégia de segurança nacional e do contexto da Guerra Fria, orientou a política externa para retomar o desenvolvimento econômico do Brasil e iniciar uma nova etapa no regime de acumulação. Mas, neste momento, as forças internas de sustentação do regime - uma aliança entre o Estado e o capital estrangeiro - tinham como orientação a crescente liberalização econômica. O capital nacional ficaria em segundo plano. Tal condição

¹³⁹ CAMPOS, Roberto. *A técnica e o riso*. Rio de Janeiro: Apec, 1966, p. 88.

¹⁴⁰ SATO, Eitti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, número especial, 1998, p. 8-28.

enfurecia a burguesia nacional - que não era, em essência, antigolpista - e seus setores associados, provocando instabilidades e oposições ao regime.

Agora, de posse da matriz da política externa da administração Castelo Branco, o leitor é convidado a trilhar como ocorreram as relações internacionais do Brasil sob essa orientação nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

A PRIMAZIA DAS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS

3.1- Estados Unidos: o aliado preferencial

Paulatinamente, desde o final do século XIX, os EUA foram suplantando a Inglaterra na disputa pela hegemonia no subsistema americano, configurando o que tradicionalmente costumou-se denominar a passagem da esfera da Libra para a esfera do Dólar na região. Esquemáticamente, pode-se afirmar que os EUA apoiavam-se no Brasil enquanto a Inglaterra apoiava-se na Argentina como estratégia de inserção. Dessa forma, a histórica rivalidade argentino-brasileira pela hegemonia na Bacia do Prata se alimentava da rivalidade anglo-americana.

Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA configuraram-se como o hegêmona absoluto e ficou evidente a aliança do Brasil com os EUA, ante os investimentos americanos e os acordos militares, que fortaleceram o Brasil na América Latina. Apesar dessa aliança, o Brasil executava uma política externa conceituada como “barganha nacionalista”- sendo Getúlio Vargas o principal expoente - e afirmando um padrão diplomático de crescente multilateralização internacional e barganha com os EUA. O Brasil procurou mostrar, assim, que, mesmo sendo um aliado dos EUA, possuía um projeto próprio de desenvolvimento e de inserção internacional.¹⁴¹

Os EUA, após substituírem a Inglaterra como hegêmona na região, tiveram como principal inimigo na América latina a oposição à penetração do imperialismo

¹⁴¹Para maiores informações ver VIZENTINI, Paulo. Relações Internacionais e desenvolvimento... op. cit.

norte-americano, sendo o nacionalismo populista e os movimentos de esquerda os principais articuladores dessa oposição.¹⁴²

Com a radicalização dos regimes populistas no início dos anos 1960, a opção dos EUA para uma aliança mais estreita com o Brasil possuía dois motivos. Em primeiro lugar, o Brasil reunia as melhores condições para executar a tarefa de evitar que algum país na América do Sul seguisse o exemplo cubano. Em segundo, era necessário evitar que o próprio Brasil seguisse o exemplo cubano, cujos acontecimentos dos últimos meses do Governo João Goulart levavam a acreditar.

Não obstante, a prioridade das relações do Brasil com o continente americano não era uma novidade quando Castelo Branco assumiu o governo, assim como estabelecer relações especiais com os Estados Unidos. Desde o início do século, na gestão do Chanceler Rio Branco (1902-1912), o Brasil havia elegido a manutenção de boas relações com a América Latina e com os Estados Unidos como prioritárias. Somente no período seguinte à Segunda Guerra Mundial, verificaram-se no Brasil duas experiências diplomáticas marcadamente pró-americanas: O Governo Dutra (1946-1951) e o período que vai de agosto de 1954 - quando assume Café Filho - até meados de 1958, quando Juscelino resolve retomar a barganha nacionalista iniciada pelo governo Vargas.

O Governo do General Eurico Gaspar Dutra foi marcado pelo alinhamento automático do Brasil em relação aos Estados Unidos. Nesse sentido, o Brasil rompeu relações com a URSS em 1947 e sediou a conferência interamericana que criou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. É nesse governo, inclusive, que ocorre a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949.

¹⁴² TRIAS, Vivian. *Imperialismo y Geopolítica na América Latina*. Montevideo: El Sol, 1967. p. 222

O segundo momento diplomático, no pós-Segunda Guerra Mundial, em que ocorre uma subordinação aos Estados Unidos, começa logo após a morte de Getúlio Vargas, quando Café Filho assume o poder. Este período diplomático terá continuidade nos anos 1956 e 1957, correspondendo à primeira metade do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). O Governo Café Filho realizou um ensaio do projeto da ESG calcado no binômio “segurança e desenvolvimento”, que seria posteriormente aplicado no regime pós-64.

Já Juscelino Kubitschek iniciou seu governo com um plano econômico baseado numa associação estreita com o capital estrangeiro e, no plano político, num alinhamento automático com os EUA.¹⁴³ A virada com retorno à barganha nacionalista veio em 1958, num contexto interno de crise econômica e desemprego e de queda nas exportações e nos investimentos estrangeiros, quando Kubitschek lança a Operação Pan-Americana (OPA).

Assim, a partir da década de 1940, o Brasil apresentará uma constante oscilação na definição das relações do Brasil com os Estados Unidos. O caráter destas relações definiam em grande parte a orientação global da política externa de determinado governo ou período.

Pelo visto até agora, considero que as relações com os EUA merecem atenção especial, pois elas hierarquizaram os interesses do Brasil no sistema internacional. O Golpe de Estado recolocou o Brasil como aliado dos EUA na América Latina e certamente contou com o apoio e aquiescência deste. O Golpe de 31 de março de 1964 não foi desfechado pelos EUA, mas também não foi um “produto 100% brasileiro”,

¹⁴³VIZENTINI, Paulo. G. F. Relações internacionais e desenvolvimento. Op. Cit. p. 135.

como afirmou certa data o Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon.¹⁴⁴ Foi o fruto, sim, dos já delineados condicionamentos internos e constrangimentos externos. Outra característica importante é de que a maioria dos assuntos bilaterais entre ambos os países foram tratados em nível não presidencial.

Em março de 1964, o subsecretário de Estado para Assuntos latino-americanos dos EUA, Thomas Mann, reuniu os embaixadores americanos dos países da região e prognosticou que a defesa dos interesses dos EUA no continente deveria ser calcada na Doutrina de Segurança Nacional e, se preciso fosse, com a instauração de regimes militares simpáticos à potência norte-americana. Essa orientação para a América Latina, de apoio a golpes militares anti-populistas e anti-comunistas, ficou conhecida como Doutrina Mann.¹⁴⁵

No final de 1963, Castelo Branco propôs um exercício ao Estado Maior das Forças Armadas. O exercício consistia numa intervenção no governo Federal, quando este entrasse em conflito com a sociedade brasileira. No exercício, as forças armadas apoiariam Minas Gerais, Paraná e São Paulo, que não reconheceriam o poder federal e se rebelariam, contando também com apoio dos EUA e de outros países do continente. Este exercício vazou e, ante os pedidos de explicação do Governo de João Goulart, o Pentágono declarou que se tratava apenas de um exercício “teórico”.¹⁴⁶

Menos “teórica” foi a operação *Brother Sam*, que consistia numa operação militar norte-americana, acionada no dia 31 de março de 1964 e cancelada no dia 2 de abril, quando se consolidou o Golpe. Esta operação estava programada para o caso de

¹⁴⁴No dia 09/02/66, O embaixador Lincoln Gordon declarou que “*a revolução democrática de 31 de março, no Brasil, foi cem por cento brasileira e não noventa e nove, ou quarenta e quatro por cento*”. Correio do Povo, 10/02/66, p. 01. “Não tivemos participação alguma na revolução brasileira, afirma Gordon”

¹⁴⁵TRIAS, Vivian. Op. cit., p. 224.

¹⁴⁶Id., ibid., p. 237-239.

haver resistência prolongada ao Golpe e consistia no fornecimento de combustível, e possivelmente armas, aos militares golpistas. Como o Golpe se consolidou rapidamente, a operação foi cancelada.¹⁴⁷

Mas o apoio diplomático veio logo a seguir ao Golpe. No dia 2 de abril, com João Goulart ainda em território Nacional, os Estados Unidos reconhecem o novo regime. Os norte-americanos tinham pressa. No dia 4 de abril de 1964, o *Jornal do Brasil* noticiava:

“O Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, declarou ontem [dia 2], ao referir-se à crise que resultou na derrubada do Sr. João Goulart, que os Estados Unidos estão dispostos a colaborar com as novas autoridades brasileiras para continuar dando ao país a ajuda necessária para seu desenvolvimento econômico e social. Declarou ainda que a Revolução foi um processo democrático e constitucional e de que os EUA não interferiram neste movimento, como acusa o governo de Havana.”

Em resposta, os militares brasileiros promoveram uma reaproximação do Brasil com os Estados Unidos, reconhecendo a liderança deste país no hemisfério ocidental. Na tentativa de apagar todos os vestígios deixados pela Política Externa Independente, os militares dispuseram-se a colaborar com os EUA na defesa hemisférica para assim se colocarem sob o seu guarda-chuva nuclear e retomar os investimentos e empréstimos americanos que haviam sido cortados no período da presidência de João Goulart.

Mas o alinhamento não era tão automático quanto se apregoa. Embora as boas relações com os EUA fossem consideradas prioritárias, verifica-se que, com o tempo, surgiram vários pontos de desacordo nas posições dos dois países, reflexo de ambigüidades e contradições internas e externas do Brasil.

¹⁴⁷Sobre a Operação Brother Sam, Ver: CORRÊA, Marcos Sá. *1964- visto e comentado pela casa Branca*. Porto Alegre: Ed. L &PM, 1977.

O primeiro encontro de Castelo Branco com o embaixador norte-americano Lincoln Gordon, ocorreu no palácio do Planalto no dia 18 de abril de 1964, para uma tomada geral de contatos. Neste encontro, Gordon - apesar de um pouco reticente com as repercussões que a promulgação do Ato Institucional e algumas cassações, como a do economista Celso Furtado (membro do comitê da Aliança para o Progresso), provocaram na opinião pública norte americana - reafirmou a disposição dos Estados Unidos apoiarem o Brasil.¹⁴⁸

Em 30 de Junho de 1964, Lincoln Gordon, recentemente chegado dos Estados Unidos, reuniu-se novamente com Castelo Branco. Neste encontro, o embaixador afirmou que Washington considerava pouco vigoroso o combate à inflação no Brasil e o interesse da comunidade empresarial dos Estados Unidos na reformulação da Lei da Remessa de Lucros.¹⁴⁹ Lembremos que na mesma época o ministro Roberto Campos argumentava da importância numa liberalização da remessa de lucros nos moldes de 1954-61.

Outra questão considerada de primordial importância para as relações bilaterais era a solução da controvérsia gerada pelo caso *American and Foreign Power Company* (AMFORP). O empréstimo de 50 milhões de dólares ao Brasil estava condicionado pelo governo norte-americano ao cumprimento dos acordos do Brasil com a AMFORP.

A questão das negociações entre o Brasil e a AMFORP haviam ficado pendentes desde o governo João Goulart, em que este se comprometera a comprar os bens da AMFORP por 135 milhões de dólares, mas que o sinal de 10 milhões de dólares, acordado para 1 de julho de 1963, não fora realizado. Depois de assumir o poder,

¹⁴⁸DULLES, John W. F. *Castelo Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora da UnB, 1983, p.16-17.

¹⁴⁹Id., *ibid.*, p. 51-52.

Castelo Branco encomendou um inquérito à uma comissão interministerial. Após várias resistências, encabeçadas principalmente do senador João Agripino, de Carlos Lacerda e de Magalhães Pinto, a proposta de compra da AMFORP foi aprovada no Congresso em 7 de outubro de 1964. Pelo acordo aprovado, a AMFORP se comprometia em emprestar 100,25 milhões de dólares à Eletrobrás - utilizando o dinheiro recebido do Brasil.¹⁵⁰

O caso da mineradora *Hanna Mining Company* também deveria ser solucionado pelo governo Castelo Branco. O governo brasileiro estava interessado em aumentar a exportação de minérios, mas estava sob o ataque dos chamados “nacionalistas”, que criticavam os projetos de exploração da Hanna, possuidora de propriedades em Minas Gerais, e que desejava construir um porto privado para embarque de minério na Baía de Sepetiba, a Oeste do Rio de Janeiro.¹⁵¹

As opiniões se divergiam. De um lado, Carlos Lacerda, Magalhães Pinto, João Agripino, o jornal *Tribuna da Imprensa*, a Companhia Vale do Rio Doce e o próprio Ministro do Estado Maior das Forças Armadas, Peri Constant Beviláqua, que referia-se à Hanna como “(...) uma ameaça ao Brasil”¹⁵² e disse “(...) estranhar que o Sr. MacCloy, diretor da Hanna, houvesse sido acompanhado numa audiência com Castelo Branco.”¹⁵³, com o que Castelo respondeu de forma enérgica. De outro, a comissão interministerial montada por Castelo Branco e composta por Roberto Campos, Otávio

¹⁵⁰ Esse tema mobilizou na época uma série de debates, em geral polarizados em torno dos “nacionalistas” e “entreguistas” e, inclusive, a *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI) em 1965, dedicou dois números inteiros (30 e 31/32) à compra das concessionárias estrangeiras pelo Governo brasileiro, publicando os relatórios das comissões parlamentares de inquérito, as notas trocadas entre os governos dos Estados Unidos e do Brasil, discursos de ministros (antes e depois do golpe militar) e pronunciamentos de parlamentares.

¹⁵¹DULLES, John, Op. Cit., p. 54

¹⁵² Id., *ibid.*, p. 78.

¹⁵³VIANA FILHO, Luis. *O Governo Castelo Branco*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975., p. 169.

Bulhões, Juarez Távora, Daniel Faraco, Ernesto Geisel, e o Ministro das Minas e Energia, Mauro Thibau, que desejavam uma solução rápida para o problema.

Essa solução veio com o decreto presidencial 55.282 baixado em 22 de dezembro de 1964, em que estipulava que as empresas exportadoras de minério controladas pelo governo deveriam reinvestir pelo menos 50% dos lucros que excedem a 12% do retorno do capital. As firmas mineradoras estrangeiras deveriam reinvestir no Brasil tudo o que passasse estes 12%, sendo que, nos primeiros cinco anos, também os 12% referentes ao retorno do capital.

Durante todo o governo Castelo Branco, os Estados Unidos aventaram a possibilidade de que o Brasil participasse da Guerra do Vietnã. Em 4 de agosto de 1964, quando os Estados Unidos são atacados por lanchas do Vietnã no Norte, o presidente norte-americano enviou uma carta a Castelo Branco, informando-o da situação. A resposta de Castelo foi de solidariedade, mas não se comprometeu a enviar tropas. Em Julho de 1966, Lindon Johnson voltou a se dirigir a Castelo, tratando do mesmo tema. O presidente Johnson esperava que o Brasil entrasse na Guerra do Vietnã como seu aliado. Mas, durante o ano de 1965 a única ajuda que ocorreu foi o envio de 400 quilos de remédios. Vasco Leitão comparou a atuação de Castelo nessa situação com a de Getúlio Vargas: a de “solidariedade admirativa”.¹⁵⁴

Mas permanece, durante todo o governo Castelo Branco, a expectativa de que este anunciasse a decisão de enviar tropas ao Vietnã. Inclusive, em Março de 1965 o diplomata Nelson Tabajara de Oliveira foi exonerado da função de Embaixador do

¹⁵⁴CUNHA, Vasco Leitão. Diplomacia em alto-mar. Op. cit., p. 290.

Brasil na Tailândia para a qual havia sido nomeado dois dias antes, por haver declarado que o Brasil poderia enviar tropas ao Vietnã.¹⁵⁵

Outra questão pendente era sobre a exportação de café brasileiro. O Brasil tinha interesse em ver cumprido o Acordo Internacional do Café, assinado em 1962. O Senado dos EUA havia aprovado a assinatura do Acordo Internacional do Café em julho de 1964, mas sua Câmara de Deputados havia rejeitado em agosto de 1964. Entre janeiro e julho de 1965 houve várias gestões do governo brasileiro junto ao norte-americano e deste junto à sua Câmara de Deputados, que acabou aprovando a lei em 12 de maio de 1965. A lei entrou em vigor nos EUA em 1 de julho de 1965, provocando um leve declínio no preço do café brasileiro, mas as exportações do Brasil aumentaram.¹⁵⁶

Apesar da expressiva aproximação do Brasil aos EUA, devem ser feitas algumas matizações: Em primeiro lugar, se no plano diplomático-estratégico-militar o Brasil permaneceu alinhado aos EUA, no plano econômico-comercial o Brasil buscou ampliar e manter parcerias extra-hemisféricas, inclusive com os países socialistas. Em segundo lugar, crescentemente, em especial após o ano de 1966, o governo brasileiro começou a dar sinais de insatisfação com a falta de retorno econômico que seria a contrapartida ao apoio político prestado aos EUA.

Embora as boas relações com os EUA fossem consideradas prioritárias, verificasse que, com o tempo, surgiram vários pontos de desacordo nas posições dos dois países, como na reforma da Carta da OEA, na ajuda econômica aquém das expectativas brasileiras, na questão nuclear, e das críticas internas nos EUA ao apoio na manutenção dos regimes militares.

¹⁵⁵Diário de Notícias, 13/03/65, p. 01. "Embaixador cai pela boca"

Como foi afirmado no segundo capítulo, houve divergências no campo da tecnologia nuclear. Embora evitando atingir os EUA diretamente, os dirigentes brasileiros começavam a esboçar a orientação que foi aprofundada nos governos seguintes, de que o Brasil não poderia abrir mão do uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos. O Brasil também tinha divergências na questão da reforma da carta da OEA, que o Estados Unidos eram contra.

Na realidade, as desavenças encontravam-se principalmente no campo econômico. O Brasil não vinha recebendo dos EUA a ajuda que considerava necessária para o seu desenvolvimento, como contrapartida ao apoio no campo político-militar. Dentro ainda do enfoque desenvolvimentista, o Brasil buscou diversificar os parceiros comerciais, apesar da opção pelo mundo ocidental, como é o caso dos acordos de comércio com os países do Leste Europeu. Ante as dificuldades colocadas aos países em desenvolvimento, o Brasil se referia constantemente à questão da deterioração dos termos de troca, inclusive na ONU, como foi visto no capítulo dois. Nesse sentido, o Brasil chegou a tentar liderar a luta terceiro mundista na ONU (G77). Embora com um discurso mais moderado do que os populistas da PEI, o Brasil possuía a força da autoridade de ser um país com governo conservador e aliado aos EUA.

Assim, no dia 15 de abril de 1966, o secretário Geral do Itamaraty, Manuel Pio Corrêa, afirmava que “(...) *as relações entre os Estados Unidos e o Brasil são excelentes, mas de qualquer modo existem áreas de desacordo.*”, o diplomata parecia aludir ao pedido constante do Brasil para que os Estados Unidos dessem preferência comercial ao Brasil.¹⁵⁷

¹⁵⁶DULLES, John, Op. cit., 110-111.

¹⁵⁷Correio do Povo, 16/04/66, p. 01. “Excelentes as relações Brasil-EUA apesar de áreas de desacordo”

Os diálogos mais ásperos ocorreram entre o governo brasileiro e os membros do Senado norte-americano. Em 20 de novembro de 1965, o Senador Robert Kennedy chegou ao Brasil. Encontrou-se com Castelo no dia 24, onde ocorreram diálogos ásperos entre eles, já que o senador insistia em fazer perguntas “desagradáveis” sobre a situação social e política do Brasil. Robert Kennedy, por outro lado, manteve boas relações quando visitou o sindicato dos metalúrgicos de São Paulo e o editor Ênio Silveira, cassado e envolvido em um IPM.¹⁵⁸

Mas as críticas ao Brasil não ficaram circunscritas ao Senador Robert Kennedy. O próprio presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, J. W. Fulbright, se encarregou das críticas em maio de 1966. Estranhamente, havia sido este mesmo senador que chefiara uma missão norte-americana que visitou o Brasil em agosto de 1965 e elogiou o país “por seu eficiente trabalho estabilizar a economia e controlar a inflação”¹⁵⁹

Desde 1962, o Brasil esperava receber, dos Estados Unidos, quatro contratorpedeiros da Classe Fletcher, de acordo com a Lei de Cessão às nações amigas. Congelados, juntamente com os créditos, a possibilidade do envio de contratorpedeiros foi reaberta com o Golpe militar. Na época do envio, entretanto, as relações com o Brasil não aparentavam ser de sólida confiança.

No dia 11 de maio de 1966, Fulbright disse estar preocupado “pela magnitude com que os regimes militares governam a América Latina”, durante uma interpelação feita ao secretário de defesa, Robert Mc Namara, sobre a Lei de Assistência ao Exterior. Fulbright afirmou também que “Nossa ajuda à América Latina é a parte mais controvertida do projeto de lei”. Pouco diplomático, disse ainda que “o Brasil recorre a

¹⁵⁸ DULLES, John, Op. cit., p. 167.

métodos de Estado policial”, onde se mantinham presas pessoas por tempo prolongado, sem processo. Afirmou que, durante visita ao Brasil, ficara bem impressionado pelo que se realizava no país, mas que “os regimes militares têm uma tendência a extremismo”. Fulbright afirmou também que o esforço dos Estados Unidos na América Latina deveria ser através da Aliança para o Progresso.”¹⁶⁰

A resposta de Castelo Branco aos dois senadores ocorreu no dia 20 de maio de 1966, onde afirmou:

“Vez por outra, e como se fosse o eco da campanha aqui movida pelos saudosistas da corrupção e da subversão, vemos dizer-se no estrangeiro estar o Brasil sob a férula de uma ditadura. Má-fé ou irresponsabilidade? realmente, salvo se mudarmos inteiramente as definições do dicionário político universal, será difícil falar-se em ditadura diante das instituições políticas atuais.”¹⁶¹

A comissão de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos, ainda na mesma semana (23 de maio), objetou a nomeação de John Tuthill para embaixador no Brasil, com a argumentação de que o diplomata não falava português e que havia servido a maior parte do tempo na Europa, não conhecendo a realidade brasileira.¹⁶² Estava claro que havia uma disputa política interna nos Estados Unidos e que o Brasil foi utilizado como o objeto de polarização política.

Da mesma forma, em outubro de 1964, o Embaixador Juracy Magalhães preconizava, falando num jantar que lhe ofereceu a sociedade Pan-americana, para a solução dos problemas da América Latina, que o desenvolvimento na América Latina deveria ser uma ação coletiva e não poderia operar sem os fatores de estabilidade tanto social quanto econômica. Reconhecia que haviam fatores de discórdia no Hemisfério,

¹⁵⁹ Id., *ibid.*, p. 118.

¹⁶⁰ Correio do Povo, 12/05/66, p. 01. “Papel dos militares do Brasil e Argentina debatido nos EUA”

¹⁶¹ Correio do Povo, 21/05/66, p. 01. “Castelo responde a críticas do exterior- realidade brasileira é a de um país livre e sem discriminações”

representados pelos maus conselheiros que são *a fome, as doenças e a estagnação econômica*, e afirmou que a unidade interamericana poderá ser facilmente preservada contra tentativas do comunismo se *os Estados Unidos e outros países da comunidade ocidental igualmente favorecidos pela fortuna entenderem o problema da América Latina* e concordarem em participar da cooperação política e econômica de que esta necessita.¹⁶³

Em agosto de 1966, o Presidente Lyndon Johnson fez declarações condenando as ditaduras na América Latina, com o que o Itamaraty teve de responder que Brasil também estava do lado dos que desejam governos constitucionais e de acordo com os princípios essenciais do sistema Interamericano, que prega a democracia representativa como fórmula básica de governo no continente.

3.2- América Latina: a segurança coletiva

Em 20 de abril de 1964, a Venezuela rompeu relações diplomáticas com o Brasil, em nome da doutrina Betancourt, chamando de volta o embaixador Sanches Tirado, afirmando que a Venezuela reataria quando fosse eleito de forma livre o presidente. O Itamaraty lançou nota afirmando que só tinha a lamentar e que a Venezuela não havia compreendido a posição brasileira. O Uruguai reconheceu o novo governo brasileiro em 23/04/64.

Havia expectativa quanto à posição do México em relação ao Golpe. Inclusive, o jornal *Diário do México* havia rechaçado a intenção da Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), de conceder “diplomas de honra” aos jornais brasileiros pelo papel que

¹⁶²Correio do Povo, 24/05/66, p. 01. “Objecções no Senado dos Estados Unidos ao embaixador designado para o Brasil”

estes desempenharam opondo-se ao comunismo. Na realidade, as relações do Brasil com o México só seriam normalizadas a partir do dia 20 de Janeiro de 1965 quando Ministro do Exterior do Brasil concedeu ‘agreement’ para nomeação do embaixador mexicano Vicente Sanches.¹⁶⁴

Já a Venezuela dava sinais de reaproximação com o Brasil quando em 25 de março de 1965 seu Presidente, Raul Leoni, confirmou em entrevista à imprensa que estudava de modo especial o processo político interno brasileiro para resolver sobre o reatamento de relações diplomáticas e recém havia sido nomeado um Cônsul para o Brasil. Após vários adiamentos, a Venezuela restabeleceu vínculos diplomáticos com o Brasil em 30 de dezembro de 1966, embora não tenha manifestado intenção alguma de fazer o mesmo com o governo argentino e por isso foi muitas vezes questionada.

Vasco Leitão da Cunha hesitava em romper relações com Cuba, embora ele próprio afirmasse haver pressões para que isso ocorresse.¹⁶⁵ No início de sua gestão, parecia determinado a seguir a fórmula de comerciar com todos os países. Sabia, também, que a questão cubana era um debate aceso na sociedade e que deveriam ser tomadas todas as precauções. Não obstante, no contexto desse debate foi publicado no editorial do *Diário de Notícias*, com o título de “Itamaraty e Cuba”, um texto assinado por Theóphilo de Andrade:

“ Porque o Governo brasileiro, agora, deveria engolir o insulto e não reagir com a visibilidade que outrora caracterizara a política externa? Será porque o Itamaraty ainda não se adaptou ao espírito da revolução? Será porque ainda não se fez o processo de dedetização que já preconizei, nesta coluna? Chegou o momento de pôr um fim a esse *intermezzo* sórdido que consistia em colocar o Brasil no bonde comuno-

¹⁶³Diário de Notícias, 16/10/64, p. 02. “Brasil preconiza um novo impulso para a recuperação de países latino-americanos”

¹⁶⁴Diário de Notícias, 21/01/65, p. 03. “Brasil e México: tudo normalizado”

¹⁶⁵ Em seu depoimento, Vasco Leitão afirma que Carlos Lacerda telefonava todos os dias perguntando quando seria feito o rompimento. Ver CUNHA, Vasco. *Diplomacia em alto mar*, Op. cit., p. 280

afro-asiático com tanta subserviência. (...). Está na hora do Itamaraty repensar à altura as ofensas de Fidel Castro.”¹⁶⁶

O Brasil rompeu oficialmente relações diplomáticas e consulares com Cuba em 13 de maio de 1964, declarando que este fazia ingerência nos negócios internos do Brasil. No início de julho de 1964, a posição mais moderada do Brasil de que não houvesse aplicação de sanções contra Cuba, foi perdendo força e passou-se a admitir as sanções.

Em 21 de julho de 1964, iniciou-se a Reunião da OEA (IX Reunião de Consulta) para discutir a denúncia venezuelana sobre a intervenção cubana em seu território. Essa reunião foi presidida por Vasco Leitão da Cunha. Havia duas propostas: uma pedindo a aplicação contra Cuba das cláusulas do Tratado do Rio de Janeiro e outra, do Uruguai, pedindo a condenação de Cuba, mas sem qualquer sanção.

No dia 23 de julho, foram apresentados projetos de resolução à conferência da Organização dos Estados Americanos, que advertia Cuba para que não continuasse com suas “atividades subversivas”.¹⁶⁷ A reunião foi concluída no dia 26, que decidiu aplicar sanções contra Cuba, apesar dos três votos contra (Uruguai, México e Chile) e a abstenção da Bolívia. Dessa reunião resultou a chamada declaração de Washington, proposta pela delegação brasileira, de apoio ao povo cubano, mesmo sendo contra seu governo.

Em setembro de 1965, o Chile era criticado na sua política exterior pelo Brasil, dizendo Vasco Leitão da Cunha que a política internacional do Chile recordava a do Brasil sobre a presidência do Sr. João Goulart, e desejava ao Presidente chileno

¹⁶⁶Diário de Notícias, 26/04/64, p. 04.

¹⁶⁷Zero Hora, 24/07/64, p. 08. “Brasil-EUA advertem Cuba”

Eduardo Frei mais sorte do que a do ex-presidente João Goulart.¹⁶⁸ Houve alguns sinais de entendimento em Janeiro de 1966, quando o Brasil apoiou uma iniciativa do Chile para estabelecer um só critério na América Latina a respeito das garantias oferecidas pelos países latino-americanos às inversões estrangeiras que procedem de outras zonas do mundo para evitar competição entre eles.¹⁶⁹

Embora formalmente defendesse o fortalecimento da ALALC, o Brasil rejeitou a proposta feita em 1965 do presidente Eduardo Frei para a criação de um mercado latino-americano. No Chile, Juracy Magalhães se colocou contrário à formação de blocos econômicos na América Latina que pudessem ser considerados agressivos aos EUA.

A chamada crise da República Dominicana havia começado no dia 24 de abril de 1965, quando um novo golpe militar tentou restituir na presidência o reformista Juan Bosch, presidente eleito em 1961, depondo a junta militar que governava o país desde o golpe que destituiu Bosch em setembro de 1963. No dia 28 de abril de 1965, tropas norte-americanas invadem o país, sob o pretexto de proteger a retirada de norte-americanos, provocando o fracasso da tentativa de restauração. O presidente provisório indicado pelo congresso dominicano, Francisco Caamaño, foi acusado pelos EUA de ser comunista.

O Embaixador Itinerante norte-americano Averil Harriman visitou o Brasil e expôs ao presidente Castelo Branco, no dia 3 de maio de 1965, os motivos da intervenção na República Dominicana, sendo o principal a alegação de que este país caíra sob o regime comunista. Simultaneamente, (10/05/65) chegaram ao governo brasileiro dois pedidos de reconhecimento para o governo dominicano. Tanto o Cel.

¹⁶⁸Diário de Notícias, 02/09/65, p 01. "Chile imita tempo de JG"

Francisco Caamano como a junta presidida pelo General Barrera dirigiram-se ao Brasil, pretendendo o reconhecimento do seu governo. O Brasil apenas revelou que aguardava a resposta da OEA.

Após o pedido feito oficialmente pela OEA, em 14 de maio, e da aprovação por unanimidade do Conselho de Segurança Nacional brasileiro, no dia 15 de maio, o governo brasileiro decidiu participar da intervenção na República Dominicana, em 16 de maio de 1965. Discursando em Florianópolis no dia 21, Castelo Branco afirmou que a soberania nacional se definia, “mais do que nunca, pelo entrosamento dos conceitos de Segurança Interna e Segurança Externa.” Afirmou ainda que a área de defesa do Brasil havia sido alargada até o Caribe.¹⁷⁰

A Força Interamericana era composta por unidades dos Estados Unidos, Brasil, Costa Rica, Honduras e Nicarágua. O Comandante era o general brasileiro Hugo Panasco Alvim, depois substituído por Álvaro Braga. Em Junho de 1965, ficou decidido pela OEA que a orientação política à força de Paz seria traçada por uma comissão tripartite, integrada pelo embaixador Ilmar Penna Marinho, do Brasil, e pelos Srs. Ramon Chairmont Duenas, de El Salvador e Ellis-Worth Bunker, dos Estados Unidos. A força Interamericana dissolveu-se no dia 10 maio de 1966.

A Organização dos Estados Americanos foi um espaço onde o Brasil procurou seguir os interesses norte-americanos, embora algumas vezes divergisse pontualmente. O principal ponto de convergência entre o Brasil e os EUA na América Latina foi em relação à criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP) nos moldes da que interveio na República Dominicana - com o objetivo de manter a região afastada da subversão e do comunismo. A idéia da criação da FIP não agradava os dirigentes dos outros países

¹⁶⁹Correio do Povo, 19/01/66, p. 03. “Brasil apóia critério único para inversões estrangeiras”

latino-americanos, que temiam o fortalecimento do intervencionismo na região. A alegação brasileira era de que com a FIP, os EUA não poderiam intervir sozinhos na região. Em março de 1965, o Itamaraty propunha que a reforma na OEA a ser discutida na próxima conferência do Rio de Janeiro incluísse a realização de assembléias de nível ministerial a cada dois anos, obrigatoriamente, em substituição às conferências Pan-americanas, além de manter as reuniões de consulta ministerial e criar um Conselho Interamericano de Paz.

Esses debates refletiram na própria execução das reuniões da OEA. Em Julho de 1965 é votado no conselho da OEA o adiamento da Segunda Conferência Interamericana Extraordinária (II CIE) pela segunda vez, embora Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Uruguai se colocassem contra o adiamento. O motivo alegado era a prolongada crise dominicana. Em outubro, a II CIE foi transferida para novembro de 1965, em função da decretação do AI-2 no Brasil. A II CIE consistia numa iniciativa do Brasil, da Guatemala e do Uruguai. Estes insistiam na reforma da Carta da OEA. Conforme Foster Dullles, Juracy Magalhães encarava a II CIE com apreensão, pois receava que diversos países propusessem a criação de um bloco econômico latino-americano que excluísse os Estados Unidos. Receava também que se estabelecesse algum tipo de articulação entre os proponentes na posição anti-americana e os críticos internos ao governo Brasileiro.¹⁷¹

Finalmente, em 7 de novembro de 1965, Castelo Branco inaugurou a Segunda Conferência Extraordinária Interamericana. Estavam lá representados todos os membros da OEA, com exceção da Venezuela. Da delegação americana, participaram o embaixador Lincoln Gordon, o secretário de Estado Dean Rusk e Averrel Harrimam.

¹⁷⁰O Estado de São Paulo, 22/05/65, p. 07. "Castelo Expõe diretrizes da Política Externa Brasileira"

No discurso de abertura, Castelo Branco referiu-se à baixa ajuda econômica, que estavam ocorrendo apenas em situação de crise. Defendeu a idéia da criação da Força Interamericana de Paz permanente em função do perigo externo e interno e às “formas sutis de agressão, como a subversão”.¹⁷² Conforme Vianna Filho, Castelo defendia a criação da FIP como um mecanismo capaz de evitar intervenções unilaterais, principalmente dos EUA.¹⁷³

Já que Vasco Leitão da Cunha havia sido escolhido como presidente da Conferência, Luís Vianna Filho foi nomeado para chefiar a delegação brasileira. Nesta qualidade, Luís Viana Filho, no discurso que proferiu na sessão plenária, ratificou a posição do país definida pelo Presidente Castelo Branco na solenidade de instalação da Reunião, defendendo a reforma da OEA, a dinamização da integração econômica e a fixação de medidas tendentes a fortalecer o regime democrático no continente. Ratificando a posição assumida oficialmente pelo país, a delegação brasileira apresentou inclusive, um projeto sobre direitos humanos.

A II Conferência Interamericana Extraordinária encerrou com o pedido de Vasco Leitão da Cunha para que os Estados membros da OEA continuassem considerando a possibilidade de se estabelecer “um mecanismo defensivo para conter a subversão no continente”. Antes de assinados os documentos finais da Conferência, seis países pediram uma ressalva na Ata, no sentido de que não foram conferidos poderes especiais ao Conselho da Organização para intervir nas questões relacionadas com a manutenção da paz. A ressalva foi feita pelo Chile, Colômbia, México, Peru, República Dominicana e Uruguai, considerando que o Conselho da OEA só teria o direito de agir

¹⁷¹ Foster Dulles citando Carta de Juracy Magalhães à Castelo Branco, datada de 1 de abril de 1965. DULLES, John, Op. Cit., p. 106.

¹⁷² Id., *ibid.*, p. 164.

¹⁷³ VIANA FILHO, Luis. Op. cit., p. 435

nas questões de paz dentro das limitações impostas pelo pacto do Rio de Janeiro.¹⁷⁴ Inclusive, a questão da criação da Força Interamericana de Paz permanente, desejada pelos Estados Unidos e pelo Brasil, não chegou a ser discutida formalmente. A Ata Econômico-Social foi aprovada na II CIE, com uma proposta de vinculação entre segurança política e cooperação econômica.

Uma semana após a reunião, conforme destacado no segundo capítulo, o Presidente Castelo Branco assinou decreto exonerando o Ministro Vasco Leitão da Cunha, indicando o diplomata para o cargo de embaixador nos EUA e designando para substituí-lo no Itamaraty, o Sr. Antônio Borges Leal Castelo Branco, interinamente. Logo em seguida, assume o cargo de Ministro Juracy Magalhães.

Em Janeiro de 1966, o Brasil defendeu a competência da OEA de encaminhar à ONU denúncia de intervenção cubana no Continente americano, logo após a Conferência Tricontinental.

Todavia, o Brasil esboçou uma controvérsia com os EUA na Reunião da Comissão Especial da OEA, ocorrida na cidade do Panamá em março de 1966, com o objetivo de reformar a carta da OEA. O Brasil, apoiado por outros países latino-americanos, pretendia a criação de uma assembléia, enquanto os EUA pretendiam reforçar o Conselho da OEA. As propostas brasileiras previam a possibilidade de realizar conferências interamericanas especiais. Os Estados Unidos sugeriram que essas conferências terminassem, pois, sob a orientação estabelecida pelos chanceleres da II CIE, no Rio de Janeiro, a partir de então haveria assembléias ou conferências interamericanas anuais. Mas o Brasil também aderiu às propostas dos Estados Unidos, México e Equador, para que a Conferência anual estabelecesse o orçamento da OEA. O

¹⁷⁴Jornal do Brasil, 01/12/65, 1º caderno, p. 01. "Vasco insiste na criação da Força Permanente de Paz"

Brasil propôs que a sede da Conferência anual fosse rotativa entre os países-membros.¹⁷⁵ Além disso, tanto o embaixador brasileiro Ilmar Penna Marinho, quanto Vasco Leitão da Cunha, defenderam o estabelecimento de uma força interamericana de paz, de caráter permanente.

Mas no dia 9 de março de 1966 o Brasil colidiu com os Estados Unidos, quando se tratou da questão da solução pacífica de disputas. O Brasil afirmava que a proposta norte-americana para modificar o sistema vigente estimularia as controvérsias entre as nações da América e pôs em dúvida a competência da Comissão especial da OEA para alterar o sistema. Ward P. Allen, Chefe da delegação norte-americana, abandonou a reunião da subcomissão política tão logo o delegado brasileiro terminou de falar. Azeredo da Silveira - chefe da delegação brasileira - atacou a proposta norte-americana depois de apresentar a posição do Brasil em relação à questão do fortalecimento da OEA, dizendo que “nenhum país pode colocar qualquer parte de sua soberania nacional nas mãos de um órgão político” e que “não podemos transformar um corpo político deliberativo num tribunal. Carecemos de competência para isso.” Iniciou suas observações, afirmando que o Brasil “considera inaceitável a proposta norte-americana”.¹⁷⁶

Em realidade, o Brasil tentou liderar uma pressão latino-americana para favorecer a Carta de Bogotá - regendo o tratamento das disputas no hemisfério - e que os Estados Unidos se recusavam a assinar. No dia 16 de novembro de 1965, o Brasil havia ratificado o pacto de Bogotá, firmado em 1948, sobre a solução pacífica de conflitos interamericanos. O Brasil foi o 10º país que ratificou a ata de Bogotá,

¹⁷⁵Correio do Povo, 03/03/66, p. 01. “Conferência da OEA recebe as primeiras propostas concretas”

¹⁷⁶Correio do Povo, 10/03/66, p. 01. “Brasil discorda dos EUA no critério da reforma da OEA”

subscrita já há 17 anos e que já havia sido ratificada por Costa Rica, El Salvador, Haiti, Honduras, México, Panamá, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai.

Para evitar divergências maiores entre os Estados Unidos e a América Latina, as resoluções finais tiveram de ser atenuadas, e os resultados foram considerados minguidos.

O apoio do Brasil à criação da FIP foi abandonado, no início de 1967, quando se percebeu que o projeto não seria aprovado na OEA, face à resistência de vários países latino-americanos, sob o risco de um grande desgaste político. A Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (III CIE) foi realizada em fevereiro de 1967, em Buenos Aires, ao mesmo tempo da V Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social. Na III Conferência Extraordinária, o Chanceler argentino propôs a criação de um Comitê Consultivo de Defesa no âmbito da OEA. Foi apoiado pelos EUA (Edwin Martin) e pelo Brasil (Juracy Magalhães). Mas o Chile se colocou contra e, na votação, a idéia perdeu com onze votos contra, seis a favor e duas abstenções.¹⁷⁷

3.3- Bacia do Prata: entendimentos e desconfianças

As relações internacionais no Prata foram marcadas, desde a independência dos seus países no início do século XIX, pelo sentimento de rivalidade, principalmente entre Brasil e Argentina.¹⁷⁸ Essa rivalidade estava calcada na disputa pela hegemonia regional e era alimentada pelos interesses imperialistas da Inglaterra e dos EUA. Nos anos 1960, a instalação de regimes de segurança nacional na Bacia do Prata, provocou

¹⁷⁷ MONIZ Bandeira, Estado Nacional... Op., cit., p. 235-236.

¹⁷⁸ Sobre a rivalidade no século XIX ver POMER, Leon. *Os conflitos da Bacia do Prata* São Paulo: Ed Brasiliense, 1979.; para o século XX ver Moniz BANDEIRA. op. cit.

convergências de interesses, embora o acentuado pensamento geopolítico ainda incentivasse algumas rivalidades e ressentimentos.

Como já afirmei no segundo capítulo, a aliança com os EUA tornava-se a consagração do projeto geopolítico dos militares brasileiros que desde a década de 1930 vinha sendo construída. Os geopolíticos brasileiros desenhavam como objetivos a ocupação efetiva do território nacional, a expansão na América do Sul e, posteriormente, a formação de uma potência mundial. Para realizar esses objetivos, preconizavam uma aliança estratégica com os EUA. Já os geopolíticos argentinos postulavam uma reação aos projetos brasileiros, como a ocupação do território nacional e a resistência ao pretense expansionismo do Brasil.¹⁷⁹ Aos países menores da América Latina cabia uma interpretação geopolítica de inserção internacional mais modesta, consistindo basicamente em procurar evitar a expansão dos países grandes de modo que inviabilize sua segurança e seu desenvolvimento.

No período que compreende o governo Castelo Branco, o Uruguai foi o único país com regime democrático no Prata. O Paraguai vivia um regime militar desde que um golpe de Estado, em 1954, colocou Stroessener no poder. Depois do Brasil, a Argentina sofre um golpe militar, comandado pelo General Onganía em 1966. Já na Bolívia, o General Barrientos dá um Golpe e assume o poder no final de 1964.

Como contrapartida à aliança com os EUA, os militares brasileiros tinham como objetivos manter a região da Bacia do Prata sob a sua hegemonia para, assim, impedir o assédio dos países comunistas e orientar essas economias a favor do desenvolvimento do Brasil.

¹⁷⁹ COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978. p. 27.

Os objetivos do Brasil no Prata reforçam a tese de que este se pretendia um papel de país-chave dos EUA na América Latina, executando uma política subimperialista. Conforme Vivian Trias, este conceito deve ser aplicado para denominar o caráter das relações do Brasil com o Prata durante o governo Castelo Branco.

“O controle americano das estruturas industriais brasileiras - especialmente da siderurgia - permite pensar uma expansão exterior do capitalismo brasileiro no mercado latino americano e aproveitando recursos naturais de seus vizinhos. (...). Isto significa uma espécie de divisão do trabalho em escala continental, em que o Brasil será o fornecedor industrial e, particularmente, no campo da indústria pesada. É, assim, um subimperialismo intimamente conectado aos supremos interesses dos EUA.”¹⁸⁰

Em síntese, as relações do Brasil com os países da Bacia do Prata durante o governo Castelo Branco tinham um caráter subimperialista que, economicamente, significava integração do cone sul sobre a base de um Brasil industrial associado aos monopólios americanos. Politicamente, o Brasil atuaria como porta-voz dos EUA, evitando o desgaste deste, e participando inclusive nas intervenções armadas.

A seguir, apresentamos uma tabela que mostra a composição dos países da Bacia do Prata, revelando a porcentagem do território que ocupa na região:

Composição da Bacia do Prata¹⁸¹

	Superfície na Bacia (em Km 2)	Porcentagem do total da Bacia do Prata	Porcentagem do total do país na Bacia
Brasil	1.740.000	40 %	20,5%
Argentina	1.721.000	39.6%	62%
Paraguai	406.700	9,3%	100%
Bolívia	335.000	7.7%	30,5%
Uruguai	146.000	3.4%	82,5%

¹⁸⁰TRIAS, Vivian, op. cit, p. 256.

¹⁸¹Rodrigues, Inácio. Características da Bacia do Prata. La Mañana. 11/03/67. IN: Vivian TRIAS, op. cit. , p. 279.

A leitura destes dados permite inferir a importância que os países conferem a essa região. O Brasil ocupa um espaço privilegiado (40% de toda a região) que perfaz 20,5% do seu território, além de ter fronteiras com todos os países restantes. Daí a importância da região para o Brasil. Quanto aos outros países, a simples existência de boa parte de seu território na região é motivo para concentração de interesses no Prata. A Bacia do Prata, como espaço geopolítico e econômico próprio, assume, dessa forma, vital importância para os países que a compõem.

Como foi apresentado no segundo capítulo, Vasco Leitão da Cunha, em entrevista à imprensa, no dia 6 de julho de 1964, reafirmava a prioridade da América Latina para a política externa brasileira. Nesta entrevista, afirmou que os objetivos do Brasil para a América Latina eram:

“defender a política tradicional de boa vizinhança na América, a segurança no continente contra a agressão e subversão vindas de fora ou de dentro dele: a consolidação dos laços de toda a ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do norte.”

Para demonstrar as características das orientações de política externa brasileira para a Bacia do Prata, convém analisar uma entrevista do chanceler brasileiro Juracy Magalhães, sucessor de Vasco Leitão da Cunha. Em outubro de 1966, o chanceler Juracy Magalhães viajou em missão diplomática para o Chile, Bolívia, Argentina e Uruguai, onde tratou de questões relativas a segurança coletiva no continente, integração latino-americana, realização da terceira Conferência Interamericana Extraordinária e a agenda da programada reunião de presidentes americanos. Tinha ainda como pauta de conversações a conferência Tricontinental de Havana e seus reflexos na política interna dos países latino-americanos.¹⁸²

¹⁸² Correio do Povo, 09/10/66, p. 01. “Viagem de Juracy Magalhães a quatro países - Segurança coletiva e integração econômica latino-americana é a missão do chanceler”

Em visita ao Chile, no dia 12 de outubro de 1966, o Chanceler Juracy Magalhães concedeu uma entrevista¹⁸³ que mostra, em síntese, as características que se procura demonstrar aqui. Juracy defendia a idéia de criação de uma força interamericana de Paz (enquanto o Chile a rejeitava), afirmando que essa força, ao contrário do que se supõe, serviria para evitar a “consolidação de outro governo ditatorial como o de Fidel Castro”. Contrário à formação de blocos econômicos que excluíssem o Brasil e os EUA, Juracy Magalhães declarou ainda:

“ (...) o Brasil é contrário a toda e qualquer política de blocos. Para meu país existe um só bloco: a América, razão pela qual se deve lutar para seu desenvolvimento econômico, social, educacional, habitacional e de todo o tipo, sempre em função continental”.¹⁸⁴

Na mesma entrevista, desmentiu que um suposto entendimento entre Colômbia e Chile teria sido iniciado pelo Brasil, pois o tema não foi tratado com o chanceler Chileno, reiterando ainda o desejo brasileiro que as diferenças entre esses dois países fosse superada. Afirmou que o Brasil não daria nenhum passo para restabelecer relações com a Venezuela, competindo a ela o esforço, já que foi ela quem rompeu relações com o Brasil. Finalmente, Magalhães declarou que:

“ (...) continua afirmando pessoalmente que existem as fronteiras ideológicas. Frisou, no entanto, que essa doutrina é inteiramente pessoal. Disse que ninguém pode negar, na atualidade, que o comunismo, os países onde este impera e os partidos de outras nações que a ele aderiram estão inspirados nesta doutrina, ‘isto se aprecia, caso se analisar os acordos da Conferência Tricontinental de Havana’. Acrescentou: - ‘por isso sustento que existe uma política de fronteiras ideológicas, que não se deve confundir com uma divisão geográfica ou cultural do mundo’.”¹⁸⁵

Em 27 de outubro de 1966, o chanceler argentino Nicanor Costa Mendez afirmou que os chanceleres da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Bolívia se

¹⁸³Correio do Povo, 13/10/66, p. 01. “Juracy Magalhães no Chile - Brasil contrário a formação de blocos na América Latina”

¹⁸⁴Id., ibid.

¹⁸⁵Id., ibid.

reuniriam brevemente para acertar o desenvolvimento econômico do conjunto da Bacia do Rio da Prata. Afirmou ainda que “a idéia de uma conferência dos cinco países da Bacia do Prata fora acertada durante a vinda a este país pelo chanceler brasileiro na semana passada.”¹⁸⁶

O objetivo do Brasil na Bacia do Prata, demonstrado na sua prática e nos seus discursos, era hegemônizar a região. Com esse objetivo, o Brasil foi construindo uma política específica – subimperialismo - para os países da Bacia do Prata, inserida na política mais geral de alinhamento com os Estados Unidos e fortalecimento do hemisfério ocidental.

Daqui em diante, procurarei analisar a dinâmica das relações que o Brasil manteve com cada país da Bacia do Prata. Esta não me parece a maneira mais adequada de exposição, de modo que tende a apresentar de forma fragmentada o que constitui um todo integrado. Mas a aproximação dos detalhes permite observar certos aspectos que se perderiam numa descrição e análise que abarcasse o conjunto dos cinco países. Dessa forma, nesta parte do estudo, optei pela descrição e análise, de forma separada, das relações bilaterais do Brasil com cada país da Bacia do Prata.

Desde o rompimento das relações com Cuba, em fevereiro de 1962, os militares argentinos influenciavam na formulação da política externa argentina. Essa influência tinha como pressuposto as doutrinas de segurança e contra-insurreição. Encabeçada por Juan Carlos Onganía, chefe do Estado Maior do Exército, essa doutrina evitou uma aproximação maior ao Brasil enquanto este era governado por João Goulart.¹⁸⁷ As relações entre a Argentina e o Brasil voltaram a estreitar-se após ao golpe de 1964, pois

¹⁸⁶Correio do Povo, 27/10/66, p. 03.

¹⁸⁷BANDEIRA, Moniz. Estado Nacional e Política ... Op. cit., p. 220.

suas estratégias de segurança coincidiam. Ambos defendiam a revisão do conceito de soberania e propunham a implantação das fronteiras ideológicas.

As relações tornaram-se tão promissoras que o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Sr. Zavala Ortiz, chegou a afirmar que “as melhores relações que mantém na região são com o Brasil, pretendendo iniciar uma política de consultas mútuas para resolver problemas comuns.”¹⁸⁸ Em 6 de agosto de 1964, o Brasil e a Argentina publicam nota conjunta reafirmando a “solidariedade e a comunhão existente entre as duas nações” e propuseram-se a intensificar as relações bilaterais:

“(…) nos campos político, econômico e social, defendendo na área internacional a liberdade, a democracia e a autodeterminação dos povos. Brasil e Argentina lutarão por uma perfeita coordenação dos países americanos através da institucionalização do grupo da ALALC, promovendo, assim, um traço de união entre os países latino-americanos”¹⁸⁹

Em Dezembro de 1964, Juan Perón tentou regressar à Argentina, passando pelo Brasil. Como foi impedido pelas autoridades brasileiras de lograr seu intento, a Argentina aplaudiu o Brasil na ONU.¹⁹⁰

A doutrina das Fronteiras Ideológicas passou a ser defendida pela Argentina, quando o General Juan Carlos Onganía deu um golpe de Estado, na madrugada de 26 para 27 de junho de 1966, e implantou um regime semelhante ao do Brasil. Passou a defender a institucionalização da Junta Americana de defesa junto a OEA. Já em 1967, o Brasil relativizava a Doutrina das Fronteiras Ideológicas, praticamente abandonando-a, tomando um rumo mais independente em política exterior. A Argentina passou, neste momento, a disputar a posição de país-chave ou satélite privilegiado com o Brasil na

¹⁸⁸Jornal do Brasil, 09/06/64, 1º caderno, p.12. “Zavala faz balanço das relações da Argentina e exalta laços com o Brasil”

¹⁸⁹Zero Hora, 06/08/64, p. 04. “Brasil e Argentina fazem nota conjunta”

¹⁹⁰Diário de Notícias, 03/12/64, p. 03. “Perón volta à Espanha: Argentina aplaude na ONU a atitude do Governo brasileiro”

política hemisférica dos EUA.¹⁹¹ No período Onganía, a Argentina passou de um primeiro momento de “satélite do satélite”¹⁹², para competir com o Brasil como país chave dos EUA na América do Sul.

A essa altura, havia o receio de que o Brasil e a Argentina formassem um eixo autoritário e tentassem estabelecer a hegemonia na América do Sul. Diante de tal perspectiva, Chile, Venezuela, Peru e Equador assinaram, em 16 de agosto de 1966, a declaração de Bogotá, com objetivo de formar um mercado sub-regional (depois se transformaria no Pacto Andino). O Chanceler brasileiro se manifestou contra, pois iria contra os objetivos econômicos do Brasil no continente.¹⁹³

Todavia, os obstáculos para a cooperação não demoraram a aparecer. Envolveram principalmente os projetos de industrialização de ambos os países e podem ser concentrados na disputa pelo aproveitamento do potencial hidrelétrico do Prata e as reservas de ferro da Bolívia. As tentativas da Argentina de promover uma integração com a Bolívia, objetivando suas reservas minerais, sofriram a oposição do Brasil. A Argentina voltou-se, então, contra o projeto de cooperação econômica com o Brasil, pois considerava que este queria condicionar-lhes a posição de produtores de matérias-primas e alimentos, enquanto o Brasil exportaria manufaturados. Não obstante, era esta, de certa forma, a intenção do Brasil, dentro do projeto subimperialista.

Já a Bolívia, de posse de uma grande reserva de minerais e de gás, além de sua posição geopolítica, ocupando praticamente o centro da América do Sul, é considerada por alguns autores como “o fiel da balança” nas relações entre o Brasil e a Argentina. E,

¹⁹¹ BANDEIRA, Moniz. Estado Nacional e Política ... Op. cit., p. 287

¹⁹² Id., *ibid.*, p. 239.

¹⁹³ Id., *ibid.*, p. 232.

de fato, a Bolívia executou uma política pendular, oscilando entre uma aliança com um ou outro país.¹⁹⁴

Um golpe de Estado na Bolívia em 5 e 6 de novembro de 1964 derrubou o governo de Paz Estensoro. O Brasil apoiou o golpe e reconheceu o governo do General René Barrientos afastando, assim, a possibilidade iminente de uma intervenção militar brasileira na Bolívia. Moniz Bandeira afirma, inclusive, que “em Washington, o secretário de Estado assistente, Thomas Mann, telefonou ao embaixador do Brasil, General Juracy Magalhães, para manifestar-lhe a grande preocupação com que os Estados Unidos, mantendo-se em posição de expectativa, acompanhava a evolução dos acontecimentos na Bolívia. Ele chegou a expressar a confiança de que o Brasil agiria, por modo a evitar que aquele país se abismasse no caos”.¹⁹⁵

Em 1966 foram assinados com a Bolívia protocolos com o objetivo de aperfeiçoar as comunicações terrestres e fluviais entre os dois países. Apesar desses entendimentos chegaram a circular rumores de que tropas brasileiras teriam, no final de agosto de 1966, atravessado a fronteira com a Bolívia. Este fato foi desmentido pelo ministro de defesa boliviano, o general Hugo Soarez Guzmán.¹⁹⁶ Em Outubro de 1966, o chanceler brasileiro, Juracy Magalhães, visitou a Bolívia e afirmou que:

“ (...) o principal objetivo desta viagem, foi o de informar pessoalmente ao chanceler Crespo Gutierrez o empenho do Brasil em incrementar as relações com a Bolívia, no que diz respeito aos legítimos interesses nacionais de ambos os países, em como propósito de explorar todos os caminhos possíveis para ampliar nossa cooperação bilateral e a coordenação de nossas posições ante o tema de atualidade continental. Acrescentou que ‘Brasil e Bolívia não têm, felizmente, problemas que os separem, suas relações, que atravessam uma fase auspiciosa, tão somente prometem tornar-se mais estreitas,

¹⁹⁴ CAMARGO, Sônia de, e VASQUEZ OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e democracia da Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Convívio, 1988. p 367

¹⁹⁵ BANDEIRA, Moniz. Estado Nacional e Política Internacional... Op. cit., p. 216.

¹⁹⁶ Correio do Povo, 03/09/66, p. 03. “Bolívia desmente intromissão do Brasil na fronteira”

para o que muito haverá de contribuir a visita ao Brasil que o Presidente René Barrientos, para nossa satisfação, fará no próximo mês, a partir do dia 24'.¹⁹⁷

Na mesma época, o chanceler Juracy Magalhães propôs a criação de uma siderúrgica no alto Paraguai, multinacional, envolvendo os cinco países da Bacia do Prata, cada um participando com vinte por cento do capital. Essa proposta serviu para contrabalançar as intenções da Argentina de manter um acordo bilateral com a Bolívia para a extração de ferro das jazidas de El Mutún. De fato, a proposta brasileira (projeto multinacional com apoio dos EUA) serviu para esvaziar a proposta argentina de acordo bilateral. Dessa forma, o Brasil manteve a Bolívia na sua órbita de influência e impediu a aproximação argentina.

O Uruguai deu mostras de boa vontade para com o Brasil, anunciando o reconhecimento do governo Castelo Branco em 23 de abril de 1964. Invocando o princípio da autodeterminação dos povos, o Chanceler uruguaio Alejandro Zorilla de San Martin afirmou ainda que a decisão também devia-se ao fato “que o governo do Brasil tem mantido a ordem interna do país e acatando todos os compromissos internacionais contraídos.”¹⁹⁸ Porém havia, por parte dos dirigentes uruguaio, o receio das pretensões hegemônicas do Brasil na região.

Após defender o princípio de intervenção em países com focos de instabilidade comunista, a intervenção do Brasil no Uruguai revelou-se provável. O estancamento da atividade econômica no Uruguai nos anos 60, fenômeno inédito neste país desde o século XIX, provocou o crescimento das manifestações de trabalhadores. O apoio aos partidos tradicionais diminuiu consideravelmente neste período. Em contrapartida, cresciam os partidos de esquerda e, em 1962, surgiu o Movimento de Libertação

¹⁹⁷Correio do Povo, 15/10/66, p. 01. “Juracy enaltece a excelência das relações do Brasil com a Bolívia”

Nacional (Tupamaros), que adotava a estratégia de guerrilha urbana. Mas os grupos dominantes ainda não haviam se posicionado pelo uso da força, que só ocorrerá no final da década.¹⁹⁹ Além de serem considerados, pelos militares brasileiros, permissivos demais com a agitação esquerdista, somou-se o fato do Uruguai ter acolhido exilados brasileiros depois do Golpe de 31 de março, como João Goulart, Leonel Brizola e Neiva Moreira, entre outros.

O Governo brasileiro manteve fortes pressões, através do Embaixador Manoel Pio Correa, para que o governo uruguaio confinasse ou expulsasse do país os exilados brasileiros. A ameaça do Brasil invadir o Uruguai era constante e em diversas ocasiões o III exército esteve de prontidão para executar tal tarefa.²⁰⁰ O Brasil denunciava que os exilados brasileiros tramavam, a partir do Uruguai, agitações subversivas no Brasil.

Ante a indefinição do Uruguai quanto ao pedido do Brasil, este chegou a cogitar num rompimento de relações. Estes atritos, embora tratados com certa reserva por parte dos governos, não deixaram de ser noticiados pela imprensa, como atesta este trecho extraído do jornal *Diário de Notícias*:

“Embora não houvesse uma revelação oficial, sabe-se que na entrevista que manteve, em Montevidéu, com o Presidente do Conselho de Governo do Uruguai, o embaixador Pio Corrêa formalizou o protesto no Brasil contra o que considera favorecimento aos asilados, ao arripio das convenções internacionais. No Rio de Janeiro, certos setores governamentais começam a se impacientar com a ambigüidade das posições adotadas pelas autoridades uruguaias, pois entendem-nas inamistosas para com o Brasil e merecedoras, portanto, de um comportamento idêntico por parte do governo brasileiro. Dentro dessa linha de raciocínio, começaram a circular rumores de que o embaixador Pio Corrêa seria chamado ao Rio e não mais retornaria a Montevidéu, embora isso não importasse necessariamente em rompimento de relações mas num esfriamento

¹⁹⁸ Jornal do Brasil, 24/04/64, 1º caderno, p. 09. “Uruguai decide manter suas relações diplomáticas e comerciais com o Brasil”

¹⁹⁹ GUAZZELLI, C. *História contemporânea da América Latina: 1960-1990*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1993. p. 42.

²⁰⁰ BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional...* Op. cit., p. 215.

com o governo uruguaio. O Chanceler uruguaio negou que houvesse alguma tensão com o Brasil.^{»201}

Apenas em fevereiro de 1965 a questão encaminhou-se para um entendimento. Três notas foram enviadas pelo Uruguai ao governo do Brasil, afirmando que “ficou resolvido pelo governo sobre os ex-deputados Almiro Afonso, Max da Costa Santos e Neiva Moreira. Quanto aos dois primeiros, sua permanência foi autorizada por 180 dias, que se vencerão nos dias 7 e 17 de abril, respectivamente. Sobre o Sr. Leonel Brizola, reitera que o mesmo viajará dia 23, ou antes, para a Europa, perdendo sua condição de asilado, embora ao regressar possa solicitar novamente asilo^{»202} e explicando os argumentos jurídicos que orientaram o Uruguai ao conceder asilo político. O embaixador Pio Corrêa veio apresentar relato pessoal das gestões que desenvolveu na capital uruguaia e, sobre o problema dos asilados políticos, afirmou que “as relações entre o Brasil e o Uruguai tiveram, efetivamente, alguns temas difíceis, mas que essas dificuldades, no entanto, estão inteiramente superadas e as relações entre os dois países entram agora em uma fase promissora e de fecundas realizações.^{»203}

Entretanto, os problemas de relacionamento entre os dois países, em virtude da questão dos exilados, não impediu que se continuassem as atividades da comissão mista Brasil-Uruguai para desenvolvimento conjunto da Bacia da Lagoa Mirim. Essa comissão foi formada em 1963, mas somente no Governo Castelo Branco foi consolidada. Os planos integracionistas do Brasil impulsionaram o interesse brasileiro de revitalização da fronteira com o Uruguai.

²⁰¹Diário de Notícias, 14/01/65, p. 01.

²⁰²Diário de Notícias, 17/01/65, p. 01.

²⁰³Diário de Notícias, 17/02/65, p. 03.

De fato, em 1965 Uruguai e Brasil, juntamente com a ONU, firmaram o plano de operações para estudos sobre a bacia. Em outubro de 1966, na viagem que Juracy Magalhães fez a vários países da Bacia do Prata, foi assinado, na Argentina, um convênio de transportes entre Brasil, Uruguai e Argentina.²⁰⁴ No Uruguai, o chanceler brasileiro tratou do projeto da Lagoa Mirim, a possibilidade de fornecimento de trigo ao Brasil, o tráfego ferroviário e a interligação elétrica das cidades fronteiriças. As negociações evoluíram até que, já no governo Costa e Silva, foi firmada a *Ata final de complementação fronteiriça Uruguai-brasileira*, objetivando: a interconexão dos sistemas viários e a facilitação do tráfico comercial - principalmente para as mercadorias em trânsito - inclusive através de uma nova política aduaneira. O objetivo do Brasil era utilizar os portos urugaios para escoar sua produção, em contrapartida, o Uruguai lucraria com o movimento de mercadorias e de turistas.²⁰⁵

Nas relações com o Paraguai, o fato mais importante foi a assinatura da Ata das Cataratas, que permitiria o aproveitamento conjunto do potencial hidrelétrico no Rio Paraná. O Brasil já tentara construir uma usina hidrelétrica na região durante o governo João Goulart, mas esbarrara no embargo de capitais promovido pelos EUA neste período. O retorno de capitais ao Brasil, após o Golpe, permitiu que o projeto fosse reabilitado.

O incidente de Porto Coronel Renato - quando tropas brasileiras detiveram personalidades paraguaias em Outubro de 1965 - permitiu que fossem reabertas as questões em torno da definição da fronteira na região. Nesta localidade, com o pretexto de combater focos de guerrilha e contrabando, tropas do Exército brasileiro se concentraram na fronteira. A imprensa paraguaia denunciou o fato com exaltação

²⁰⁴Correio do Povo, 20/10/66, p. 01.

nacionalista²⁰⁶ e durante quase um ano foi discutida a demarcação de fronteiras entre os dois países na região de Sete Quedas (ou Guaíra).

O General Golbery do Couto e Silva foi enviado ao Paraguai a fim de negociar a questão de fronteiras. A situação, na época, parecia ter uma dimensão maior do que era na realidade, principalmente em função da imprensa paraguaia, e ainda reforçou o nacionalismo paraguaio. O que houve, a partir de então, foi um “guerra de notas diplomáticas”, com o Paraguai a debater com o Brasil, sendo que este não admitia a existência de litígio.²⁰⁷

Mas, de fato, o embaixador paraguaio Raul Pena chegou a ser chamado de volta ao seu país, considerando, assim, encerrada sua missão no Brasil.²⁰⁸ Embora os círculos diplomáticos paraguaios agissem com relativa cautela, a imprensa paraguaia provocava o Brasil de modo insistente, chamando Juracy Magalhães de “chanceler luso-brasileiro”:

“Essas provocações tem sido sistemáticas na imprensa, desde que o embaixador Jaime de Souza Gomes entregou a última nota brasileira, inclusive no órgão oficioso ‘Pátria’ - não só a pessoa do chanceler é criticada, mas o próprio Brasil que, segundo os jornais, está revivendo o espírito bandeirante. Para a imprensa guarani ‘bandeirante’ brasileiro significa a figura imperialista provocadora, predatória e exploradora dos mais fracos”.²⁰⁹

O Brasil propôs, em abril de 1966, a criação de uma comissão mista para fazer estudos preliminares visando o aproveitamento hidrelétrico do Salto das Sete Quedas, já estendendo o direito ao Paraguai de beneficiar-se com a energia gerada. Porém, a

²⁰⁵ TRIAS, Vivian, op. cit., p. 286-287

²⁰⁶ O Estado de São Paulo, 27/10/65, p. 09. “Incidente com tropas na fronteira”

²⁰⁷ O Estado de São Paulo, 04/12/65, p. 06. “Itamaraty não admite litígio”; Correio do Povo, 17/12/65, p.02. “Paraguai responde ao Brasil”, e Correio do Povo, 11/02/66, p. 01. “Itamaraty não comenta nota do Paraguai”

²⁰⁸ O Estado de São Paulo, 05/03/66, p. 40. “Paraguai tira o Embaixador”; Correio do Povo, 08/03/66, p. 01. “Embaixador do Paraguai despede-se do Brasil”

²⁰⁹ Correio do Povo, 10/04/66, p. 01. “Brasil aguarda iniciativa do Paraguai para formarem comissão mista”

iniciativa uruguaia de servir como mediador foi tratada com indiferença pelo Brasil, que acabou procurando encaminhar uma solução bilateral.²¹⁰

A resolução deste conflito aconteceu durante o encontro de chanceleres em Foz do Iguaçu e Porto Presidente Stroessner em 21 e 22 de junho de 1966, com a assinatura da Ata das Cataratas. Seu conteúdo expressava:

“(...) 3) proclamavam a disposição dos seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, o estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em parte dos recursos hidrelétricos, pertencentes em condomínio aos dois países; 4) concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis no Rio Paraná e desde inclusive os Saltos das Sete Quedas, ou salto do Guairá, até a Foz do Rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo de outro país; 5) convieram, ainda os dois chanceleres, em particular da reunião de ministros das relações exteriores dos Estados ribeirinhos da Bacia do Prata, a realizar-se em Buenos Aires, a convite do governo argentino, a fim de estudar os problemas comuns da área, com vista a promover pleno aproveitamento dos recursos naturais da região e o seu desenvolvimento econômico, em benefício da prosperidade e do bem-estar da população(...)”²¹¹

Com este tratado, o Paraguai ficou definitivamente incorporado na esfera de influência do Brasil. Porém, ante a oposição argentina ao acordo bilateral, somente em 1979 foi assinado o Acordo Tripartite, juntamente com o Paraguai, sobre o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná.

Assim, conclui-se que, durante o governo Castelo Branco, o Brasil procurou executar uma política subimperialista, que, economicamente, significava o aumento de laços econômicos do cone sul sobre a base de um Brasil industrial associado aos monopólios americanos. Politicamente, o Brasil procurou atuar como porta-voz dos

²¹⁰O Estado de São Paulo, 21/05/66, p. 06. “Guairá: Juracy estranha posição”

²¹¹Correio do Povo, 24/06/66, p. 01. “Brasil e Paraguai entendem-se encerrando as suas diferenças”

interesses norte-americanos. Como contrapartida à aliança com os EUA, os militares brasileiros atribuíam a si o papel de país-chave dos EUA na América Latina. Tinham como objetivos manter a região da Bacia do Prata sob a sua hegemonia para, assim, impedir o assédio dos países comunistas e orientar essas economias a favor do desenvolvimento do Brasil. A aliança com os EUA tornava-se, deste modo, a consagração do projeto geopolítico dos militares brasileiros

O governo brasileiro logrou uma maior aproximação com os países da Bacia do Prata e procurou evitar que estes formassem algum tipo de associação da qual o Brasil não fizesse parte. Pode-se afirmar, então, que o Brasil desenvolveu uma política de orientar as economias nacionais dos países da Bacia do Prata para uma articulação regional, onde o Brasil, atuando como ponta de lança dos capitais monopolistas norte-americanos que afluíssem para a região, ocuparia o papel de país industrial. Como se pôde observar neste capítulo, embora a política externa do governo Castelo Branco para o hemisfério fosse pautada pela aliança com os EUA, em diversos momentos houve algum distanciamento, provocados pela relativa falta de retorno como contrapartida à aliança estratégica.

CAPÍTULO 4

O DISTANCIAMENTO NAS RELACÕES EXTRA-HEMISFÉRICAS E MULTILATERAIS

4.1-Europa: o continente distante

As relações extra-hemisféricas brasileiras durante o governo Castelo Branco sofreram um relativo recuo ante a proposta de intensificação das relações com o continente americano. A política promovida pela PEI, de incrementar a cooperação com o continente europeu como alternativa aos EUA, foi abandonada. Com relação à Europa Ocidental, o possível fortalecimento dos EUA oriundo do alinhamento do Brasil desagradava os políticos europeus. Ainda assim, no campo econômico, o Brasil logrou um reescalonamento junto aos países europeus membros do Clube de Haia (países credores do Brasil na Europa, além de Estados Unidos e Japão) em julho de 1964, conseguindo com isso uma redução de 149,9 milhões de dólares nos pagamentos devidos em 1964 e 1965.

As relações do Brasil com a França já haviam ficado abaladas desde o episódio conhecido como “Guerra da Lagosta”. Este começou em 1962 quando um navio militar brasileiro aprisionou dois barcos pesqueiros franceses na costa brasileira. O Governo francês chegou a enviar uma canhoeira para proteger os barcos franceses. Depois de negociações e pressões de ambas as partes - que culminaram com a famosa frase atribuída ao presidente francês Charles De Gaulle, “o Brasil não é um país sério” (que foi desmentida depois) e com a recusa do Governo francês para conceder o *agrément* de Vasco Leitão da Cunha para o cargo de embaixador do Brasil na França, a solução

parece ter vindo com o convite de Goulart para De Gaulle visitar o Brasil em 1964. Mas ficaria a má vontade de De Gaulle para com o Brasil.

No dia 4 de abril de 1964, o Ministro da Relações Exteriores da França, Maurice de Murville, afirmou que a França não se surpreendeu com o Golpe que acabara de ocorrer e concluiu: “O Brasil não teve ainda sua grande revolução”. Afirmou ainda que a França não procuraria competir diretamente com os Estados Unidos pela influência na América Latina, discorrendo que esta influência ocorria por vínculos múltiplos.²¹²

Carlos Lacerda visitou vários países oficialmente com a missão de explicar os objetivos do Golpe de 1964 entre maio e junho de 1964.²¹³ Durante sua visita à França, Lacerda tornou a relação entre os dois países mais difícil, quando concedeu uma entrevista em que, dando respostas ofensivas à França, afirmou inclusive que “da visita de De Gaulle ao Brasil, não espero mais do que banquetes e discursos”²¹⁴. A resposta veio pelo deputado Charles de Chambum, Presidente da Bancada da Amizade franco-brasileira, que deixou a entender que havia sido cortada a visita de De Gaulle ao Brasil, e que era importante saber se o Governo Brasileiro concordava com tal opinião. Nesta ocasião ficou-se sabendo que a equipe de De Gaulle havia preparado dois roteiros para sua viagem à América do Sul: um incluía o Brasil e o outro não.

Mas a viagem acabou incluindo o Brasil e este foi visitado por De Gaulle. Em sua chegada, no dia 13/10/64, depois do discurso de saudação do presidente brasileiro, De Gaulle afirmou:

“Senhor Presidente. Ao chegar no Brasil, por vosso amável convite, tenho o pressentimento que esta visita é, ao mesmo tempo, uma

²¹²Diário de Notícias, 05/04/64, p. 02. “França não competirá com EUA na América Latina”

²¹³França, Inglaterra, Itália, Grécia, Alemanha, Portugal e Estados Unidos foram visitados por Carlos Lacerda.

²¹⁴Diário de Notícias, 25/04/64, P. 04 / primeiro caderno. “Entrevista de Lacerda pode cancelar viagem que De Gaulle faria ao Brasil”

consagração e um ponto de partida. Uma consagração: Com efeito, a França está hoje, aqui, na pessoa de seu chefe de Estado, porquanto considera o destino da América Latina e, em especial o Brasil, ao qual a ligam, desde há muito, laços de amizade, um dos principais elementos do porvir do mundo inteiro. Um ponto de partida: Pois nos parece a França em plena harmonia com o movimento geral deste século que deu impulso às relações com o vosso continente e, em particular, com o vosso país...”²¹⁵

Falando perante o congresso Nacional no dia 14 de outubro de 1964, o estadista francês afirmou que o Brasil e a França deveriam se unir mais, naquele momento e no porvir, e fez apelos ao Brasil e a França para que liderassem, respectivamente na América e na Europa, um esforço conjunto em prol do equilíbrio e da paz.

Em realidade, o governo francês procurava ter uma certa ascendência sobre os países da América Latina,²¹⁶ e se perguntava porque não seguia o Brasil os rumos do Chile, que vinha realizando uma política de independência dos Estados Unidos, recorrendo à ajuda francesa. A resposta do Brasil era dupla: em primeiro lugar o Chile não executa política independente nenhuma, visto que sua economia está atrelada aos Estados Unidos e que estes eram seus grandes investidores e, em segundo, o Brasil tinha uma política de respeito mútuo com os EUA e não de submissão.²¹⁷

Numa tentativa de barganha envolvendo principalmente questões sobre energia nuclear, o governo francês rompeu com a OTAN em julho de 1966, ordenando a retirada de suas forças, em função de desconfianças em relação aos Estados Unidos. O quartel-general da OTAN foi transferido então de Fontainebleau para Bruxelas.

Embora sobre esse contexto de relações bilaterais adverso, Juracy Magalhães assinou com a França no dia 16 de janeiro de 1967, um acordo de cooperação franco-brasileiro em questões culturais, técnicas e educacionais. O convênio, que assinou pela

²¹⁵Diário de Notícias, 14/10/64, p. 01. “Presidentes reafirmam amizade Brasil-França”

²¹⁶Nesta viagem pela América Latina, De Gaulle visitou Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Argentina, Uruguai e Brasil.

França o chanceler Maurice Couve de Murville, encerrou a primeira reunião da comissão mista franco-brasileira que havia ocorrido após a “Guerra da lagosta”.

A aproximação da PEI com os países socialistas desagradava aos alemães ocidentais (RFA). Assim, no final de abril de 1964, fontes diplomáticas brasileiras afirmavam que a Alemanha Ocidental havia recebido bem a queda de Goulart, embora com menos entusiasmo que os Estados Unidos. A Alemanha Ocidental continuou a ser um dos principais parceiros econômicos do Brasil no continente europeu. Já em maio de 1964, o Presidente alemão Heinrich Lübke visitou o Brasil, garantindo que o Mercado Comum Europeu havia ampliado as exportações da América Latina para essa região. Em Agosto de 1964, o Brasil estabeleceu um acordo para o pagamento de suas dívidas com a Alemanha, complementando as negociações do Clube de Haia.

Em julho de 1965, anunciou-se a execução do acordo alemão-brasileiro, mediante o qual seriam aplicados no Brasil recursos no total de 200 milhões de marcos. Os primeiros contatos para a conclusão do acordo foram realizados em 1961. O acordo havia sido previamente assinado em novembro de 1963, mas estava congelado até então.²¹⁸ A primeira parte veio em 15/07/65, quando foram assinados na sede do Banco de Reconstrução Alemão, em Frankfurt, quatro convênios de financiamento de projetos brasileiros, nos termos do protocolo firmado entre o Brasil e a República Federal da Alemanha. Os empréstimos concedidos somavam 60 milhões de marcos, equivalentes a 30 bilhões de cruzeiros, destinando-se 7 bilhões a compra de material produzido pela indústria brasileira.²¹⁹ É interessante também lembrar que, nos discursos de abertura da Assembléia Geral da ONU, Vasco Leitão mencionava que o princípio da autodeterminação dos povos deveria ser estendida à Alemanha Oriental.

²¹⁷O Estado de São Paulo, 04/09/65, p. 01. “O Brasil segue rumos próprios”

Já com a Espanha ocorreram entendimentos em dezembro de 1964, quando houve reuniões do Grupo Misto Hispano-Brasileiro de Cooperação Industrial, realizadas no Itamaraty de 25 a 27. O projeto era intensificar o intercâmbio comercial do Brasil com a Espanha, exportando matérias-primas para manufaturas em troca de produtos químicos, farmacêuticos e azeites espanhóis. Anunciou-se também a intenção de aplicar o projeto do 'Terceiro Mercado Europeu', do qual deveriam participar a Espanha, Portugal e os países da América Latina.

O Presidente italiano Giuseppe Saragat visitou o Brasil do dia 10 ao dia 13 de setembro de 1965. Na ocasião, Castelo Branco saudou o presidente italiano e afirmou que as relações entre a América Latina e Europa estavam atravessando uma fase particularmente rica em possibilidades e que era necessário uma aproximação mais intensa entre os dois continentes, nos campos da política, do comércio e da cultura. Segundo Castelo Branco, essa aproximação seria fator de extrema importância para o atendimento das aspirações do desenvolvimento econômico e social dos povos latino-americanos e para a própria preservação da paz mundial. Na ocasião da visita, Saragat salientou a necessidade de se intensificar as relações econômicas.²²⁰ Juracy Magalhães retribuiu a visita em setembro de 1966, encontrando-se com o Presidente Giuseppe Saragat, o primeiro-ministro Aldo Moro e o chanceler Almirante Fanfani, ocasião em que estudou propostas para incrementar o comércio com a Europa. Nesta mesma viagem à Europa, o chanceler brasileiro esteve em Portugal e depois retornou à Itália (08/09/66), visitando o Vaticano. A visita não tinha caráter oficial, mas era nítida a tentativa de superar a crise gerada pelas críticas do Bispo D. Helder Câmara ao regime militar brasileiro. Juracy Magalhães foi recebido pelo Papa Paulo VI, que depois

²¹⁸O Estado de São Paulo, 10/07/65, p. 14. "A ajuda alemã começará a funcionar"

²¹⁹Diário de Notícias, 16/07/65, p. 03. "Brasil receberá 30 bilhões da Alemanha"

publicou uma nota oficial, manifestando simpatia pelo país. O recado do Papa veio mais tarde, no dia 29 de setembro, quando recebeu a 19 embaixadores brasileiros de diversos países da Europa Ocidental que estavam reunidos em Roma para discutir as relações do Brasil com o continente, o Mercado Comum e a zona europeia de livre comércio, e foram recebidos em audiência especial. Na ocasião, o Papa afirmou que estava a par dos graves problemas sociais que afetam o Brasil.

Juracy Magalhães esteve em setembro de 1966 em Lisboa e se encontrou com Salazar. O chanceler brasileiro procurava manter uma relativa cautela quanto à questão da descolonização, mas Portugal pressionava. O governo português sustentava que o Brasil deveria ter interesse em outorgar a Portugal pelo menos apoio moral em sua luta contra os rebeldes, por estes receberem apoio dos comunistas. Na ocasião, o Ministro das relações exteriores de Portugal, Franco Nogueira, qualificou o Atlântico como uma espécie de lago que separa duas zonas de cultura semelhante, Portugal e Brasil. Continuando na linha do discurso geopolítico, afirmou que “Nossos interesses comuns são espirituais, materiais e inclusive de defesa”²²¹

Mesmo procurando manter discrição quanto ao problema da descolonização das colônias portuguesas na África, Juracy Magalhães acabou assumindo compromissos no campo político. No dia 7 de setembro de 1966, o chanceler brasileiro disse que o Brasil iria apoiar a política africana de Portugal na ONU, declarando que “estamos interessados no desenvolvimento de uma cultura ocidental e democrática na África (...) e esta é a maneira em que os Portugueses vem agindo ali há quatro séculos”.²²² Não

²²⁰O Estado de São Paulo, 11/09/65, p. 01. “Castelo recebe Saragat no D.F.”

²²¹Correio do Povo, 07/09/66, p. 01. “Brasil e Portugal assinarão hoje seu primeiro acordo importante em duzentos anos”

²²²Correio do Povo, 09/09/66, p. 03. “Brasil e Portugal firmam três importantes acordos”

prometeu o voto do Brasil a favor de Portugal nos debates da ONU, afirmando que não existia tratado militar entre Portugal e o Brasil.

No campo econômico, onde as relações comerciais entre ambos estavam estagnadas desde a Segunda Guerra Mundial, procurou-se eliminar obstáculos para dar maior agilidade comercial. Um acordo cultural previa o intercâmbio de mais livros e exposições. Portugal e Brasil assinaram três importantes acordos, no dia 08 de setembro de 1966, formando um amplo acordo. O acordo estipulava uma reunião mista semestral destinada a estudar o estabelecimento de uma zona de livre comércio, bem como a extinção de barreiras alfandegárias a formação de empresas de capital misto, especialmente na mineração e intercâmbio de técnicos.

Em fevereiro de 1967, uma flotilha brasileira efetuou uma visita de uma semana a Luanda. A visita dos navios de Guerra brasileiros assinalava um primeiro ato concreto - embora tímido - de apoio brasileiro a Portugal na luta para contra os movimentos de libertação.²²³

Em relação a outros países, cabe mencionar a ocorrência de contatos esporádicos. Em setembro de 1965, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Luxemburgo, Pierrô Werner, e o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Vasco Leitão da Cunha, assinaram, por iniciativa do Luxemburgo, uma convenção sobre seguro social. Pelo Brasil, assinou igualmente o senhor Arnaldo Lopes Sussekind, Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social. Tratava-se do primeiro texto internacional que assinava o Brasil especificamente sobre o assunto.

²²³Correio do Povo, 14/02/67, p. 02.

“Concluída a visita de vasos de guerra do Brasil à Angola”

4.2- Mundo afro-asiático: o recuo estratégico

O Mundo afro-asiático emergiu no contexto descolonizatório pós-Segunda Guerra Mundial como um espaço alternativo de relações internacionais. Na esteira da Conferência de Bandung e da formação do movimento dos países Não-Alinhados, esta vasta região crescia em importância econômica e política. Os governos brasileiros - sobretudo na época da PEI - procuraram intensificar as relações com esses países com dois objetivos básicos. O primeiro era barganhar politicamente uma inserção internacional do Brasil mais autônoma, em relação às grandes potências. O segundo era aumentar as possibilidades de desenvolver industrialmente o Brasil a partir da ampliação do mercado externo - intensificando o intercâmbio comercial. Em boa medida, essa estratégia levada a cabo pelos governos Jânio Quadros e João Goulart permaneceu minimizada com a ascensão de Castelo Branco ao poder em 1964. Embora a política de ampliação de mercados tenha continuado, sua força diluiu-se no ocidentalismo em geral, e no apoio ao colonialismo português, para o caso da África. Na realidade, politicamente ocorreu um recuo estratégico - em função das novas alianças internas e externas - para evitar comprometimentos, que acabou refletindo também economicamente.

As relações do Brasil com o continente africano passaram por diversas fases no Brasil pós-1930. Da pouca importância conferida à África no período de 1930 até o final da Segunda Guerra Mundial, ocorre uma mudança de enfoque, quando o Brasil sai da Segunda Guerra determinado a se desenvolver industrialmente e aumentar seu poder regional. Crescentemente, no período de 1946 até 1961, temas relativos à África ocupam espaço na agenda internacional do Brasil. Nesta época, os sucessivos governos

brasileiros preocupavam-se com a possibilidade do protecionismo colonial europeu prejudicar as exportações brasileiras para a África.

Mas é somente no período 1961-1964, já no âmbito da PEI, que a dimensão africana da política externa do Brasil será realmente aprofundada. Nesta época abriram-se várias embaixadas nos países recém-independentes e o estabelecimento de diálogos sobre comércio e desenvolvimento. Todavia, a aproximação do Brasil com a África negra estava carregada de ambiguidades. Os compromissos assumidos com Portugal e África do Sul limitaram uma maior aproximação à África Negra. Na ONU, o Brasil não apoiou as propostas da Nigéria e de Gana de impor sanções contra a África do Sul, em função da manutenção do regime de *Apartheid*. Procurou a via da condenação genérica do sistema sul-africano, acompanhando propostas de que a matéria deveria ser discutida no Conselho de Segurança da ONU.²²⁴

Com relação às colônias portuguesas na África, o Brasil também mantinha uma política ambígua. Embora apoiasse o anticolonialismo, o Brasil se absteve de votar, em 1961 na ONU, a decisão de instituir medidas contra Portugal, repetindo o mesmo ato em 1962. Conforme o africanista José Flávio Saraiva, “As indecisões brasileiras espelhavam, na verdade, as próprias ambigüidades da política africana do Brasil. Eram, mais corretamente, duas políticas: uma abrangente de aproximação direta à África Negra e, outra, aquela cujas relações com a África ainda passava pela herança lusotropicalista e da Comunidade Luso-Brasileira”²²⁵

²²⁴SARAIVA, José Flávio Sombra. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. *Ciências & Letras*. Números 21 e 22, p. 115-172, 1998, p. 148

²²⁵Id., *ibid.*, p. 153

Pode-se afirmar que a política africana do Brasil seguiu, a partir do governo Castelo Branco, com maior ênfase na segunda política, ou seja, a reafirmação dos laços com Portugal em detrimento das relações diretas com a África negra.

O pensamento geopolítico - já trabalhado no segundo capítulo - também influenciou a percepção Brasileira de que o aumento do poder do Brasil e a segurança no Atlântico Sul passava pela existência de governos não hostis ao regime militar brasileiro. Neste ponto, os países recém-descolonizados da África eram considerados vulneráveis às influências do comunismo - que poderiam produzir conflitos bélicos na região.

José Flávio Saraiva considera que, sob o governo Castelo Branco, houve um recuo nas relações do Brasil com o continente africano, embora tal recuo não possa ser considerado como um abandono.²²⁶ De fato, o Brasil procurou manter boas relações com os países africanos, recebendo inclusive o primeiro presidente da África independente Léopold Senghor, do Senegal, entre os dias 19 e 25 de setembro de 1964. Consta que a visita ocorreu dentro de um clima de cordialidade. Em 23 de setembro de 1964 foram firmados acordos comercial e cultural destinados ao fortalecimento das relações entre os dois países prevendo ainda a constituição de uma comissão mista para fortalecer o desenvolvimento e intercâmbio mútuo. O acordo comercial previa tratamento favorável em matéria comercial e aduaneira.

Em novembro de 1964, o Ministro das Relações Exteriores do Marrocos visitou o Brasil a convite do Itamaraty. Nos anos seguintes, seguiram-se a visita de diversos representantes africanos ao país. Em 1965, o presidente do Alto Volta, Maurice Yameogo, esteve no Brasil. Em 1966, uma missão militar nigeriana e os ministros das

²²⁶Id., *ibid.*

Relações Exteriores e da Indústria da África do Sul visitaram o Brasil. Em janeiro de 1965, o Ministro da Agricultura da Uganda, Matias Nobi, e o Ministro da Indústria e Comércio, Daniel Faraco, expediram nota conjunta concordando em cooperar nas medidas que contribuíssem para proteger os preços do café no mercado mundial e viessem promover a estabilização crescente do produto. Uganda e Brasil consideravam necessária a redução das cotas globais fixadas para o ano do convênio 64-65.²²⁷

Em 1965, o Brasil mandou a primeira missão comercial brasileira à África Ocidental, visitando Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim. Em setembro e outubro de 1966 teve lugar a segunda visita da missão comercial brasileira à África, visitando África do Sul, Moçambique, Angola, Gana e Costa do Marfim.

Em relação à África do Sul, a importância do comércio bilateral pesava nas relações políticas, já que África do Sul representava sozinha quase noventa por cento do mercado africano para o Brasil. Assim, paradoxalmente, o Brasil evitava desgastar as relações com seu principal parceiro econômico - evitando engrossar o coro das críticas ao regime do *Apartheid* e procurando, ao mesmo tempo, aumentar sua presença econômica sobre o conjunto da África negra. Ainda assim, em agosto de 1966 ocorreu em Brasília um seminário da ONU para estudar medidas de eliminação do *Apartheid* na política de segregação racial, estando presente no encontro vários líderes africanos, durante o encontro, foi produzido um relatório para ser submetido ao Conselho de Segurança da ONU.²²⁸

Se do ponto de vista teórico o continente asiático nem fazia parte dos círculos concêntricos, na prática o distanciamento foi quase completo. Excluindo episódios

²²⁷Diário de Notícias, 09/01/65, p. 03. "Uganda e Brasil distribuem nota conjunta sobre café"

²²⁸Correio do Povo, 01/09/66, p. 01. "Contra o apartheid: Encerrados os debates do seminário da ONU em Brasília"

ligados à Guerra Fria e contatos eventuais, com esta região as relações chegaram muitas vezes a beirar o descaso. Na realidade, as relações do Brasil com essa região só terão maior densidade diplomática a partir dos anos 1970.

Em setembro de 1965, o Brasil não havia preenchido as vagas há muito abertas em Nova Déli e Karachi, respectivamente por morte e aposentadoria dos embaixadores naquelas duas capitais, deixando-as dirigidas por primeiros secretários. Tal demora era considerada uma descortesia em relação a esses dois países, além de representar uma falta de aparelhamento necessário para avaliar o conflito militar que ocorria entre Índia e Paquistão naquele momento, já que os representantes que lá estavam não tinham *status* hierárquico.²²⁹

Entre as principais ações em relação à Ásia, temos o reconhecimento de Singapura em 15/10/65 e a visita ao Brasil, no início de maio de 1965, do Xá do Irã, Mohamed Reza Pahlevi, e sua esposa, Imperatriz Farah Pahlevi. Uma missão parlamentar brasileira visitou o Japão em junho de 1964.

As relações com o Japão também não tiveram um significado propriamente regional, estando mais ligado às relações que o Brasil mantinha com os países capitalistas.²³⁰ Desde os anos 1950 o Brasil vinha implementando uma política de aproximação econômica com esse país, na esteira de seu grande desenvolvimento econômico e da grande presença de imigrantes japoneses no Brasil. Em setembro de 1966, Etsusaburo Shiina foi o primeiro chanceler japonês a visitar o Brasil. Na ocasião, negociou o aumento das exportações brasileiras e a retomada dos investimentos no Brasil. Juracy Magalhães retribuiu a visita em janeiro de 1967, assinando, em Tóquio,

²²⁹Diário de Notícias, 10/09/65, p. 04. "Falha do Itamaraty"

um tratado de tributação entre os dois países. Na ocasião, Juracy Magalhães lembrou os estreitos laços entre os países e as possibilidades de cooperação. Costa e Silva visitou o Japão de 13 a 19 de janeiro de 67 e Magalhães de 23 a 27 do mesmo mês. Ambas as visitas tiveram caráter oficial.

Já com a China comunista o clima foi de provocação e distanciamento. A discussão bilateral foi intensa em torno dos nove chineses do escritório comercial presos no Brasil logo após o Golpe militar, sob acusação de subversão. Em Abril de 1964 o representante brasileiro da Cruz Vermelha Internacional, Sr. Eric Haegler, entregou a Vasco Leitão da Cunha uma carta de Mao Tsé-Tung pedindo a liberação dos chineses. Em resposta, o Itamaraty disse apenas estar examinando o problema e, apenas quatro dias depois divulgou nota dizendo que os nove chineses detidos no Rio estavam sendo acusados de crime contra a Segurança Nacional e iriam responder a inquérito. Enquanto isso, os jornais oficiais chineses atacavam o governo brasileiro e o ameaçavam.²³¹ Nesse contexto, em setembro de 1964 o Congresso Nacional brasileiro rejeitava um acordo comercial com China. Após a decisão do Conselho Permanente de Justiça, de condenação dos nove chineses a 10 anos de prisão no final de 1964, os Chineses foram julgados e expulsos do Brasil em abril de 1965, sendo considerados “perigosos e indesejáveis à segurança pública.”²³²

Juracy Magalhães, em 27 de janeiro de 1967, visitou a China Nacionalista e, além de propor cooperação, condenou juntamente com a esta as atividades da China comunista como propagadora da subversão.

²³⁰VIZENTINI, Paulo. *A política externa do Regime militar brasileiro*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1998, p.68.

²³¹Jornal do Brasil, 18/04/64, p. 01. “China ameaça Brasil por causa de agentes presos” e Jornal do Brasil, 22/04/64, 1º caderno, p.03. “Itamaraty responde ao pedido da China”

²³²Diário de Notícias, 05/02/65. p. 03 “Chineses expulsos deixarão o Brasil dentro de 15 dias”

A resposta veio em 24 de fevereiro de 1967 com o oferecimento da República da China, de ampliar os programas de auxílio ao desenvolvimento agrícola aos “países amigos”, devendo destinar cerca de um milhão de dólares para a América Latina, cabendo ao Brasil metade ou mais desta importância.²³³

Apesar das boas relações com Formosa, o Brasil revelava seu pragmatismo, quando foi um dos seis países que propôs que a Assembléia Geral nomeasse uma comissão para estudar a questão do ingresso da China comunista na ONU e recomendar uma solução. Em novembro de 1966, Bélgica, Bolívia, Brasil, Chile, Itália e Trinidad-Tobago submeteram uma resolução, elaborada pela delegação italiana, com tais propósitos, afirmando que a comissão deveria recomendar uma solução baseada na realidade política da Ásia.²³⁴

Em relação à Guerra do Vietnã, o Brasil pragmaticamente manteve uma posição de solidariedade com os EUA e com a República do Vietnã, embora se recusasse a enviar tropas. Entretanto, apesar da negativa do governo brasileiro, permanece, durante todo o governo Castelo Branco, a expectativa de que este anunciasse a decisão de enviar tropas ao Vietnã. Inclusive, em março de 1965 o diplomata Nelson Tabajara de Oliveira foi exonerado da função de Embaixador do Brasil na Tailândia para a qual havia sido nomeado dois dias antes, por haver declarado que o Brasil poderia enviar tropas ao Vietname.²³⁵ A única ajuda brasileira que ocorreu foi o envio de café e medicamentos, em 1965.

Registre-se que a única participação militar brasileira fora dos círculos concêntricos foi quando o Brasil participou da Força de Emergência da ONU (UNEF)

²³³Correio do Povo, 25/02/67, p. 03. “Auxílio chinês ao Brasil”

²³⁴Correio do Povo, 22/11/66, p. 01. “Brasil propõe reexame da admissão da China”

²³⁵Diário de Notícias, 13/03/65, p. 01. “Embaixador cai pela boca”

na faixa de Gaza e na Península do Sinai. A região foi mantida “livre de quaisquer sérios incidentes”, durante mais de um ano. Até 31 de Julho de 1964, era de quase cinco mil o número de soldados da UNEF, que dispuseram de contingentes do Brasil, Canadá, Dinamarca, Índia, Noruega, Suécia e Iugoslávia.²³⁶

4.3- Países socialistas: comércio não tem ideologia

Sob o signo da Política Externa Independente, havia ocorrido o restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS e o estabelecimento de relações diplomáticas com vários países do Leste Europeu. As relações do Brasil com os países socialistas foram mais intensas durante o período Jânio Quadros do que o período João Goulart. Este foi obrigado a moderar essas relações, pois encontrava-se sob suspeição ideológica.

Com o Golpe militar, abre-se a perspectiva de ocorrência de afastamento a esse grupo de países. Todavia, o discurso da Guerra Fria não correspondeu à prática. O Brasil não rompeu com os países socialistas do Leste Europeu e a URSS, procurando, inclusive, aumentar o intercâmbio comercial. Conforme vimos no segundo capítulo, a ampliação do comércio para essa área era justificada como sendo puramente comercial e de que era necessário desvincular o comércio das posições ideológicas desses países.

Vasco Leitão afirma, em seu depoimento ao CPDOC, que as autoridades russas ficaram aliviadas quando souberam que seria ele o ministro do Exterior.²³⁷ Já no início de seu mandato, Vasco Leitão contornou um incidente, evitando que o Capitão do

²³⁶ A única informação sobre esse contingente eu obtive através da notícia no Jornal Diário de Notícias, 18/10/64, p. 02. “Thant elogia força da ONU incluindo os brasileiros”

²³⁷ CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em alto mar*. op., cit., p. 281. Conforme afirmava no segundo capítulo Vasco Leitão era respeitado nos países em que trabalhou como embaixador.

Porto de Santos arrombasse o cofre de um petroleiro russo, cujo comandante tinha a ordem de afundar o navio e não entregar a chave.

Em Setembro de 1964, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados havia informado que os países socialistas deviam ao Brasil cerca de 40 milhões de dólares. Ocorreu então um debate sobre a vantagem ou não de comerciar com os socialistas, e acabou vencendo a tese de que o Brasil poderia ter uma balança comercial favorável e equilibrada, levando-se em conta as vantagens da potencialidade do mercado dos socialistas.

Em agosto de 1965, Assis Chateaubriand, junto com a comitiva da Sociedade de Estudos Históricos Dom Pedro II, visitou a União Soviética, para tratar de assuntos culturais, antecedendo a visita de Roberto Campos, já tratada no segundo capítulo.²³⁸

Os contatos comerciais aumentaram. O Brasil esperava vender navios e ferramentas de precisão para a União Soviética, conforme anunciava a embaixada brasileira ao comentar conversações comerciais entre os dois países. Esses itens figuravam numa lista de produtos brasileiros entregues à delegação Soviética durante reuniões da Comissão Mista Brasil-URSS, criada pelo convênio de comércio e pagamentos de 1963.²³⁹

No dia 1/11/66, O diretor da junta deliberativa de Trigo da SUNAB, José Silva Leão, que chefiou a missão brasileira ao Leste Europeu, declarou, regressando ao Rio, que já haviam sido iniciadas conversações com os governos da Bulgária e Hungria, para

²³⁸Diário de Notícias, 06/08/65, p. 03. "Diálogo Brasil-URSS tem a cultura e o comércio acima das ideologias"

²³⁹Diário de Notícias, 16/12/65. p. 03. "Brasil oferece navios à Rússia"

compra, através da Cisbrasem, de cerca de 200 mil toneladas de trigo para o consumo no país.²⁴⁰

Com a Polônia, o Brasil assinou um convênio comercial, em novembro de 1966, depois de conversações realizadas em Varsóvia pelo embaixador Meira Pena, diretor geral da chancelaria brasileira. Conforme o protocolo, a Polônia aumentaria sua venda de maquinários e instalações ao Brasil, enquanto isso importaria café, minérios de ferro e matérias-primas para a indústria têxtil. Somente em 1965, o intercâmbio comercial entre os dois países somou aos 12 milhões dólares.²⁴¹

Em Janeiro de 1967, o protocolo foi ratificado, assinado pelo Ministro da Indústria e Comércio, Paulo Egídio, e pelo Ministro de Comércio Exterior polonês, Witold Ocanpiski. Com o tratado, o Brasil passou a ser o segundo fornecedor da Polônia, no mundo ocidental, depois dos EUA. O intercâmbio comercial entre os países vinha aumentando nos últimos anos, sendo que, na época, já atingia o valor de trocas de 18 milhões de dólares por ano. Os protocolos anteriores entre Brasil e Polônia muitas vezes não haviam sido integralmente cumpridos.²⁴²

Em Janeiro de 1967, Paulo Egídio, Ministro de Indústria e Comércio do Brasil, assinou um convênio de dez milhões de dólares para a aquisição de assessoria e equipamentos soviéticos destinados à indústria petroquímica brasileira. Na ocasião, afirmou que o governo Brasileiro pretendia fazer acordos maiores com os soviéticos.²⁴³

²⁴⁰Correio do Povo, 02/11/66, p. 01. “Brasil comprará Trigo na ‘Cortina de Ferro’

²⁴¹Correio do Povo, 08/11/66, p. 02. “Convênio comercial assinado entre Brasil e Polônia”

²⁴²Correio do Povo, 26/01/67, p. 01. “Protocolo comercial Brasil - Polônia”

²⁴³Correio do Povo, 22/01/67, p. 01. “Brasil assina coma Rússia convênio para compra de fábrica petroquímica”

4.4- A segurança e o desenvolvimento no espaço multilateral

Convém agora tratar sobre a atuação do Brasil no espaço multilateral - compreendendo aqui os fóruns em que participam vários países, para soluções negociadas de questões comuns. Mesmo com a clara opção pelas relações bilaterais durante o governo Castelo Branco, não se descurou a participação em fóruns multilaterais. A OEA e a ONU foram certamente dois espaços de importante atuação brasileira. Ainda sobre a orientação bilateral da política externa convém lembrar como Vasco Leitão considerava o multilateralismo: afirmava que o que se fazia na ONU era “ (...) uma logomaquia, uma disputa por palavras. Mas é melhor que existam, a OEA e a ONU, para servirem de lugar para os países dizerem desaforos uns aos outros e não fazerem nada”²⁴⁴

Nos fóruns multilaterais, adotou-se uma postura mais discreta, esvaziando-se o conteúdo terceiro-mundista dos discursos e das práticas do governo, vigente sob a PEI. Sob um enfoque mais técnico que político, e a partir de uma postura mais individualista, o governo brasileiro buscou uma melhoria das condições do comércio mundial.²⁴⁵ A análise do conteúdo dos três discursos proferidos nas Sessões Ordinárias da Assembléia Geral da ONU no período Castelo Branco revelam a tônica da atuação do Brasil nos fóruns multilaterais.²⁴⁶

²⁴⁴CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em alto-mar*. Op. cit., p. 293.

²⁴⁵VIZENTINI, Paulo. *A política Externa do Regime Militar brasileiro*. Op. cit., p. 69.

²⁴⁶Neste estudo não abordarei em extensão nem em profundidade a atuação do Brasil nos fóruns multilaterais. Esta opção se deve a dois motivos: em primeiro lugar, uma análise mais profunda exigiria uma grande ampliação das fontes, o que não é possível dada as dimensões de uma dissertação de mestrado. Em segundo, mesmo tendo o Brasil participado de várias agências especializadas da ONU e participado ativamente de fóruns multilaterais, efetivamente as decisões mais importantes eram tomadas no âmbito bilateral.

Em seu discurso de abertura da XIX Assembléia Geral, em 3 de dezembro de 1964, Vasco Leitão declarou como superados alguns princípios assumidos anteriormente - notadamente da PEI - e que a nova orientação privilegiaria a adesão do Brasil ao bloco ocidental. Depois de citar trechos do discurso de Castelo Branco de 31 de julho de 1964, reafirmou a prioridade dos círculos concêntricos:

A definição é clara: os laços que nos unem às repúblicas irmãs da América são nossa primeira linha de solidariedade internacional. Temos com essas repúblicas elos profundos de geografia, de história, tradições, de aspirações, e tudo faremos para nos unir cada vez mais ao nosso continente. Em segundo lugar não podemos negar as raízes ocidentais de nossa cultura e de nossas instituições (...). Não podemos tampouco deixar de sentir-nos ligados a tantos outros povos, na África, que tanto contribuiu para a formação do povo brasileiro, como na Ásia, cujas necessidades de desenvolvimento são também as nossas.”²⁴⁷

Em seguida, Vasco Leitão procede a uma avaliação do sistema econômico internacional, lembrando que o desequilíbrio entre as nações pobres e as nações ricas só poderá ser solucionado - ou atenuado - com a decidida participação destas últimas no cumprimento de acordos internacionais. Lembra também a questão da deterioração dos termos de troca em desfavor dos países exportadores de matéria-prima.

O tema da descolonização também foi tratado no discurso. Invocando a legalidade da descolonização a partir do capítulo XI da Carta das Nações Unidas, lembrou que a descolonização só deveria ocorrer pelos meios pacíficos. Ou seja, independência outorgada, jamais conquistada. Nesse mesmo discurso, Vasco aproveita para alfinetar o campo socialista, afirmando que o princípio da autodeterminação deveria ser aplicado também à Alemanha Oriental. A questão da reforma da Carta da ONU também foi outro tema tratado.

²⁴⁷A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS. 1946-1995. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1995. p. 187.

O discurso proferido na XX Sessão da Assembléia, no dia 23 de setembro de 1965, não diverge em essência daquele no ano anterior, embora alguns temas novos tenham sido introduzidos. O Ministro esboçou reservas quanto ao Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina. A tese da desnuclearização, uma iniciativa brasileira, porém mal vista pelos militares, acabou sendo levada a cabo pelo México. Em seu discurso, queixa-se das atitudes das potências nucleares na reunião de Genebra e afirma que o Tratado de Desnuclearização da América Latina era um tema muito delicado, pois o Brasil não poderia abrir mão de tecnologias que pudessem significar mais desenvolvimento:

“Tanto a delimitação geográfica da área sujeita ao futuro estatuto, como a obtenção de garantias formais de respeito ao mesmo por parte das potências nucleares representam, na opinião do meu Governo, requisitos essenciais à elaboração de um instrumento de desnuclearização que, a um tempo, impeça a proliferação de armas nucleares e não ofereça nenhum risco presente ou futuro para a segurança e desenvolvimento científico e tecnológico dos países signatários do tratado”.²⁴⁸

A XXI reunião da Assembléia Geral é aberta, em 22 de setembro de 1966, pelo discurso de Juracy Magalhães. O discurso não altera em essência a tônica dos proferidos por Vasco Leitão, embora tenha algumas mudanças de ênfase. O conteúdo é menos técnico (não era diplomata de carreira) e possui mais ênfase em questões econômicas. O discurso exalta a criação a Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e da Organização da ONU para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), lembrando que era necessário evitar confrontações inócuas entre países desenvolvidos e sub-desenvolvidos. Afirmou que esperava que a formação de associações econômicas não operasse de forma protecionista, citando que a América Latina estava preocupada com as dificuldades impostas ao comércio com a Europa Ocidental, que inclusive deu tratamento diferenciado a outras regiões.

As resistências ao tratado de não-proliferação nuclear começam a aumentar, embora sem atacar diretamente os EUA. Afirmou que a não-proliferação não viria de um veto dos países nuclearizados, mas, pelo contrário, da vontade dos países não nucleares de renunciar à tecnologia:

“Na ausência de um sistema realmente confiável de segurança coletiva, tal renúncia envolveria obviamente uma decisão singularmente importante e decisiva, uma vez que seria equivalente a renunciar ao meio mais poderoso de garantir a segurança nacional contra uma possível agressão, contando para sempre com a benevolência e boa-fé de terceiros para este tão importante objetivo que é a proteção da vida de uma nação. Isto seria realmente pedir demais ou esperar demais de qualquer país, a menos que conseguíssemos uma estrutura de garantias legais e materiais totalmente digna de confiança, trazendo a marca da mais total infalibilidade alcançável pelo esforço humano”²⁴⁹

Em 18 de novembro de 1966, o Brasil obteve pela quinta vez uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo conseguido 114 dentre os 119 votos lançados.²⁵⁰ O trabalho no Conselho de Segurança ficou para o governo Costa e Silva.

Desde 1946 o Brasil integrava a Comissão de Energia Atômica, criada pela I Assembléia Geral da ONU. Em 1954, a Assembléia Geral decidiu criar a Agência Internacional de Energia Atômica, sendo inclusive o Brasil encarregado de elaborar em 1956 o projeto de Estatuto da Agência. Da assinatura do Estatuto passou-se para a Comissão Preparatória da Agência Internacional de Energia Atômica, integrada por 18 países e com conferências realizadas em Viena.

Conforme Clodoaldo Bueno, a posição de que a tecnologia nuclear criava um distanciamento das duas superpotências dos outros países e de que abrir mão dessa tecnologia significava abrir mão da pesquisa nacional, da soberania e do desenvolvimento, orientava a atuação do Brasil nos fóruns internacionais. Daí advinha a

²⁴⁸Id., *ibid.*, p.200.

²⁴⁹Id., *ibid.*, p. 209.

²⁵⁰O Estado de São Paulo, 19/11/66, p. 07. “Juracy exalta pleito da ONU”

resistência do Brasil em aceitar a proposta americano-soviética do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, embora o Brasil defendesse o desarmamento.²⁵¹

O Brasil participou das duas sessões realizadas em 1964 em Genebra, no âmbito do Comitê das Dezoito Nações sobre o Desarmamento. O Governo Castelo Branco não alterou de maneira substancial a política mantida pela PEI nesse assunto, apenas trocando o embaixador Josué de Castro pelo embaixador Corrêa do Lago. Na segunda sessão, iniciada em 9 de junho de 1964, Corrêa do Lago inclusive reiterou a proposta de criação de um Fundo de Reconversão Industrial e Desenvolvimento - com o objetivo de canalizar os recursos despendidos com armas para o desenvolvimento - defendida pelos ideólogos da PEI.²⁵² Entre 1964 e 1966 o Brasil manteve a mesma posição - de suspensão dos testes subterrâneos, a utilização de tecnologia nuclear para fins pacíficos e a prioridade do desenvolvimento. Em Genebra, o representante brasileiro, Embaixador Antônio Corrêa do Lago, foi nomeado Presidente da Conferência do Desarmamento, apoiando a idéia britânica que previa a criação de organismos técnicos encarregados de examinar os detalhes que poderiam surgir durante uma discussão geral e ressaltou a importância de um sistema de controle do desarmamento.

Em outubro de 1964, o Brasil, juntamente com oito nações não-comprometidas (Brasil, Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e República Árabe Unida), apresentou à Conferência de Desarmamento um memorando conjunto em que pediam às potências nucleares que tomassem “medidas imediatas” para a assinatura de um acordo proibitivo de todos os testes atômicos. O delegado norte-americano na Conferência, Willian C. Foster, disse que os EUA estariam preparados para negociar

²⁵¹BUENO, Clodoaldo. A política multilateral Brasileira. In: CERVO, Amado.(org.) O desafio internacional...Op. cit., p. 92.

²⁵²Id., *ibid.*, p. 113.

imediatamente um tratado que determinasse a proibição total dos testes nucleares.²⁵³

Em Julho de 1966, o embaixador brasileiro Azeredo da Silveira pedia a eliminação das provas subterrâneas, como forma de diminuir a proliferação nuclear. Em março de 1966, embaixador brasileiro Correia do Lago, exortou as grandes potências a conterem a corrida armamentista e a usar o dinheiro assim poupado na ajuda dos países subdesenvolvidos e elogiou uma proposta sueca para que as potências nucleares congelassem a produção de materiais para a fabricação de armas.

Discutindo a desnuclearização da América Latina, o embaixador José Sette Câmara participou da reunião de desnuclearização, na Cidade do México, em novembro de 1964. O Brasil procurou contornar a pressão do México em preparar um anteprojeto, e apoiou a criação de uma Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL). A primeira reunião desta comissão ocorreu em março de 1965 seguidas de outras três: agosto de 1965, abril de 1966 e fevereiro de 1967. Em abril de 1966 o Brasil apresentou as suas teses, que provocaram resistências do México e apoio da Argentina, Venezuela, Costa Rica, Nicarágua, Panamá, Bolívia, Colômbia e Peru. Nesta conferência, a proposta mexicana sobre a desnuclearização da América Latina - que deveria ser assinado um tratado com ou sem a participação de todos os países continentais e sem qualquer garantia das potências nucleares - foi rejeitada pelo delegado brasileiro José Sette Câmara e também pela Argentina. O Brasil ainda apresentou um anteprojeto de tratado que exigia a participação de todos os países do Hemisfério (principalmente Cuba), além de garantias de não intervenção no continente

²⁵³Diário de Notícias, 10/10/64. "Brasil entre países que reclamam proscricção de todos os testes nucleares"

por parte das potências nucleares, no que foi logo apoiado pela Colômbia.²⁵⁴ As primeiras teses do anteprojeto brasileiro foram aprovadas três dias depois.

Em 18 de junho de 1965 foi assinado um acordo com Portugal para cooperação na utilização da energia nuclear com fins pacíficos, ratificado em março de 1967. Um acordo de cooperação nuclear também foi assinado com Israel. Em 14 de março de 1967, diante das pressões internacionais, em Viena, o Brasil concordou em colocar três reatores atômicos sob o controle da Agência Internacional de Energia Atômica, para que os mesmos não fossem utilizados para fins bélicos. Tal acordo foi assinado por L.S. Bitencourt, em nome do Brasil, que afirmou que “o acordo mostra a firme vontade do Brasil de participar do programa de não-proliferação de armas nucleares”²⁵⁵

Na realidade, tentava-se preparar o terreno, sem entrar em choque com os EUA, para negociar a mudança dos termos do Tratado de Não-proliferação Nuclear (TNP). Essa política continuou com Costa e Silva, apesar deste ter mudado a ênfase nos discursos, quando assinou, no México, em maio de 1967, o Tratado de Tlatelolco - que prescrevia o uso de armas nucleares na América Latina. Em contrapartida, recusou-se, bombasticamente, a assinar o TNP.

A Primeira Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD) ocorreu de 23 de março a 16 de junho de 1964. Nesta reunião, o Brasil exerceu papel de liderança, criticando a retórica das declarações de boas intenções dos países desenvolvidos. Da articulação dos países latino-americanos com os africanos e asiáticos, surgiu, em Genebra, o Grupo dos 77. Os países latino-americanos, na Carta de Alta Gracia (Argentina 24/02 a 7/03/1964), delimitaram seus pontos de interesse. Em dezembro de 1964, os 19 países signatários da Carta de Alta Gracia assinaram a

²⁵⁴Correio do Povo, 27/04/66, p. 01. “Brasil exige garantias para desnuclearização”

Declaração de Lima, institucionalizando a CECLA (Comissão Especial Coordenadora Latino-americana) com objetivo de coordenar interesses na área econômica.²⁵⁶

A política do Brasil em relação à conferência não foi alterada em função do novo regime. No dia 10 de abril de 1964, o chefe da delegação brasileira, Embaixador Dias Carneiro, declarou que “precisamos de uma nova organização capaz de promover o ímpeto central para a aceleração do desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, através de um novo conceito de divisão do trabalho e de diversificação e industrialização das áreas periféricas.”²⁵⁷

Em 1964 também iniciou-se a Sexta Rodada de Negociações Comerciais do GATT, em Genebra, sofrendo influências das discussões da UNCTAD. Assim, os países em desenvolvimento tiveram suas demandas discutidas, criando-se inclusive o Comitê de Comércio e Desenvolvimento, que teve a primeira reunião em março de 1965. Conforme Clodoaldo Bueno, as reivindicações brasileiras no terreno do GATT permaneceram as mesmas durante todo o regime militar e mesmo depois dele.²⁵⁸ O Ministro Juracy Magalhães informava em 1966 que a política comercial brasileira procuraria multilateralmente uma reestruturação do comércio internacional com o objetivo de buscar a expansão das exportações brasileiras. Novamente, o interesse comercial brasileiro, vinculado a uma estratégia de desenvolvimento, articulava-se com a experiência diplomática anterior e posterior, formando um todo coerente e com um mínimo de ruptura.

²⁵⁵Correio do Povo, 15/03/67, p. 03. “O Brasil aceita controle de três reatores”

²⁵⁶BUENO, Clodoaldo. A política multilateral Brasileira. In: CERVO, Amado e (org) *O desafio Internacional*. Op. cit., p. 100-101.

²⁵⁷Jornal do Brasil, 10/04/64, 1º caderno, p. 11. “Brasil pede em Genebra novo órgão para comércio mundial”

²⁵⁸BUENO, Clodoaldo. A política multilateral Brasileira. In: CERVO, Amado (org) *O desafio Internacional...* p. 105

Em síntese, a atuação do Brasil no espaço extra-hemisférico ocorreu de forma mais distanciada. Do ponto de vista político, o Brasil procurou ter uma atuação mais discreta. Nos fóruns multilaterais, a postura foi semelhante, como decorrência também da opção do governo brasileiro pelas relações bilaterais, com o esvaziamento do discurso terceiro-mundista aplicado pela PEI. Em virtude dos vínculos históricos e econômicos, a Europa foi o espaço extra-hemisférico que ainda manteve um relativo destaque. Mas agora a prioridade eram as questões comerciais e relativas ao desenvolvimento.

CONCLUSÕES

Esta dissertação tomou lugar a partir de dois imperativos: a carência de um trabalho que cobrisse, de forma ampla e orgânica, a política externa do governo Castelo Branco, e a necessidade de propor uma revisão crítica das interpretações correntes sobre a política externa do regime militar, que costumaram demarcar o período colocando o governo Castelo Branco como um interregno. Na realidade, o que estava ocorrendo era a reprodução acrítica do discurso - destinado ao consumo interno e externo - que os partidários de Costa e Silva enunciaram quando da subida deste ao poder. Acredito que tomar um ou dois discursos de abertura de governo para estudar sua orientação, embora esclarecedor, não é suficiente. É necessário também analisar a própria atuação do governo. As correções de rumo desses discursos não refletem apenas uma posição ideológica, mas também determinações conjunturais e estruturais em que os protagonistas estão envolvidos. A memória histórica produzida pelos críticos do governo Castelo Branco, reforçada certamente pelos próprios atos do governo, é que produziu e reproduziu a imagem de um governo subordinado aos EUA e anti-desenvolvimentista.

Este trabalho guiou-se pelo objetivo de encontrar as orientações fundamentais da política externa do governo Castelo Branco. Esse objetivo desdobrou-se em verificar qual o pacto interno que permitiu a formulação e implantação de tal política e em estudar seus postulados básicos, a partir do desdobramento do binômio segurança e desenvolvimento, analisando como esses conceitos se articularam e sustentaram a política externa do governo em questão. Consistiu, também, em verificar as rupturas e continuidades em relação ao acumulado histórico da diplomacia brasileira,

especialmente em relação à Política Externa Independente. Finalmente, procurava estudar como ocorreu a inter-relação entre a política externa e o contexto internacional neste período.

Para a realização destes objetivos, desdobrou-se o binômio segurança e desenvolvimento no afã de verificar como os dois elementos se articularam e articularam a política externa. Procurou-se verificar se as hipóteses formuladas na introdução poderiam ser sustentadas ante os dados pesquisados. De posse desses elementos, é possível, agora, operacionalizar uma síntese do trabalho.

Após o Golpe de 1964, foi introduzido no Brasil um novo modelo de inserção internacional fundamentado nos novos condicionamentos internos e externos. Internamente, logrou-se a ruptura do modelo de desenvolvimento do tipo populista e o afastamento de sua base social. Externamente, embora o mundo bipolar começasse a apresentar suas fissuras, a crescente militarização da América Latina, impulsionada pelos Estados Unidos como forma de manter sua hegemonia, sob o discurso da Guerra Fria, proporcionou o apoio necessário ao regime militar e a uma nova inserção do país no sistema internacional.

O que ocorreu foi a construção, pelo bloco de poder que se assenhorou do país, de um novo quadro conceitual para explicar a orientação da política externa. Esse quadro conceitual orientava-se com um forte componente ideológico, sendo a Doutrina de Segurança Nacional seu substrato básico. Essa doutrina foi aplicada pelo regime que adveio ao Golpe pela Escola Superior de Guerra, a partir de subsídios teóricos da *National War College* americana. Os fundamentos dessa doutrina consistiam na associação entre segurança e desenvolvimento. Para alcançar o desenvolvimento, era condição necessária obter a segurança. A segurança estava calcada na luta contra o

inimigo interno e externo, identificado com o comunismo, o não-alinhamento e a crítica aos valores ocidentais. Propugnavam que política externa tinha de ser *interdependente*, dada a *interpenetração* do capital e das questões de segurança. Os militares brasileiros também reformularam o conceito de soberania. De agora em diante, a soberania não se limitaria às fronteiras nacionais, mas sim às *fronteiras ideológicas*, que na prática possibilitaria a intervenção em países da América Latina que se colocassem sob o perigo comunista. Com a teoria das fronteiras ideológicas, os militares brasileiros ampliaram a sua estratégia de segurança, passando a abarcar, em ordem de prioridade, círculos concêntricos. O primeiro círculo concêntrico é do da América Latina, o segundo, o do continente americano e, o terceiro, o da a comunidade ocidental. Essa ordem de prioridades correspondeu, no plano concreto, à intensidade das relações do Brasil com os diversos espaços internacionais.

A dimensão de segurança calcada na Guerra Fria, como orientação fundamental da política externa, não teve a profundidade e a extensão que se apregoa. Embora as questões relativas à segurança tenham sido a maré-montante do novo governo, desenvolvimento também constituía uma prioridade, ainda que sob novas bases. Assim, o binômio segurança e desenvolvimento articulava-se continuamente. Permanecia, não como um elemento residual, tampouco movimentando-se por inércia, um trabalho de continuar a buscar no exterior os recursos necessários para alcançar o desenvolvimento do Brasil, a partir da expansão dos mercados externos, da introdução de um moderno capitalismo no Brasil - de tipo liberal e associado - e da retomada dos investimentos para continuar o processo de industrialização. O desenvolvimento constituiu outra vertente de atuação da política externa, estando ligada primordialmente aos interesses das frações internacionalizadas da burguesia associada aos capitais internacionais

oligopolizados. Nesta esfera, a política externa foi orientada a buscar parcerias econômicas nos mais diversos países e continentes, insubordinando-se às fronteiras ideológicas.

Os condicionamentos internos influenciaram a política externa e a própria memória dessa política. Apesar do nítido golpe à estrutura política e econômica do populismo, a luta pelo poder no Brasil não foi concluída em 1964. O Golpe marcou uma redefinição dos atores - com a exclusão de diversos outros - que aglutinavam-se em torno de diversos interesses e projetos, entre os quais o caráter do regime e as opções de desenvolvimento. Castelo Branco passou, crescentemente, a recolher críticas à sua orientação por diversos setores da sociedade brasileira, principalmente entre os grupos ligados ao que genericamente se denomina de burguesia nacional. A formação de um sentimento anti-castelista foi aproveitada pelo governo seguinte, de forma a articular uma nova hegemonia política.

Quanto ao caráter da política externa de Castelo Branco, se comparada com o acumulado histórico, pode-se reconhecer três principais movimentos. Em primeiro lugar, verifica-se a internalização da política externa da Guerra Fria. O discurso da Guerra Fria procurava sujeitar principalmente os atores internos, com o objetivo de legitimar o Golpe militar. As doutrinas anti-comunistas e de contra-insurgência buscaram a criação de um clima de pânico coletivo e permitiram mais facilmente aos militares - e o bloco de poder que representavam - tomarem o poder.

A internalização da Guerra fria provocou a elaboração de um conjunto de conceitos e teorias de contra-insurgência, que serviam, ao mesmo tempo, como justificativa à intervenção militar direta na vida do Estado e a necessidade de intervenção nos países adjacentes, se estes se colocassem na órbita de influência do

comunismo. Dessa forma, ocorreu uma espécie de internalização da política externa, pois, parte do discurso promulgado como política externa, servia, na realidade, como elemento de legitimidade interna

Em segundo, ocorreu a *continentalização* da política externa sob o discurso da Guerra Fria. A tese da segurança coletiva no continente pressupunha a liderança dos EUA e algumas sub-lideranças que se encarregariam na manutenção da ordem, contra as investidas comunistas, e do desenvolvimento, articulado aos capitais internacionais. Sob a perspectiva do estrangulamento econômico no final do governo Goulart, a administração Castelo Branco identificou que a retomada do desenvolvimento econômico somente se daria através de investimentos maciços do exterior, dada a insuficiência da poupança interna. No imediato pós-Golpe, os EUA eram considerados a única fonte disponível destes recursos em larga escala. Dessa forma, o alinhamento com este país foi entendido como a contrapartida necessária, e o contexto da Guerra Fria permitia, ao mesmo tempo, alinhar-se com os EUA buscando a obtenção de vantagens, e justificar internamente um regime de segurança nacional. Entretanto, o discurso e a prática da segurança coletiva como uma necessidade da Guerra Fria só foi dirigida ao continente americano, onde também as relações foram mais densas. Ainda assim, a tese do alinhamento incondicional do Brasil aos Estados Unidos perde sua força quando se verifica que, na prática, houve vários momentos de desacordo.

Em terceiro, ocorreu a continuidade da vertente desenvolvimentista. A política externa do governo Castelo Branco, embora submetida aos ditames da estratégia de segurança nacional e do contexto da Guerra Fria, orientou a política externa para retomar o desenvolvimento econômico do Brasil e iniciar uma nova etapa no regime de acumulação. Neste momento, as forças internas de sustentação do regime - uma aliança

entre o Estado e a burguesia ligada ao capital estrangeiro - tinham como orientação a crescente liberalização econômica e os ajustes estruturais na economia, com o objetivo de romper o modelo de desenvolvimento populista e suas forças de sustentação. O capital nacional ficaria em segundo plano. Tal condição enfurecia a burguesia nacional - que não era, em essência, antigolpista - e seus setores associados, provocando instabilidades e oposições ao regime.

No plano diplomático-extratético, o governo Castelo Branco concentrou sua atuação externa no continente americano. Conforme a hierarquia de prioridades enunciada pelo governo, em círculos concêntricos, o interesse primordial passou a ser a América Latina e os EUA. Tendo como pontos de referência os Estados Unidos e a América Latina, procurou situar-se como elemento de mediação, através de uma política subimperialista, que daria ao Brasil o papel de país-chave. Tal *continentalização* da política externa provocou a diminuição do interesse nas questões extra-continentais. Na esfera extra-hemisférica, o Brasil procurou atuar de forma puramente comercial, assim como, nas esferas multilaterais, optou-se por manter uma atuação mais discreta.

Como o objetivo geral deste trabalho era verificar as orientações fundamentais, ocorreu a necessidade de se privilegiar determinadas questões em detrimento de outras. Acredito, assim, que o tema não foi esgotado, abrindo-se diversas possibilidades de pesquisas a partir de outros enfoques, como a análise do processo de tomada de decisões e o papel das elites intelectuais orgânicas na formulação da política internacional, bem como recortar e aprofundar temas específicos. O caminho está aberto.

Referências bibliográficas

Fontes publicadas

CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. *Discursos*. Secretaria de Imprensa. Anos 1964, 1965, 1966.

CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em alto-mar (Depoimento prestado ao CPDOC)*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

MAGALHÃES, Juracy. *Minha Experiência diplomática (Coleção de discursos)*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1971.

MAGALHÃES, Juracy. *Minhas memórias provisórias (Depoimento prestado ao CPDOC)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Textos e Declarações sobre política Externa. (de abril de 1964 a abril de 1965)*. Seção de Publicações da Divisão de Documentação, 1965.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A Política exterior da Revolução Brasileira*. Seção de Publicações, 1966.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatórios*. Seção de Publicações, anos 1964, 1965, 1966, 1967.

A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS (1946-1995) Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: FUNAG, 1995.

Periódicos

Correio do Povo

O Estado de São Paulo

Jornal do Brasil

Zero Hora

Revista Brasileira de Política Internacional, anos 1964, 1965 e 1966.

Política Externa Independente, números 1 e 2, 1965.

Bibliografia

- ARRUDA, Antônio. *ESG: história de sua doutrina*. São Paulo; GRD; Brasília: INL, 1980.
- BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goular: as lutas sociais no Brasil – 1961-1964*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- _____. *Brasil – Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- _____. *Estado Nacional e Política internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993- 2ª edição- 1995.
- BARROS, Alexandre de S.C. *A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores*. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph S. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papyrus, 1996.
- BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- CAMARGO, Sônia de, e VASQUEZ OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e democracia da Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Convívio, 1988.
- CAMPOS, Roberto. *A técnica e o riso*. Rio de Janeiro: APEC, 1966.

- CASTELLO BRANCO, Carlos. *Os Militares no poder. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.*
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil. São Paulo: Atica, 1992.*
- CERVO, Amado Luiz (org.) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1994.*
- COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança nacional: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978.*
- CORRÊA, Marcos Sá. *1964- visto e comentado pela casa Branca. Porto Alegre: Ed. L &PM, 1977.*
- COSTA NETO, Luciano. *Hegemonia e Política de Estado. Petrópolis: Vozes, 1988.*
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.*
- COZENDEY, Carlos M. B. A Política externa da Revolução e a crise dominicana de 1965. In: DANESSE, Sérgio F. (org.) *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986). Cadernos do IPRI - nº 2. FUNAG/IPRI, Brasília, 1989.*
- DEQUADRA, Daniel Rótulo. *Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiros em relação ao Atlântico Sul (1964-1990). Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1991.*
- DULLES, John W. F. *Castelo Branco: o presidente reformador. Brasília: Editora da UnB, 1983.*
- ENGELS, F. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. In: Obras Escogidas (3 vol.). Moscou: Editorial Progreso, 1978*

- FERRAZ, Francisco César Alves. *À sombra dos carvalhos: militares e civis na formação e consolidação da Escola Superior de Guerra (1948-1945)*. Londrina: Editora da UEL, 1997.
- GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. ano 40, nº 1, 1997. pp.19-40.
- GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: vol. 06, n.12, 1993, p. 211-243.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- _____. *Os intelectuais e a organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- _____. *Poder, política e partido*. São Paulo: Brasiliense, 1992. 2ª edição.
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- GUAZZELLI, C. *História contemporânea da América Latina: 1960-1990*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1993.
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. 2ª edição.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1991

- KLAVEREN, Alberto. El análisis de la Política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. IN: *Análisis y formulacion de la política exterior*. Documento de trabajo nº1. Santiago, Chile. PNUD/CEPAL, 1988.
- KRIPPENDORFF, Ekkehart. *História das Relações Internacionais*. Lisboa: Antídoto, 1979.
- _____. *Las Relaciones Internacionales como Ciencia*. México, Fondo de Cultura Econômica, 1985.
- MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política externa Brasileira da década 64/74. *Estudos Cebrap* (12), Junho 1975.
- _____. Brasil - Estados Unidos: do 60 aos 70. *Cadernos Cebrap*, n. 9, 1975.
- MARTINS FILHO, João Roberto. *O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)*. Florianópolis: Ed. da UFSCAR, 1995.
- MARTONE, Celso. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG-1964-1966). IN: LAFER, Betty Mindlin. (org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- MERLE, Marcel. Política Externa e Relações Internacionais. IN: BRAILLARD, Philippe.(org.) *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- MILZA, Pierre. Política Interna e Política Externa. IN: RÉMOND, René (org.). *Por Uma História Política*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, dois tomos, 1985.
- O'DONNELL, Guilherme. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis, Vozes, 1976. (2ª edição).
- PEIXOTO, Antônio Carlos. Exército e política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação. IN: ROUQUIÉ, Alain (Org.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- ROUQUIÉ, Alain (Org.). Os processos políticos nos partidos militares do Brasil: Estratégia de pesquisa e dinâmica institucional. IN: ROUQUIÉ, Alain (Org.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 41, número especial, 1998, p. 8-28.
- SARAIVA, José Flávio. (Org.) *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização - de 1815 aos nossos dias*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. *Ciências & Letras*. Números 21 e 22, p. 115-172, 1998.
- SOUZA, Rodrigo A. Da Política Externa Independente à Política Externa Interdependente: o Governo Castelo Branco. In: DANESSE, Sérgio F. (org.)

Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986). Cadernos do IPRI - n°

2. FUNAG/IPRI, Brasília, 1989.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (3ª edição).

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Ed Artenova, 1975.

THOBIE, J. História Diplomática. IN: BURGUIÈRE, André. *Dicionário das Ciências Históricas*. Rio de Janeiro: Imago, 1993.

TRIAS, Vivian. *Imperialismo y Geopolítica na América Latina*. Montevideo: El Sol, 1967.

TRINDADE, Héglio. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945). In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. *Como Renascer as Democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

VIANA FILHO, Luis. *O Governo Castelo Branco*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

VIGEVANI, Tullo. Os militares e a política externa brasileira: interesses e ideologia. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Crescimento, Modernização e Política Externa: Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1960)*. São Paulo: Cultura Edit. Associados/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais- NAIPE-USP/Fapesp, volume 1, 1996. pp. 61-86.

VIZENTINI, Paulo. G. F. *Introdução à História das Relações Internacionais*. Porto Alegre: FAPA, 1985.

_____. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *Da Guerra Fria à Crise (1945-1995). Relações internacionais contemporâneas.* Porto Alegre: EDUFRGS, 1996.

_____. *A política externa do Regime militar brasileiro.* Porto Alegre: EDUFRGS, 1998.