

MILITARES, DIPLOMATAS E POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL PÓS-64⁽¹⁾

SHIGUENOLI MIYAMOTO
Deptº de Ciência Política do IFCH
WILLIAMS DA SILVA GONÇALVES
Deptº de História da UFF

INTRODUÇÃO

Há tantas políticas externas em um país, quanto são os interesses em jogo. Dessa forma, pelo menos três instâncias podem ser identificadas como tendo políticas externas: o tradicional locus, a Chancelaria, em princípio a grande responsável tanto pela formulação, quanto pela implementação da política externa e da política internacional do Brasil; as Forças Armadas, principalmente no que tange aos temas ligados à defesa do Estado; e os setores econômicos.

Essa diversidade de loci faz com que as decision-making entre as diversas instâncias tenham pontos de vista divergentes, manifestando-se de forma bastante

(1) Este texto é parte integrante do projeto de pesquisa coletivo "Da Segunda à Nova República - Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)", coordenado pelo Instituto de Pesquisa sobre Relações Internacionais (IPRI), do Ministério das Relações Exteriores e pelo Pós-Doutorado em Política Internacional e Comparada, do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

cristalinas, envolvendo os âmbitos militares, diplomáticos e comerciais.

No que diz respeito aos meios empresariais, a política de exportação pode ser mencionada como seu campo de interesse mais imediato. Sobre isto manifestam-se sempre descontentes, tecendo críticas sobre a maneira como o Governo tem atuado com os outros países nos últimos anos.

Os empresários sempre reclamaram contra a ineficácia dos mecanismos oficiais para auxiliar a exportação de seus produtos. Em função disso chegaram mesmo a propor, nos anos 80, a extinção de organismos como a Carteira de Crédito Exterior (CACEX), que segundo eles mais atrapalhava do que ajudava, conforme se manifestavam na Federação do Comércio de São Paulo, em abril de 1983⁽²⁾.

Esta falta de capacidade dos órgãos governamentais em promover adequadamente as exportações se converteu em um dos alvos prediletos dos empresários, no período pós-64. Falava-se na necessidade de agilização de mecanismos de intercâmbio, visando facilitar o contato com outros países. Isto, apesar da participação do Brasil em centenas de feiras e mostras internacionais. Não se pensava nunca em problemas políticos ou ideológicos. Tratava-se, pura e simplesmente, de concretizar vendas, na maior quantidade e velocidade possíveis.

A existência de pelo menos 56 departamentos governamentais na área era julgada descabida. O Estado estaria apresentando-se incompetente administrativa e politicamente; dificultando as exportações, sendo motivo de censura inclusive de Armando Vasone Filho, delegado do Ministério da Fazenda para o Estado de São Paulo⁽³⁾.

Da mesma forma, Laerte Setúbal Filho, ex-presidente da Associação dos Exportadores Brasileiros, denunciava este número excessivo de entidades oficiais atuando desordenadamente no comércio exterior, muitas

(2) Jornal da Tarde, 9.4.83, p. 4.

(3) Folha de S. Paulo, 16.9.79, p. 44.

vezes com atribuições conflitantes. Setúbal reclamava, ainda, que enquanto o Itamaraty assinava acordos, o Banco Central exigia condições leoninas para a importação, e a CACEX, por sua vez, criava problemas, engavetando as guias⁽⁴⁾.

Procurando resguardar-se das críticas, o Governo acenava com a transformação da Secretaria Geral do Ministério da Fazenda em um ministério informal só para exportações, ainda em 1982⁽⁵⁾. Empreendimento, aliás, tido como particularmente difícil pelo Itamaraty, que achava até mesmo inviável a centralização das atividades do comércio exterior em um único órgão⁽⁶⁾.

O papel do Itamaraty era percebido como um Ministério cuja finalidade era executar uma diplomacia econômica, como uma nova forma de ampliar as exportações para todos os quadrantes do mundo.

Era esta, também, a visão dos diplomatas como Flecha de Lima, que desenvolveu junto à instituição um esquema de promoções moderno e eficaz. Pelo menos esta era a versão diplomática. O objetivo era colaborar estreitamente com a política do então chanceler Mário Gibson Barboza, no sentido de proporcionar gestões capazes de fortalecer o comércio exterior do país.

Pelo visto, essas opiniões emitidas em 1971 pelo então Secretário-Adjunto para a Promoção Comercial do Brasil, no exterior, eram compartilhadas não só ao nível interno da entidade, mas em todo o Governo, indo ao encontro dos anseios empresariais, não sendo, contudo, operacionalizadas a contento em outras instâncias. A ascensão de Paulo de Tarso Flecha de Lima, à Secretaria Geral do Itamaraty, no governo de José Sarney, indica francamente quão fundamental é esse setor na política governamental.

Nos anos 80 chegou-se mesmo a uma série de divergências bastante acentuada entre o Ministério das Relações Exteriores e Delfim Netto, porque este conside-

(4) O Estado de S. Paulo, 22.2.81, p. 49.

(5) Folha de S. Paulo, 4.1.82, p. 11.

(6) O Estado de S. Paulo, 25.3.83, p. 27.

rava que os diplomatas nada sabiam fazer. Ou seja, ele como um dos policy-makers importantes do regime militar, preocupava-se mais com as questões econômicas do que com as políticas, um dos alvos prioritários do Itamaraty⁽⁷⁾.

Os problemas político-ideológicos não eram considerados quando se tratava de transações comerciais, e nunca afetaram o relacionamento do Brasil com o resto da comunidade internacional.

Tal fato pode ser constatado, por exemplo, por ocasião da entrega de credenciais do embaixador chinês em maio de 1975, quando se destacou que o primeiro resultado concreto do reestabelecimento de relações diplomáticas entre ambos os países, implicava no aumento do volume de comércio que, de 16 milhões de dólares em 1974, deveria superar a marca dos 50 milhões já naquele ano⁽⁸⁾.

O próprio ministro do Planejamento, Antônio Delfim Netto, manifestava no primeiro semestre de 1982, intenções do país em ampliar o comércio com a União Soviética, tendo mesmo visitado aquele Estado⁽⁹⁾. Anos depois, Figueiredo e Sarney seguiriam o mesmo roteiro, desembarcando em Pequim e Moscou respectivamente.

Chegou-se a comentar, inclusive, em um possível pacto abrangendo as elucubrações de Golbery do Couto e Silva e as idéias tecnocráticas de Delfim Netto. Para Carlos Chagas, ex-jornalista de O Estado de S. Paulo, estava em vias de se concretizar em agosto de 1979, uma estratégia que se constituiria, simultaneamente, em uma alternativa eficaz para solucionar a crise econômica, pela qual passava o país, servindo de roteiro para a retomada de desenvolvimento, e teria, ainda,

(7) A esse respeito ver, por exemplo Lourenço Dantas Mota, Quem manda no Brasil. São Paulo, Editora Ática, 1987 e Celso Lafer, O sistema político brasileiro. São Paulo, Perspectiva, 1975.

(8) O Estado de S. Paulo, 20.5.75, p. 13.

(9) Folha de S. Paulo, 23.6.82, p. 17.

fins geopolíticos, almejando ocupar espaços e seguir sua destinação natural, projetando-se regionalmente⁽¹⁰⁾.

Posturas deste tipo necessitam, todavia, ser avaliadas com reserva. Em primeiro lugar, pelo oportunismo frequentemente demonstrado pelo ex-ministro Delfim Netto junto ao estamento militar, nunca contrariando as decisões tomadas na esfera castrense. Em segundo lugar, porque as medidas no plano econômico não se identificaram em nada com as teorias geopolíticas. Daí a ocupação desordenada do país, particularmente no Norte e no Centro-Oeste no pós-64, incluindo mesmo os corredores de exportação.

Até pelo contrário, as decisões econômicas chocavam-se com as estratégias militares e teorias geopolíticas. Por último, Golbery do Couto e Silva, desde que assumiu cargos no regime militar, esqueceu-se completamente da geopolítica. Aprofundou-se tão somente no exercício do jogo do poder, sendo por esta razão chamado de "mago do governo".

Deve-se considerar, ainda, as próprias visões que os chanceleres tinham a respeito da geopolítica, como se manifestaram Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro, inúmeras vezes. Assim se referia Azeredo da Silveira ao tema: "este negócio de geopolítica (...) não é a utilização do espaço para fins estratégicos? (ela não tem finalidade) porque com o avanço científico o espaço muda de dimensão"⁽¹¹⁾. Por seu lado, Saraiva Guerreiro condenava a utilização, nas relações internacionais, de doutrinas espúrias⁽¹²⁾.

A idéia de que a geopolítica, de inspiração militar orientava a política externa brasileira tornou-se constante nas interpretações sobre a atuação nacional no período pós-64.

(10) Cf. Carlos Chagas. "Golbery e Delfim: o pacto inspirado pela geopolítica?". O Estado de S. Paulo, 21.8.79, p. 34.

(11) Cf. Resenha de Política Exterior do Brasil (19):94-95, 1978.

(12) Cf. O Estado de S. Paulo, 30.11.80, p. 14.

Para um dos críticos da política brasileira, o argentino Carlos Mastrorilli, o seu governo deveria preocupar-se principalmente em ler os textos de Golbery, devendo mesmo servir de orientação à política exterior argentina frente ao Brasil. Pelo menos enquanto o livro do general for doutrina oficial das Forças Armadas e, por extensão, do governo brasileiro⁽¹³⁾.

Assim, nas análises sobre a política externa brasileira fez-se uma conexão entre o general Golbery, a geopolítica e a Escola Superior de Guerra (ESG). Não se podia falar na atuação brasileira frente aos seus vizinhos e no sistema internacional sem considerar estes três elementos simultaneamente⁽¹⁴⁾.

A Escola Superior de Guerra é sempre entendida como o locus onde se discute geopolítica por excelência e, portanto, a instância responsável pela concepção estratégico-militar de projeção do país⁽¹⁵⁾.

Nos parágrafos seguintes veremos como aquela instituição entende o seu papel, em que princípios fundamenta sua doutrina e sua possível influência na política externa brasileira.

(13) Cf. Carlos Mastrorilli. "Geopolítica del Brasil: historia y doctrina". Estrategia (19-20), nov/dez. 72, jan/fev 73, p. 56.

(14) Cf. por exemplo, Paulo Schilling. O expansionismo brasileiro. A geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamaraty. São Paulo, Global, 1981. É praticamente toda a bibliografia produzida na Argentina e no Cone Sul.

(15) Sobre a Escola Superior de Guerra consultar: Antonio de Arruda. ESG - história de sua doutrina. São Paulo, Edições GRD/INL/MEC, 1980; J. A. Amaral Gurgel. Segurança e democracia - uma reflexão sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1975; Vanda Maria Aderaldo. Escola Superior de Guerra: um estudo de currículos e programas. Dissertação de mestrado em Ciência Política apresentada ao IUPERJ, 1978, mimeo. Oliveira S. Ferreira. "A Escola Superior de Guerra no quadro do pensamento político brasileiro", in Adolpho Crippa (coord.). As ideias políticas no Brasil. São Paulo, Editora Convívio, 1979, vol. II, p. 249-288; Eliezer Rizzo de Oliveira. As forças armadas: política e ideologia Brasil (1964-1968), Petropolis, Vozes, 1976. Alfred Stefan. Los militares y la política. Buenos Aires, Amorrortu, 1971. Guita G. Debert. A política do significado no início dos anos 60: o nacionalismo no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e na Escola Superior de Guerra (ESG). Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada à USP em 1986, 2 vols., 513 p., mimeo. Umberto Peregrino. "O pensamento da Escola Superior de Guerra", Cadernos Brasileiros VIII (38):29-38, nov/dez, 1966.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA: POLÍTICA E IDEOLOGIA

A ESG foi criada pela Lei 785, de 20 de agosto de 1949, com a finalidade de ser um instituto de altos estudos, devendo "desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional"(16).

Os motivos que levaram ao surgimento desta entidade são conhecidos por todos que se preocuparam em estudar os anos mais recentes da história política do país, fundamentalmente a partir de 1964(17).

Com a atuação controvertida desde seu início, a ESG teve inclusive sua existência ameaçada em meados dos anos 50, quando foi acusada de contribuir para um clima golpista que havia se instaurado no país. Conforme o general Airton Pereira Tourinho, ex-comandante da entidade, o Estado-Maior chegou a pensar em sua extinção naquele momento(18).

Menos de uma década depois, todavia, as Forças Armadas depuseram João Goulart e assumiram o comando do aparato de Estado. Uma copiosa literatura a respeito do golpe militar e das "novas funções políticas" assumidas pelo estamento militar começou a ser produzida tanto no Brasil quanto no exterior.

Independentemente das posições assumidas, quer pelos defensores do regime, quer através das análises realizadas por cientistas políticos, historiadores e outros profissionais, vinculando o golpe ao capital internacional, à própria conjuntura interna, ou apelando às teorias conspirativas da História, um fato chama atenção: a grande importância conferida pelos autores à ESG(19).

(16) Cf. Antonio Arruda, op. cit., p. 4

(17) Idem nota 15

(18) Folha de S. Paulo, 9.3.77

(19) Esta tendência verifica-se principalmente após a publicação do livro de Alfred Stefan, op. cit.

Essa instituição é apontada não apenas como a responsável pela elaboração de uma ideologia, chamada pela ESG de Doutrina de Segurança Nacional (DSN), inspiradora de outros países latino-americanos, mas também como a autora ou responsável pelos fatos ocorridos no Brasil nas três últimas décadas.

Assim, qualquer acontecimento concernente à política interna e, sobretudo externa, passou a ser entendido como resultado da estratégia traçada pela ESG: a conspiração militar, a doutrina de segurança e desenvolvimento, o endurecimento do regime, a extinção do pluripartidarismo em 1965 ou a sua volta em 1980, a anistia, etc.

Não se pode negar que a DSN seja um produto real dos "laboratórios esguianos", pretensamente a Sorbonne brasileira. Pelo menos isso parece ficar nítido através da literatura produzida pela Escola, desde 1949(20)

Contudo, a Doutrina de Segurança Nacional não tem suas origens na ESG, mas remonta ao positivismo comtiano, ao nazismo e ao pensamento de Goés Monteiro(21).

(20) A consulta ao acervo da Escola Superior de Guerra é livre a qualquer interessado. Evidentemente apenas parte do acervo pode ser estudada, devido ao sigilo que a entidade mantém à maior parte de seus textos. A reprodução dos ensaios considerados livres pode ser feita na própria instituição.

(21) Cf. Schooyans, Michel. Déstín du Brésil. Gembloux, Duculot, 1973; Edmundo Campos Coelho. Em busca de identidade - o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro, Forense, 1976; William J. Hinson Jr. The military regime of Brazil: historical and ideological factors. Dissertação de mestrado em História apresentada à universidade de Columbia (EUA), em 1978, mimeo; Shiguenoli Miyamoto. O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980), Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada à Universidade de São Paulo em 1981, 286 p., mimeo.

Afinal, imagina-se, foi a busca obsessiva de novas alternativas para o país, que possibilitou a sobrevivência da entidade, com altos e baixos, gestando uma concepção autoritária de regime no Forte de São João, influenciada por Alberto Torres, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, entre outros.

Não é fortuitamente que se pode ler no instituto, a placa com frase cunhada por Castelo Branco, o presidente militar que mais se identificou com a ESG, considerada o reduto da intelligentsia militar brasileira: "Nessa Casa estuda-se o destino do Brasil".

Daí já se pode ter uma idéia de como os esguianos se vêem, ou seja, como o "cerne da elite", nas palavras do general Antônio Jorge Correia⁽²²⁾. E, justamente, pelo fato de ser visto como o recinto intelectual das Forças Armadas, criou-se um mito em torno da capacidade da instituição em construir projetos nacionais (naturalmente autoritários), e colocá-los em execução nos governos pós-64.

Certamente alguns acontecimentos tiveram inspiração esguiana, como a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), em 1965, já que Golbery fazia referência à necessidade de um organismo controlador de informações eficaz desde 1955, no seu Planejamento estratégico⁽²³⁾; da mesma forma, o Decreto-Lei nº 314 de 1967 sobre a Lei de Segurança Nacional (LSN) significou transpor para o plano interno o conceito de defesa

(22) Cf. O Estado de S. Paulo, 9.3.76, p. 16-17; Antônio Jorge Correia. "A influência da ESG no pensamento político e estratégico das elites brasileiras", Segurança & Desenvolvimento XXV (163): 61-69, 1976; Ayrton Pereira Tourinho. "A ESG contribui para a formação e o fortalecimento da elite autêntica", Segurança & Desenvolvimento, XXV (164): 7-10, 1976

(23) Cf. Golbery do Couto e Silva. Planejamento estratégico. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1955, p. 251.

(24) H. A. Castelo Branco. Discursos 1964. Brasília, Secretaria de Imprensa, 1964, p. 104-117

nacional, porque verificavam-se, naquele momento, críticas intensas ao regime militar; pode-se ainda creditar, à ESG, a racionalização burocrática, através do Decreto-Lei nº 200, de 1967, sobre a Reforma Administrativa.

Ao nível das relações internacionais, uma leitura mais atenta ao discurso de Castelo Branco, em julho de 1964, no Itamaraty, e o pronunciamento ao abrir o ano letivo da ESG em 1967, dão boas pistas sobre o comportamento assumido por seu governo no cenário mundial (24). No governo Costa e Silva, a conduta adotada pela política externa brasileira, se pensada em moldes esguianos (pelo menos a concepção vigente naquele momento), contrariava frontalmente as diretrizes pregadas nos ensaios diversos escritos pela Escola, cuja preocupação maior era conter o "perigo comunista".

Nos anos Médici poderiam surgir elementos coincidentes entre a doutrina esguiana e a política implementada pelo general-presidente. Por exemplo, com relação ao aspecto demográfico, o aumento populacional fora durante muitos anos (e prevaleceria até o final do governo Médici), encarado como necessário para ocupar e integrar os ecúmenos nacionais. Mas a ênfase dada ao incremento da população, quando o Brasil ultrapassou a cifra dos 100 milhões de habitantes, com o lema "agora rumo aos 200 milhões", nada mais era do que fruto da euforia desenvolvimentista que grassava no período, e não se amparava nos conceitos esguianos. Do mesmo jeito, a construção da Transamazônica chocava-se com a teoria de Golbery, de ocupação do território nacional, explanada na sua Geopolítica do Brasil, que buscava preencher primeiro o Centro-Oeste vazio, e utilizando este como trampolim, partir para a conquista definitiva da Amazônia (25).

(25) Cf. Golbery do Couto e Silva. Geopolítica do Brasil. 2ª edição, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1967.

Sob a regência de Geisel, o reconhecimento de países ideologicamente não afinados com o regime brasileiro, como Angola e Moçambique, em 1975, contrariava a doutrina esguiana de segurança, uma vez que aqueles Estados se acham localizados no Hemisfério Sul. Esta região, se utilizada pela União Soviética, tornaria possível, na concepção militar, a instalação de bases, impedindo a circulação de superpetroleiros, carregando o tão precioso combustível ao Ocidente, colocando em risco não só a América Latina, mas todo o Hemisfério ocidental.

É interessante observar, por ocasião do reconhecimento daqueles Estados, assim como a República Popular da China, que a produção intelectual esguiana (aliás, não só essa, mas a militar em geral), manifestava-se avessa a este tipo de comportamento da Chancelaria brasileira. A conduta posterior, entretanto, dá realce ao relacionamento com qualquer país, desde que não seja exportador de "doutrinas nocivas", respeitando a soberania de cada Estado, pautando pelo pragmatismo no intercâmbio com outras nações, não se descurando, é claro, da segurança.

O que aconteceu é que a doutrina esguiana tem seguido a reboque das decisões governamentais. Quer dizer, concebe-se uma quantidade imensa de trabalhos, consoante de princípios de segurança e desenvolvimento, mas quando uma medida adotada pelo governo não coincide com seus pontos de vista, passa-se (depois de uma certa relutância), a enfatizar o acerto das políticas implementadas pelos governantes.

Por isso, os elogios à política externa brasileira, porque com seu pragmatismo (ou universalismo), possibilita ao país auferir divisas consideráveis com a venda de equipamentos bélicos, não importando se o Primeiro ou ao Terceiro Mundo, se aos comunistas ou não, desde que paguem.

Comportamento nesta direção pode ser encontrado, por exemplo, no discurso de inauguração do ano letivo da ESG, em 1980. Na abertura dos trabalhos dizia o então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), general José Ferraz da Rocha, que o Brasil mantinha

uma atitude coerente em nossas relações internacionais, criando em outros países uma atmosfera de confiança e de sadia curiosidade. Os êxitos obtidos pelo Brasil, completava o general, eram consequentes da correta execução das atividades atinentes ao Itamaraty (26).

As afirmações anteriores nos conduzem, portanto, à seguinte observação: a ESG efetivamente construiu uma doutrina de segurança e desenvolvimento até 1964; desse ano em diante, a entidade esperou que sua metodologia de trabalho fosse assumida pelo governos castrense. Não é fortuitamente que sempre encaminhou, regularmente, os seus trabalhos aos altos escalões governamentais (Presidência da República, Ministérios, EMFA), procurando "fornecer subsídios" ao planejamento nacional (o que implica dizer que não mandam realmente nas decisões).

O aceite dessas sugestões ocorre, tão somente, se for ao encontro daquilo que os técnicos governamentais pensam, o que reduz drasticamente a possível influência no contexto global do planejamento do país, se bem que o chefe da Divisão de Assuntos Políticos da ESG tenha procurado convencer que as últimas administrações federais davam importância aos estudos do instituto (27).

Como a política é dinâmica, não seguindo padrões rígidos, apresentando uma infinidade de variáveis imprevisíveis, manifestadas sobretudo em épocas sucessórias, ou de manutenção/alteração de regime, com clivagens entre as diversas facções militares (Costa e Silva, Albuquerque Lima, Hugo Abreu, Sílvio Frota, Euler Bentes e mesmo as eleições no Clube Militar), a enti-

(26) Cf. José Ferraz da Rocha. "O Brasil e a Escola Superior de Guerra". A Defesa Nacional (688): 19-28, março/abril 1980.

(27) Entrevistas com o Conselheiro Fernando José Carvalho Lopes, do Itamaraty, servindo então na Chefia de Assuntos Políticos da ESG, em 25 e 29 de novembro de 1983.

dade continua sendo um local de debates, um centro aglutinador de civis e militares preocupados em "resolver os grandes problemas nacionais"(28).

A mitificação da ESG fez com que ela mantivesse papel importante na formação do "cerne da elite". Este fato é constatável porque a procura à instituição, ainda hoje, nos anos 90 se mantém inalterada, com pessoas desejosas de frequentar seus cursos, o que garante à ESG a divulgação de sua doutrina.

Isto não assegurou, todavia, à entidade, a colocação em prática (pelo menos ao nível que ela desejaria), de sua doutrina, em virtude da pouca influência junto aos policy-makers, visível em todos os governos, exceto no do marechal Castelo Branco(29).

A importância conferida à ESG, nos anos do regime militar, se deveu quase que exclusivamente à ascensão de Golbery do Couto e Silva. A partir de 64, as análises passaram a estabelecer um vínculo entre Golbery e a ESG, sendo que a identificação chegou a tal ponto, que não se podia mencionar um e esquecer o outro. Por essa razão, compreende-se o mito que envolveu a entidade, visto que a Golbery sempre se atribuiu o rótulo de "eminência parda" da estratégia política governamental.

Quer dizer, a ESG passou a ser importante porque dali saíra Golbery, um de seus membros mais notórios. Na realidade, a ESG teve apenas um ou outro elemento que discorria, teoricamente, com alguma eficácia, casos do próprio Golbery, Juarez Távora e Castelo Branco. Praticamente inexistem outros grandes nomes na ESG, além desses, sendo figura de primeiro plano o criador do SNI, cujos trabalhos caracterizavam-se sobretudo pela aridez de suas elucubrações.

(28) Sobre o assunto ver Carlos Chagas. A guerra das estrelas (1964-1984). Porto Alegre, L&PM, 1985.

(29) Sobre a ESG ver Shiguenoli Miyamoto. "Escola Superior de Guerra: mito e realidade", Política e Estratégia. V (1):76-97, jan/mar. 1987.

A ESG viveu, portanto, durante anos, basicamente à sombra de um único teórico. Este, com sua maçante erudição, procurava mostrar, através de pedantes textos, a dificuldade para qualquer simples mortal entender os conceitos geopolíticos por ele emitidos, quando na verdade pouco acrescentou à literatura existente sobre o assunto em outros países, e nos quais Golbery foi beber suas origens.

A ligação ESG-Golbery assumiu efeitos mitificadores em tal amplitude que a entidade assumiu papel desproporcional, não apenas nas interpretações feitas pelo meio acadêmico, mas também na imprensa e nos meios políticos, que começaram a identificar na ESG, via Golbery, o grande laboratório de idéias do país⁽³⁰⁾.

Com isso os próprios esguianos passaram a acreditar na eficácia de sua doutrina, reforçando-a, já que os demais segmentos da sociedade lhe atribuíam tal importância e veracidade. Assim, o discurso de Golbery pronunciado em 1980 na Escola Superior de Guerra, falando das sistoles e diástoles da política brasileira passou a ser entendido como pensamento da instituição, quando se tratava tão somente da palavra do chefe do Gabinete Civil⁽³¹⁾.

(30) Algumas análises críticas sobre este comportamento podem ser encontradas em John Markoff & Silvio R. Baretta, "Professional ideology and military activism in Brazil. A critique of a thesis of Alfred Stepan". Comparative Politics, 17 (2): jan, 1985, p. 183; João Quartim de Moraes. "Alfred Stepan e o mito do poder moderador", Filosofia Política (2): 163-199, 1985.

(31) O discurso de Golbery pode ser encontrado em seu livro Conjuntura política nacional - o Poder Executivo & geopolítica do Brasil, 3ª edição, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1981.

GEPOLÍTICA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRAS

No que diz respeito à geopolítica, deve-se considerar, a bem da verdade que, no período pós-64, a mesma foi bastante cultivada particularmente no seio do estabelecimento militar. E mesmo no corpo diplomático simpatias à utilização da geopolítica como instrumento da política exterior eram notadas.

Quanto aos estrategistas do meio castrense este fato era perfeitamente compreensível, já que percebendo as relações internacionais unicamente sob a perspectiva do conflito, suas análises privilegiavam a elaboração de hipóteses de guerra, avaliando o poder nacional frente aos seus vizinhos, mormente com aqueles que fazem fronteiras e que, potencialmente podem causar algum problema aos interesses brasileiros.

Nos meios diplomáticos, autores como o ex-embaixador Álvaro Teixeira Soares, durante muitos anos chefe da Divisão de Fronteiras do Ministério das Relações Exteriores, considerava a geopolítica e a história construtoras de fronteiras, entendendo estas como elementos vivos, movendo-se de acordo com os períodos da história do país. E, por ser dinâmica, a fronteira "avança ou recua e é o condicionamento resultante de uma política externa"⁽³²⁾. Ao historiar a formação das fronteiras nacionais Teixeira Soares mostra como a geopolítica contribui para projetar o país, ampliando os seus domínios em direção ao centro do continente, e ocupando cada vez mais espaço, empurrando os limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas, em quatro séculos de história⁽³³⁾.

De Tordesilhas aos estudos da ESG, passando pelo Tratado de Madrid (Alexandre de Gusmão) e pelo Barão do Rio Branco (responsável pelo contorno geográfico

(32) Cf. Alvaro Teixeira Soares. História da formação das fronteiras do Brasil. 3ª edição, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora, 1973, p. 13-14.

(33) Idem, op. cit.

final do território brasileiro), a temática das fronteiras sempre se fez presente na pauta de discussões da política externa brasileira, quer sob a ótica militar, quer sob o ângulo diplomático.

Os próprios planos Itamaraty I e II, datados de 1966, dentro do espírito da nova política de fronteiras foram realizados porque segundo o Ministério das Relações Exteriores era urgente reabrir os caminhos para uma reconquista e uma redenção das fronteiras⁽³⁴⁾, sendo para isso necessário "criar a consciência do problema, defini-lo perante todos os órgãos governamentais capazes de concorrer para a sua solução (e) mobilizar os meios necessários para a sua execução, sob a forma de recursos de infra-estrutura e de assistência técnica e financeira dentro de um planejamento adequado, de modo a criar condições de vida e de prosperidade para as populações fronteiriças"⁽³⁵⁾. E possibilitar a segurança do país, pode-se acrescentar sem receio de errar.

Tanto as afirmações do general Carlos de Meira Mattos, que dizia em 1979, que o Brasil era ainda um território em processo de expansão, quanto as de Teixeira Soares mostram claramente o fio condutor que norteia o pensamento geopolítico⁽³⁶⁾.

É inegável a existência de um vínculo estreito entre geopolítica e política externa. A literatura clássica, desde Frederico Ratzel, Rudolf Kjellén, Alfred Thayer Mahan, Halford Mackinder, Nicholas J. Spykman, Karl Haushoffer, entre outros, sempre aliou os fatores geográficos (território, espaço e posição), ao poder do Estado⁽³⁷⁾. Com diferenças de abordagem, ora privi-

(34) Cf. Ministério das Relações Exteriores. A nova política de fronteiras. Brasília, Seção de Publicações do MRE, 1968.

(35) Idem, op. cit.

(36) Cf. Álvaro Teixeira Soares. op. cit. Carlos de Meira Mattos. "O pensamento estratégico brasileiro: projecção das influências de nossa continentalidade". Política e Estratégia, I (1), 1983, p.5-18.

(37) Considerações sobre as escolas geopolíticas podem ser encontradas em qualquer manual que trata do assunto. Ver também Wanderlei José Messias. Geografia política e geopolítica. Tese de Doutorado em Geografia apresentada à USP, 1991, mimeo.

legiando o poder aéreo ora o poder marítimo, a preocupação maior foi sempre a de proteger o território e, se possível, ampliá-lo.

Esta é a lógica do raciocínio geopolítico: quanto mais longe o inimigo melhor, quanto mais amplo o território mais favoráveis serão as condições para se traçar uma estratégia adequada.

Oliveiros da Silva Ferreira, ao analisar o caso brasileiro, conseguiu captar com argúcia, os objetivos da geopolítica afirmando que "a mentalidade geopolítica conduz, pela lógica interna da proposição inicial, a uma política de poder, realizada com o fim de fortalecer o Estado frente aos demais; e depois uma política nacional - e por que não nacionalista - e com tendência ao expansionismo" (38).

A geopolítica só pode ser entendida dentro deste quadro, ou seja, de proteção do território nacional e procurando expandi-lo o máximo possível, empurrando as fronteiras.

Considerada uma projeção gigantesca de forças em movimento, nas palavras de Teixeira Soares, a geopolítica na visão da ESG constitui "no mínimo um instrumento de ação ou um fator de relevo a considerar, quando da formulação da política nacional, seja para a integração nacional, como é o caso do Brasil, seja para a manutenção de um status quo, seja mesmo para ambições maiores de poder e espaço" (39).

Enquanto Lewis Tams (norte-americano) afirmava que "a história passa e a geografia permanece" (40) sendo esta última constante na formulação da política internacional e da doutrina estratégica, há muitos

(38) Cf. Oliveiros S. Ferreira. "La geopolítica y el Ejército brasileño", in Virgilio R. Beltran (org.). El papel político y social de las Fuerzas Armadas en América Latina. Caracas, Monte Ávila Editores, 1970, p. 182-183.

(39) Cf. ESG. Geopolítica. LS 17-77, p. 34.

(40) Cf. Lewis Tams. "A influência da geopolítica na formulação da política internacional e da estratégia das grandes potências". Política e Estratégia, I (1): 73-104, 1983.

anos Aroldo de Azevedo, nos anos 50, previa "com base nos ensinamentos de uma sã e construtiva geografia política, um natural e inevitável aumento de nossa esfera de influência"(41), convencido de que "uma vez atingida sua plena mocidade o Brasil não poderá se contentar com os seus oito e meio milhões de quilômetros quadrados (...) e poderemos nos utilizar com inegáveis vantagens, dos territórios colonizados pelos portugueses"(42).

Aliás, esta última sempre foi uma das principais posturas defendidas, embora desordenadamente, nos inúmeros trabalhos produzidos pelos geopolíticos nacionais desde a década de 1920.

Em todos os momentos da história brasileira a geopolítica encontra-se presente exercendo ora maior influência, outras vezes nem tanto. Não são, desta forma, desprovidas de fundamento, as preocupações latino-americanas sobre o papel desempenhado pelo país no continente, principalmente no pós 64.

Identificada como expansionista e tentacular, a política brasileira é executada, segundo muitos latino-americanos, seguindo estritamente concepções estratégico-militares, com base em princípios geopolíticos, visando, através da teoria do cerco - segundo a qual chegaria um momento em que regimes hostis ao longo das fronteiras nacionais poderiam colocar em risco a segurança nacional, por isso teriam que ser neutralizados - envolver os demais vizinhos do continente, dez dos quais possuem limites com o Brasil.

As teorias desenvolvidas, fundamentalmente de origem militar, como as de Golbery do Couto e Silva, atraíram a ira de geopolíticos latino-americanos, que qualificam o país como "o grande inimigo regional". Juan Enrique Guglielmelli, ex-diretor da revista argentina Estratégia criticava asperamente a política de "fronteiras vivas" desenvolvida por Teixeira Soares,

(41) Cf. Aroldo de Azevedo. "A geografia a serviço da política". Boletim Paulista de Geografia, (210), out/1955, p. 65.

(42) Idem, op. cit.

as idéias de Meira Mattos, Golbery e Mário Travassos⁽⁴³⁾. Vivian Trias denunciava o imperialismo brasileiro, German Wettstein e Esteban F. Campal abordaram a ocupação das terras paraguaias pelos brasileiros, através da expansão agrícola, da mesma forma que o faziam o ex-deputado paraguaio Domingo Laino, Eduardo Machicote e outros inclusive brasileiros como Paulo Schilling e J. Chiavenato⁽⁴⁴⁾.

O rápido crescimento porque passou o país nos finais da década de 60 e início dos anos 70, certamente foi um dos principais argumentos pelos quais as atenções se voltaram para o Brasil, atemorizando os vizinhos de Norte a Sul. Além da grande quantidade de críticas oriundas do Cone Sul, rechaçando a política "imperialista brasileira", até mesmo na Venezuela as preocupações se fizeram sentir, quando a própria Universidade dos Andes, com apoio da Chancelaria desenvolveu um projeto de pesquisa acerca do regime brasileiro e suas influências sobre aquele país⁽⁴⁵⁾.

Assumindo importância, principalmente após o surgimento da ESG, em 1949, a geopolítica, juntamente com os outros componentes designados Objetivos Nacionais Atuais e Permanentes, Poder Nacional, Segurança Nacional, serviu para moldar de forma consistente a Doutrina de Segurança Nacional.

(43) Cf. Juan Enrique Guglielmelli. "Argentina-Brasil: enfrentamiento o alianza para la liberación", Estrategia (36), set/out, 1975, p. 1-29.

(44) Cf. Vivian Trias. Imperialismo y geopolítica en América Latina. Buenos Aires, Jorge Alvarez Editor, 1969; Wettstein & E. F. Campal. "Agricultura y geopolítica en la Cuenca del Plata", Crisis (27): 3-8, 1975; Domingo Laino. Paraguai - fronteiras e penetração brasileira. São Paulo, Global Editora, 1979; Eduardo Machicote, Brasil: la expansión brasilera. Buenos Aires, Ciencia Nueva, 1973; Paulo Schilling. O expansionismo brasileiro. São Paulo, Global, 1981; Julio J. Chiavenato. Geopolítica, arma do fascismo. São Paulo, Global, 1981.

(45) Trata-se do projeto intitulado "El caso brasileño: cambios políticos y sócio-económicos desde 1964 y su significación para Venezuela", coordenado pelo prof. Roland T. Ely.

Essa doutrina, colocada em prática no período pós-64, oscilou conforme a influência política da ESG, ora exercendo papel importante, ora relegada ao ostracismo(46). Para o primeiro caso basta lembrarmos o governo de Castelo Branco, ele próprio um dos expoentes da instituição, quando os conceitos esguianos tornaram-se importantes para a elaboração da estratégia nacional. Verificou-se, igualmente, a participação, em seu governo, de inúmeras pessoas que haviam frequentado a Escola(47). O mesmo já não se sucedeu nos governos de Costa e Silva e Emílio Médici, que não passaram pelos bancos da ESG, ainda que sob este último se tenha falado no Brasil Potência.

A ascensão do estamento militar, ao comando do aparelho de Estado fez com que a doutrina esguiana se tornasse conhecida nos anos pós-64. E, por extensão, a geopolítica, principalmente quando se falou na teoria dos círculos concêntricos no governo Castelo Branco.

A geopolítica pós-Castelo Branco, todavia, tornou-se aos poucos uma "geopolítica de desenvolvimento", ao mesmo tempo que a segurança deixou de ser considerada um fim em si mesma para se converter em elemento auxiliar na política desenvolvimentista, enfatizando-se a segurança e o desenvolvimento. Geisel tentou inclusive reduzir este aspecto, invertendo o binômio, realçando em seus pronunciamentos o desenvolvimento com segurança e a integração nacional.

Por outro lado, os geopolíticos nacionais não se preocuparam exclusivamente em analisar o território, visando a formulação de uma política estratégica. Levantou-se ao mesmo tempo, a questão da organização nacional, o próprio regime federativo, abordando-se a "indolência do homem brasileiro" e, principalmente, vinculou-se à Doutrina de Segurança Nacional.

(46) Cf. Alexandre de Barros. "Formando elites", Jornal da Tarde, 25.8.79.

(47) Cf. Boletim da ADESG (103): 11-15, 1964. O artigo referido intitula-se "Adesguianos no Governo".

Ao ser pensada sob ângulos tão diversos, com uma gama imensa de alternativas, a geopolítica pode ter servido de suporte para influenciar não apenas a política exterior, mas também interna do país. O que se observa, porém, é que a geopolítica pode ter sido considerada, mas não determinante nas tomadas de decisão no âmbito da política externa, porque se assim fosse não se encontraria explicações para as políticas do pragmatismo e do universalismo, vigentes a partir de 1974.

Pode-se, por outro lado, questionar até mesmo os princípios nos quais se assenta a geopolítica, de defesa e de integração territorial. Isto porque a captação de recursos externos em grande escala para subsidiar o modelo de desenvolvimento econômico implementado pelo governo militar, visando fortalecer o poder nacional, veio contrariar os princípios da geopolítica. A entrada de empresas multinacionais que passaram a controlar extensas áreas, verdadeiros Estados dentro do país, tanto no interior quanto em regiões estratégicas levantam as seguintes questões: ou o capital internacional não representou nenhum perigo, colocando abaixo o princípio de que a segurança era importante para a própria soberania nacional, ou então a geopolítica pensada em termos estritamente estratégicos pouco representou nos anos aqui considerados.

Ao se dar como correta esta segunda possibilidade, torna-se pois compreensível porque a política externa brasileira não foi formulada dando primazia às teorias geopolíticas. Este comportamento pode ser observado nas diretrizes tomadas pelo regime castrense a partir de 1969, quando a ascensão do país foi pensada por formas outras que não as amparadas exclusivamente pelo ângulo estratégico-militar.

O que se verificou foi a concentração de grande parte dos esforços do governo militar em setores como energia elétrica, meios de comunicação sociais, energia nuclear, indústria química, aumento do Produto Nacional Bruto e incentivo ao incremento das exportações. Tentou-se, destarte, ampliar os tentáculos por via pacífica. Mais do que nos seus fatores geopolíticos, o peso (relativo) do Brasil se fez sentir, em âm-

bito internacional, pelo menos até os anos 70, através do fortalecimento do poder nacional via PNB.

No primeiro governo militar, sob Castelo Branco, a política externa brasileira, de acordo com a teoria dos círculos concêntricos, deu ênfase ao relacionamento diplomático com os países do bloco ocidental, mais precisamente do continente latinoamericano, aceitando a existência dos Estados Unidos como líder e guardião dos valores da civilização cristã.

Devida a esta postura, a atuação nacional desse período foi classificada de "alinhamento automático", seguindo às decisões tomadas por Washington.

Na verdade está longe disto o que falou Castelo Branco. O que ele evidentemente admitia e não colocava em discussão, era o papel maior que os Estados Unidos deveriam exercer como a grande potência do mundo ocidental, sobretudo no que dizia respeito à questão da segurança. Completamente diferente era alinhar-se a este país, sem respeitar os próprios interesses nacionais (discutíveis evidentemente).

Tal posição estava bem explicitada nesse discurso:

"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 às 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"⁽⁴⁸⁾.

Ou seja, aceitava-se os Estados Unidos como líder, enquanto os interesses não colidissem. Isto significa que se concordava com a influência norte-americana fora da esfera de atuação brasileira. O que implicava dizer que os Estados Unidos poderiam tomar qualquer

(48) Ver H. A. Castelo Branco. op. cit., p. 110.

medida, desde que não estivessem em jogo os interesses brasileiros. Portanto, Washington poderia errar em instâncias distantes, mas não em relação à Bolívia e ao Paraguai, zonas de influência nacional, e que na retórica diplomática e militar são entendidas como áreas de interesse.

Sob esta perspectiva, o apoio dado pelo país à política norte-americana circunscrevia-se mais à defesa de seus interesses, e quando coincidiam com os dos Estados Unidos, as mesmas posições seriam assumidas, dentro, sempre de uma visão estratégica defensiva.

Por isso se optou, em 1965, em fazer parte da Força Interamericana de Paz (FIP), quando se invadiu a República Dominicana, inclusive com Carlos de Meira Mattos comandando a Brigada Latinoamericana. Na ótica governamental, aliás, aquilo não fora uma intervenção, já que houve a participação de vários países. Se apenas os Estados Unidos desembarcassem em São Domingos, esclarece Vasco Leitão da Cunha, não teriam o respaldo do continente, já que sendo uma decisão unilateral não seria uma ação coletiva. Daí os esforços desenvolvidos junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), quando dois terços dos votos decidiram pela presença do continente daquele país⁽⁴⁹⁾.

Esta ação coletiva, entretanto, não era obrigatória, e dela só participaria "quem quisesse", e mandaria tropas aquele que assim desejasse. No caso, o Brasil teria optado pelo envio de tropas nacionais, porque considerava que poderia acontecer lá o que aqui se sucedera com João Goulart, havendo o estabelecimento de um governo comunista. Por outro lado, o envio de tropas brasileiras a São Domingos constituíra-se, na opinião de Vasco Leitão da Cunha, em uma afirmação da soberania brasileira⁽⁵⁰⁾.

(49) Cf. Lourenço Dantas Mota. A história vivida. São Paulo, O Estado de S. Paulo, 1981, vol. 1, p. 48-54.

(50) Idem, op. cit.

Para o então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), Nelson Freire Lavèner-Wanderley, a missão na FIP não foi uma invasão. Tratara-se tão somente de um caso episódico, aliás, bem sucedido, porque havia uma infiltração de ideologia, havia subversão. Porém ressalva ele, os Estados Unidos, antes de partirem para São Domingos, obtiveram endosso através dos organismos competentes, isto é, através da OEA. Assim se legitimava a intervenção militar que não seria visto, portanto, como ingerência nos assuntos internos dos países membros da organização⁽⁵¹⁾.

O mesmo poderia ser dito com relação à prisão e expulsão da missão comercial chinesa em 1964 e o rompimento das relações diplomáticas com Havana. Em ambos os casos, a pressão interna, advinda do golpe militar contra influências outras que não as do mundo capitalista, forçava tomar medidas como as que foram adotadas. No caso chinês, resultados auspiciosos foram colhidos nos anos 70, quando Geisel reconheceu a República Popular da China, em detrimento do governo de Formosa.

Cuba, considerada "exportadora de doutrinas nocivas", não poderia ficar infensa a qualquer atitude brasileira. A ruptura de relações diplomáticas teve que ser efetuada, porque a queda do regime de Goulart apresentou, entre outras justificativas, a alegada simpatia do ex-presidente a tendências marxistas. Não havia, portanto, motivos para continuar mantendo intercâmbio com o governo de Fidel Castro que estava exportando, através de Ernesto Che Guevara, a revolução cubana para toda a América Latina, Ou seja, ferindo os princípios de autonomia e desrespeitando a soberania dos povos vizinhos.

Este clima anticomunista pode ser detectado, por exemplo, em entrevista concedida pelo então recém-nomeado chanceler Vasco Leitão da Cunha que reproduzia literalmente o discurso militar (em 9 de abril de

(51) Entrevista com o autor, no Rio de Janeiro em 18.11.83.

1964), afirmando que o Brasil não admitiria qualquer ação comunista em seu território, não pactuando com o comunismo no continente americano⁽⁵²⁾.

O fim do relacionamento com Havana, em 13 de maio de 1964, foi justificado da seguinte forma, em nota distribuída pela Divisão de Informações do Ministério das Relações Exteriores:

"ao identificar-se oficialmente de tipo marxista-leninista, o governo de Cuba se exclui, ipso facto, da participação no sistema interamericano"⁽⁵³⁾.

Dentro desse mesmo clima, é também verdade que o país esteve inclusive em negociações com a Casa Branca para envio de tropas ao Vietnã, em 1964, quando Castelo Branco trocou cartas com Lyndon Johnson, manifestando solidariedade à política desenvolvida pelos Estados Unidos no sudeste asiático⁽⁵⁴⁾.

A ruptura de intercâmbio com Cuba e o reforço do sistema de segurança continental, defendido pelo Brasil, por ocasião da IX Reunião de Consultas dos Chanceleres americanos, em junho, foram dois dos grandes eventos que caracterizaram a política brasileira no primeiro ano do regime militar.

O alinhamento automático com os Estados Unidos, entretanto, não existiu, como sugerem algumas análises. Aliás, o pronunciamento de Castelo Branco, ao abrir as atividades do ano letivo da Escola Superior de Guerra em 1967 é elucidativo sobre os objetivos do governo brasileiro, tanto no plano interno quanto no externo⁽⁵⁵⁾.

(52) Cf. Ministério das Relações Exteriores. Textos e declarações sobre política externa, 1965, p. 47-49.

(53) Idem, op. cit., p. 50-51.

(54) Cf. Fernando Sandoval. "E o Brasil quase foi à guerra". Isto É, 14.12.1977, p. 42-50.

(55) O Estado de S. Paulo, 14.3.67.

No conhecido discurso de julho de 1964, aos jovens diplomatas, Castelo Branco ao dizer que "a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica que se traduz numa fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental", ressaltava que "dentro desse condicionante geral, a nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, estritamente em termos de interesse nacional, com margem de aproximação comercial técnica e financeira com países socialistas, desde que estes não procurem invalidar nossa opção básica"(56).

Afinal de contas, lembraria alguns meses depois (em 30 de outubro de 1964) "somos panamericanos, ocidentalistas e mundiais"(57).

De fato, assim efetivamente foi feito. Por isso, afirmações como as da própria embaixada norte-americana, divulgadas em maio de 1980, frisando que não se esperava que o "Brasil se alinhasse automaticamente ao nosso lado em todos os assuntos, como acontecia na década passada, quando os interesses brasileiros eram mais limitados", não correspondem à realidade, e são desprovidas de qualquer fundamento(58).

Esta mesma independência, aliás, tinha sido feita em junho de 1964:

"Em resumo, a política exterior é independente, no sentido de que independente deve ser, por força, a política de um país soberano. Política exterior independente, no mundo que se caracteriza cada vez mais pela interdependência dos problemas e dos interesses significa que o Brasil deve ter seu próprio pensamento e a sua própria ação"(59).

(56) H. A. Castelo Branco, op. cit., p. 110.

(57) Cf. Ministério das Relações Exteriores. op. cit., p. 33.

(58) O Estado de S. Paulo, 21.5.80, p. 7.

(59) H. A. Castelo Branco, op. cit., p. 110-111.

E seria reafirmada em março de 1967 na ESG, ao enfatizar que a "aceitação do sistema de segurança continental em nada inibe nossa independência econômica de comerciar livremente, de disciplinar os capitais que desejamos receber para auxiliar o nosso desenvolvimento, de importarmos tecnologia e equipamentos, das fontes que preferirmos (...). Sem falar em política independente, porque nos sentimos com notória independência, o meu governo foi o que mais ampliou o comércio e as trocas com a área socialista"(60)

Se, no plano ideológico, a tônica era o anticomunismo, as relações com os países do continente se faziam de forma pacífica. Dessa maneira, o governo brasileiro concedia prioridade ao fortalecimento das relações do país com os vizinhos do Hemisfério, "sem prejuízos dos rumos do universalismo inerentes à política externa de um grande país, conforme pregava a mensagem ao Congresso Nacional, em 19 de março de 1965(61) (grifos meus).

Em 1964 o Brasil rompeu relações diplomáticas com a República Popular da China e expulsava uma missão comercial que aqui se encontrava. Sob o pragmatismo responsável, em agosto de 1974, Geisel reatou relações com aquele país, reconhecendo-o como o único representante da nação chinesa, em detrimento de Formosa. Onze anos depois, em outubro/novembro de 1985, o primeiro ministro chinês desembarcava em visita oficial ao Brasil, sendo recebido pessoalmente pelo presidente José Sarney. Afinal de contas, um mercado potencial de mais de um bilhão de consumidores merece certamente atenção que foi dispensada a Zhao Ziyang.

Este é apenas um dos muitos fatos que marcaram a conduta internacional do Brasil nos últimos anos. Em 1964, a expulsão da missão chinesa, exigida por Carlos Lacerda, se constituía em um imperativo, já que o momento político assim o exigia. A conjuntura interna

(60) O Estado de S. Paulo, 14.3.67.

(61) Ministério das Relações Exteriores. Textos e declarações..., op. cit., p. 40.

solicitava atitudes daquela natureza. Por essa mesma razão, foram rompidas relações diplomáticas com Cuba, país exportador de "doutrinas nocivas" e com "valores anti-ocidentais".

Quando Geisel reconheceu não apenas a República Popular da China, mas também Angola e Moçambique, recém-libertos do jugo português, observou-se o exercício do pragmatismo na política externa brasileira, e que, em muitas circunstâncias foi alvo de críticas, principalmente por identificar-se com posturas terceiro-mundistas.

Foi isto também que ocorreu no período Castelo Branco, quando se estimou que o país não tinha uma conduta própria, apenas seguindo as orientações determinadas pelo grande país do norte. O fato de se reconhecer um outro Estado como líder de determinada parte do Hemisfério, não significava submissão, mas estar consciente de suas possibilidades políticas, econômicas e principalmente estratégicas.

Essas oscilações no período pós-64 fizeram com que a política externa brasileira fosse qualificada de formas distintas, às vezes, com a utilização de rótulos inadequados. A diferença de estilos na condução dos assuntos mundiais do país não deve ser entendida como necessariamente conflitante, são apenas formas diferentes de resolver um mesmo problema. Com retóricas diferentes, e nem tanto assim.

O que deve pesar no intercâmbio do Brasil com o resto da comunidade internacional é a existência de uma instituição burocratizada, hierarquizada, que mantém através da formação de um corpo altamente preparado, uma tradição de dezenas de anos em assuntos diplomáticos⁽⁶²⁾. Foi esta instituição que implementou a política brasileira em direção aos quatro ventos, nos vinte anos do regime militar, se bem que em temas relacionados à segurança nacional e política econômica,

(62) Cf. Zairo B. Cheibub. Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Dissertação de Mestrado apresentada ao IUPERJ, em 1984, mimeo.

atuava em parceria com os órgãos competentes. Daí as inúmeras divergências, às vezes sendo relegada⁽⁶³⁾. Mas nem por isso fora completamente imobilizada, perdendo seu raio de ação nos assuntos de sua esfera.

Há necessidade, também, de se entender que a política externa brasileira é, tão somente, uma das várias vertentes, motivo de preocupação dos planejadores nacionais, ao lado da saúde, salários, transporte e dezenas de outros tópicos, igualmente importantes.

A ênfase concedida pelos governos no período pós-64, na conduta dos assuntos nacionais possivelmente se pautou pela tentativa de solucionar, de acordo com sua perspectiva, todos esses problemas. Interessamos frisar que, dentro desse quadro, a política externa era apenas mais um dos instrumentos utilizados para carrear recursos para o desenvolvimento nacional. O que se deu pela entrada maciça de capitais estrangeiros, via empréstimos e investimentos, pelo intercâmbio com as outras nações, procurando obter divisas através de exportações.

Num primeiro momento, nos anos 60, é inegável, prevaleceram critérios ideológicos para o relacionamento internacional. Mas este comportamento se verificou em um contexto em que a mentalidade governamental apresentava resquícios do clima de guerra-fria. Ainda que rapidamente abandonado, aqueles anos tiveram como acontecimento importante a participação do Brasil na invasão à República Dominicana, ferindo o princípio de soberania nacional daquele país. A participação brasileira naquele episódio enquadrava-se num raciocínio defensivo de proteção continental, conforme a doutrina vigente. Não se constataram, porém, motivos expansionistas, nem se procurou ampliação da influência brasileira na região O que seria até inviável, em termos práticos, dado a própria dificuldade porque passava o país naquele momento, sem capacidade sequer para equacionar adequadamente seus próprios problemas internos.

(63) Ver a esse respeito Shiguenoli Miyamoto. "Geopolítica e política externa brasileira". Anuário ANPOCS, Ciências Sociais Hoje 1984. São Paulo, Cortez Editora, 1984, p. 143-161.

A invasão da República Dominicana foi, por outro lado, um episódio diferente do que ocorreu anos depois com a possibilidade de intervenção no Uruguai, e com a participação no golpe militar na Bolívia, ambos em 1971⁽⁶⁴⁾.

No exemplo uruguaio - Operação Trinta Horas - deve-se levar em conta a prevalência da teoria do cerco, o calor da guerra revolucionária e as fronteiras ideológicas, que permeavam a doutrina militar brasileira, naquele momento. Passara a vigorar a Lei de Segurança Nacional em 1967 (substituindo a de 1953), e as posteriores dificuldades enfrentadas pelo governo Médici, com os movimentos guerrilheiros, fizeram com que o estamento militar exercitasse a repressão, tanto internamente quanto junto às fronteiras onde esse risco parecesse iminente.

O exemplo uruguaio significa que a intervenção militar seria feita levando-se em consideração motivos estritamente ideológicos, na hipótese de vitória do candidato da Frente Ampla, Liber Seregni, conforme avaliação do SNI⁽⁶⁵⁾.

Com esse país, aliás, os órgãos de repressão atuavam conjugadamente, exemplificados seja pelo sequestro de cidadãos uruguaios em território brasileiro (Porto Alegre - RS), e levados de volta a Montevidéu, seja pela pouca vontade demonstrada pelas autoridades dos dois países em resolver a situação de Flávia Schilling libertada apenas no governo de João Figueiredo.

(64) Cf. por exemplo Evandro Paranaguá. "A história secreta da invasão de 1971", O Estado de S. Paulo, 21.4.85, p. 6; Dickson de Graef. Aventura, corrupção e terrorismo. A sombra da impunidade. Petrópolis, Vozes 1985, p. 11-21; Paulo Schilling. Brasil va a la guerra, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974; Ruth Needleman. "Bolívia: Brazil's geopolitical prisoner". Nacla's Latin America & Empire Report, VIII (2): 24-26, fev. 1974; Ana Lia Payro. "Brasil: otra vez gendarme de America Latina", Cuadernos Americanos 32 (3): 7-24, maio/junho de 1973; Vivian Trias. Uruguay y suas claves geopolíticas. Montevidéu, Ediciones de la Banda Oriental, 1972.

(65) Idem nota anterior.

O mesmo já não pode ser dito em relação à Bolívia. A participação brasileira no episódio que levou Hugo Banzer ao poder, não obedeceu apenas a interesses políticos ou ideológicos⁽⁶⁶⁾. Estavam também em jogo principalmente vantagens econômicas, através dos minérios e do gás boliviano. Não apenas esses, mas também o receio de que a Bolívia pudesse inclinar-se em direção à Argentina, o que estrategicamente seria um mau negócio para o Brasil, porque poderia haver a possibilidade de se bloquear o acesso do país ao Pacífico. Naqueles anos, a Argentina fazia intensas gestões junto à Bolívia, e o sucesso da Casa Rosada implicaria que La Paz poderia abrir mão da saída para o Atlântico, oferecida pelo Brasil, através do porto de Santos.

Pode-se considerar que neste caso fatores geopolíticos foram ponderados. Mas deve-se, por outro lado, recordar que o gás e o minério boliviano não foram objeto de cobiça exclusivo dos governos militares pós-64, mas também remontam à década de 50. E não eram alvo apenas de cobiça dos governos brasileiros. Particularmente na Argentina, esses interesses se manifestaram claramente, como elucidam inúmeros ensaios escritos na Bacia do Prata⁽⁶⁷⁾.

As considerações feitas até o momento já nos permitem notar que as Forças Armadas têm sua forma de conceber o país, tanto na condução dos assuntos domésticos, quanto em suas relações com o exterior.

Há que se entender, ainda, quando se fala das Forças Armadas, qual é a sua forma de conceber a proteção do Estado.

(66) Ver nota 64.

(67) Discuti esse assunto mais pormenorizadamente em minha tese de doutoramento em Ciência Política apresentada à USP em 1985: Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64), 2 vols., 486 p., mimeo.

Sua percepção da realidade é apoiada na visão conflitante inter-estatal, relegando, portanto, o conceito de integração. Como consequência o estamento militar entende que para desempenhar com eficiência sua tarefa, há necessidade de uma política de defesa de ocupação territorial, de proteção do patrimônio histórico nacional, precisando, portanto de recursos convenientes.

Ao privilegiar as relações internacionais pela ótica da guerra, apoiada nas discordâncias inter-estatais, as Forças Armadas elegem para seu próprio país, os objetivos a serem atingidos (soberania, não ingerência externa, etc.). Ao traçar desta forma o entendimento das relações Estado-Estado e Estado-sociedade, necessariamente permeia o pensamento militar, que o Estado tem interesses próprios que devem ser defendidos contra os seus inimigos.

Para que esta defesa seja assegurada, torna-se vital o fortalecimento do poder nacional, visto que um país só pode ser considerado importante mundialmente conforme os indicadores nacionais. Ou seja, trata-se de uma concepção de poder comparativa, em relação aos outros Estados. O aumento do poder nacional, projeta assim o país nos sistemas regional e internacional. Este é, aliás, o objetivo de todo estamento militar consciente de suas potencialidades, de seus recursos naturais e humanos.

Aliando-se a esta peculiar forma de pensamento dos militares, sua ascensão ao poder de Estado faz, evidentemente, com que as preocupações de um projeto nacional trilhem nesta direção, visando papel de importância para seu país no tabuleiro internacional de poder.

MILITARES E DIPLOMATAS: AMBIGUIDADES E CONFLITOS

Se há interesses concomitantes que abrangem setores diferentes, tanto no plano político, quanto no econômico e militar, quem comanda a política externa brasileira? São os tradicionais diplomatas preocupados com problemas políticos stricto sensu (e cada vez mais comerciais, desde a criação do Departamento Comercial no início da década de 70); os militares cujo horizonte permite apenas pensar em problemas estratégicos; ou os economistas voltados desesperadamente para obtenção dos dólares tão necessários para saldar a dívida nacional?

Se no período de Castelo Branco era ponderável a influência do pensamento esguiano, como explicar as posturas assumidas nos anos subsequentes?

As eleições foram o grande assunto dos anos 80, mas a política externa brasileira também se viu colocada no centro do palco ocupando as primeiras páginas dos jornais em diversas ocasiões. Vários acontecimentos contribuíram para que isto ocorresse, fazendo com que direta ou indiretamente a população se lembrasse de que o Brasil atua no cenário internacional.

Entre esses fatores podem ser mencionados: a discussão sobre a criação das forças de pronta resposta ao norte do país; o pouso dos aviões ingleses Hércules na região sul do país, em plena guerra das Malvinas; a ida do general Venturini ao Suriname; a apreensão dos aviões de Kadafi, carregados de armamentos; a tumultuada atuação do ex-embaixador norte-americano Langhorne A. Motley; o fornecimento de urânio ao Iraque, e o tão discutido Pacto do Atlântico Sul. Sem falarmos, é claro, nos temas do dia, que se referem às negociações da dívida externa, à ecologia, aos direitos humanos, ao narcotráfico, ao comércio exterior, ou, ainda ao conturbado caso das "polonetas" (no começo dos anos 80).

As divergências apresentadas pelo ex-chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, com ministérios econômicos e mesmo, discordâncias (mais veladas) com setores militares traz à cena uma dúvida levantada pelo jornalista

Newton Carlos em debate realizado pela Folha de S. Paulo, em 1979: "Quem faz a política externa do Brasil? é o Itamaraty ou é o Conselho de Segurança Nacional?" E ele mesmo respondia: "Eu tenho informação muito segura de que o voto do Brasil na ONU, considerando o sionismo uma forma de racismo foi dado em desacordo com a opinião do Itamaraty". E concluía afirmando que o Itamaraty preferia que o Brasil se abstinhasse em questões desta natureza⁽⁶⁸⁾.

Obviamente o país não poderia, naquela ocasião, ter votado a favor de Israel, quando o mundo enfrentava a crise do petróleo, e o Brasil chegava ao final do milagre econômico, necessitando, portanto, implementar suas relações com os países árabes. Da mesma forma, o Itamaraty desaconselhava, ainda no primeiro semestre de 1983, o Ministério da Marinha a adquirir o míssil Gabriel, de procedência israelita.

Walder de Góes, também jornalista, já abordara questões desta natureza: assuntos referentes à segurança nacional são tratados pelo órgão correspondente. Assim, "o programa nuclear brasileiro, que deu nascimento ao Acordo Nuclear, foi produzido pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional". Isto, depois de selecionar material durante mais de um ano de estudos⁽⁶⁹⁾.

Os pronunciamentos do ex-chanceler Saraiva Guerreiro são bastante claros a esse respeito. Em entrevista datada de 1980, o ex-ministro dizia "ser evidente que o serviço externo está intimamente ligado à questão da segurança nacional"⁽⁷⁰⁾.

(68) Cf. Folhetim (151), p. 7, suplemento da Folha de S. Paulo, 9.12.79.

(69) Cf. Walder de Góes. O Brasil do general Geisel. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978, p. 36 e seguintes.

(70) O Estado de S. Paulo, 2.3.80, p. 8.

Posição semelhante foi reafirmada inúmeras outras vezes. Na conferência pronunciada na ESG no dia 25 de maio de 1983 enfatizou que "em relação ao Suriname nossas ações tem-se orientado pelo binômio entendimento e segurança"(71).

As marchas e contramarchas da política externa brasileira, deixam margem a dúvidas: se os ministérios (ou órgãos) operam conjugadamente quem, na verdade, responde pelas tomadas de decisão? A resposta é simples: o presidente da República, como mandatário maior do país e comandante-em-chefe das Forças Armadas é o responsável pelos erros e acertos da atuação brasileira no contexto internacional. Ou seja, não existe uma política de ministérios, mas sim uma política ditada pelo presidente e os ministros apenas implementam suas decisões.

No âmbito internacional Saraiva Guerreiro costumava realçar este aspecto, afirmando que "quem define a política externa é o presidente; o que ele decidir está decidido. Todos os demais são assessores, e sou o principal assessor para os assuntos de política externa, por definição, e me sinto bem nesse papel"(72).

Opiniões como as de Saraiva Guerreiro não precisam, em princípio, ser contestadas, porque estas são pura verdade. Mas precisam, por outro lado, ser relativizadas, porque pouco adiantaria a Presidência da República estabelecer uma política que não pudesse ser cumprida sem a existência de uma assessoria eficiente como é o caso do Ministério das Relações Exteriores (73).

Parecer idêntico ao do ex-chanceler era exposto pelo atual embaixador nacional junto à ONU; Ronaldo Sardenberg, quando colocava o Itamaraty como subsidiário à política presidencial (74).

(71) Conferência pronunciada na ESG em 25.5.83, Ministério das Relações Exteriores, mimeo, p. 17.

(72) O Estado de S. Paulo, 2.3.80, p. 8.

(73) Cf. Zairo Borges Cheibub. op. cit.

(74) Entrevista com o autor em 17.1.84, em Brasília.

As declarações do chanceler eram feitas de acordo com os procedimentos protocolares, julgando o presidente da República como o Chefe de Estado e comandante-em-chefe das Forças Armadas. Logo, responsável por tudo que se passa no país.

Mas com a estrutura de poder vigente nos últimos lustros, em que o estamento militar ditou pela força de uma legislação excepcional as leis, como assuntos polêmicos que dizem respeito à política externa foram tratados? O presidente decidia e o Itamaraty cumpria as decisões, ou o Conselho de Segurança Nacional, em nome da Doutrina de Segurança Nacional interferia criando um duplo comando na política exterior minando o poder do Itamaraty?

Uma observação pouco mais cuidadosa nos mostra, como foi dito no início deste texto, que as relações internacionais brasileiras são implementadas em vários níveis, considerando-se as correlações de poder existentes entre os próprios ministérios, os interesses e objetivos nacionais prevalecentes naquele momento, a situação interna do país e o quadro mundial. Como não se pode pensar isoladamente em interesses políticos sem levar em conta os interesses econômicos e militares e vice-versa, deve-se considerar que os assuntos internacionais do Brasil necessariamente passam pelas três instâncias já anteriormente comentadas, segundo sua esfera de competência: a diplomática, a econômica e a militar.

Em virtude desta diversidade de loci decisório observam-se choques entre os ministérios dando a sensação de que a política internacional do Brasil sempre foi completamente desarticulada. Ou que apenas um desses canais seja o responsável pelas políticas adotadas. Quando se diz, por exemplo, que o Itamaraty perdeu o controle da política externa apoiada em dados como a ida do ex-secretário do Conselho de Segurança Nacional, Danilo Venturini, ao Suriname, no início dos anos 80, dando garantias de "não-cubanização daquele país", em vez do Ministro das Relações Exteriores, tal versão precisa ser vista com ressalvas. Como bem observou Alexandre de Barros, nada mais normal que fatos dessa natureza ocorram, no que tem toda razão, visto

que é prerrogativa do presidente da República escolher seu enviado, até porque sendo Bouterse coronel, sabe-se que militares conversam com maior desenvoltura com colegas de caserna⁽⁷⁵⁾.

No que diz respeito a este fato, deve-se salientar que as fronteiras do norte estavam, há muito, sendo alvo de atenção, tanto por parte dos meios diplomáticos, quanto dos militares. Desde 1980, já se verificava o aumento de reforços de fronteiras com o Suriname, tendo o Exército criado em janeiro de 1982 uma esquadra de cavalaria mecanizado, com efetivo de 250 homens em Boa Vista⁽⁷⁶⁾. Em abril de 1983 falou-se na criação de duas bases aéreas, a curto prazo, a serem realizadas em Roraima e Rondônia, e o VII Comando Aéreo Regional em Manaus, como parte de um plano governamental com o intuito de reforçar militarmente as fronteiras brasileiras⁽⁷⁷⁾.

Dentro desse espírito de alerta o embaixador Rubens Ricúpero chegou inclusive a proferir palestra naquele mesmo mês de abril, sobre "O Brasil e os países da fronteira do norte", para oficiais do EMFA⁽⁷⁸⁾, enquanto no dia 29 em Cancun, João Figueiredo dizia que "o Brasil faz tudo para evitar que países com quem tem fronteiras sejam comunistas"⁽⁷⁹⁾. Tal afirmação, pelo visto, incluía mesmo pensar em ajuda militar (limitada), ao Suriname, fato ocorrido pouco tempo depois quando o ex-chefe do EMFA, brigadeiro Waldyr de Vasconcelos confirmava a cooperação militar e econômica do Brasil com aquele país, prevendo inclusive a nomeação de um adido militar em Paramaribo⁽⁸⁰⁾.

Além do mais, pelo que se sabe, a ida do General Venturini ao Suriname foi uma decisão tomada em conjunto, em que participaram o presidente da República,

(75) Cf. Alexandre de Barros. "Libios e Suriname não tiram Itamaraty da rota", especial do Jornal do Brasil, 1.5.83, p. 6.

(76) Jornal do Brasil, 18.4.83, p. 8.

(77) Idem.

(78) O Estado de S. Paulo, 2.6.83, p. 5.

(79) Idem.

(80) Idem.

Além do mais, pelo que se sabe, a ida do General Venturini ao Suriname foi uma decisão tomada em conjunto, em que participaram o presidente da República, o Conselho de Segurança Nacional e o próprio Itamaraty⁽⁸¹⁾. Por esses motivos foi um equívoco afirmar que o Itamaraty estava completamente alijado de qualquer decisão, conforme escreveu Carlos Chagas, em matéria publicada em O Estado de S. Paulo⁽⁸²⁾.

Evidentemente há pontos de discórdia quanto à melhor forma de encaminhamento de algumas questões. Como inúmeras delas acham-se intimamente entrelaçadas, envolvendo ao mesmo tempo aspectos econômicos, políticos e militares, acabam colidindo entre si. Dados dessa natureza também devem ser considerados normais, já que um país como o Brasil, dependente em grande escala de recursos estrangeiros, tem que operar em várias frentes simultaneamente. Daí a inevitabilidade de atritos em muitas áreas, como a informática, a questão ambiental, a tecnologia nuclear ou a dívida externa.

Sabe-se, outrossim, da dificuldade em fixar precisamente onde acaba e começa a jurisdição de um e outro departamento. Isto é fácil de se perceber com relação aos aviões libios, que durante semanas (de abril a junho de 1983), tornaram-se tema de discussão nacional. Os informes e desmentidos simultâneos sobre a liberação dos aviões, com ou sem carga, por via marítima, ou aérea, além de mostrar a falta de sincronização entre os Ministérios das Relações Exteriores e da Aeronáutica, deixou claro que o relacionamento entre os mesmos não era tão perfeito como se queria fazer crer.

A própria concorrência para mostrar quem tinha mais poder foi visível nesse caso. As declarações descontraídas de Saraiva Guerreiro e Délio Jardim de Mattos comprovam a confusão reinante e a lenta fluidez de decisões quanto estão envolvidos dois ministérios.

(81) Cf. Feichas Martins & Carlos Conde. "Brasil arma força de 'pronta resposta'", O Estado de S. Paulo, 17.4.83, p. 7.

(82) Carlos Chagas. "Episódio demonstra crise na diplomacia". O Estado de S. Paulo, 21.4.83, p. 7.

Apenas 40 dias depois do início dos incidentes, ou seja, ao final de maio, quando a Presidência da República passou o comando da operação ao Itamaraty, o problema foi solucionado com maior rapidez.

Ainda que Saraiva Guerreiro e outros ex-chanceleres negassem frequentemente a existência de choques com outras instâncias, em pelo menos quatro ocasiões o primeiro abriu sua baterias contra insinuações sobre a falta de visão da política desenvolvida pelo Itamaraty, levantadas ora por José Botafogo Gonçalves, ex-chefe da Assessoria Internacional da Secretaria do Planejamento ora pelo ex-ministro Roberto Campos.

Em oposições feitas em 1983, na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal (18 de maio e 21 de setembro), na poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (19 de maio) e na ESG (25 de maio), o ex-chanceler tornou cristalina sua posição divergente ao considerar equivocada a postura de "alinhamento" com os países desenvolvidos do Ocidente excluindo a América Latina, África e Ásia, numa clara alusão aos ministros da área econômica⁽⁸³⁾.

Com tal posicionamento Saraiva Guerreiro conseguia pelo menos atrair a simpatia de setores militares, para quem o comércio com qualquer país devia ser visto sem qualquer preconceito, dentro da visão pragmática de obtenção de recursos, conforme declaravam à imprensa:

"não podemos pensar em termos de Terceiro Mundo ou de países ricos, mas sim em países que queiram comprar nossas mercadorias (...) também somos pobres e não estamos pagando, mas mesmo assim precisamos continuar comprando"⁽⁸⁴⁾.

(83) As exposições feitas na FIESP, na ESG e no Senado (21 de setembro) foram divulgadas pelo MRE em edição mimeografada. O pronunciamento feito na Comissão de Relações Exteriores em 18 de maio encontra-se publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção II, de 6.8.83, p. 3198-3208.

(84) Cf. Folha de S. Paulo, 8.5.83, p. 38.

O Ministério das Relações Exteriores também deixou claro, em inúmeras oportunidades, o seu descontentamento, manifestando-se contra a realização de um acordo militar envolvendo os países do Atlântico Sul. Chegou até a desaconselhar a participação em seminários que abordassem a questão, como aconteceu em maio de 1981. Vale lembrar que naquela ocasião o general Meira Mattos fora convidado a participar de um simpósio sobre segurança do Atlântico Sul a ser realizado em Buenos Aires e onde se encontrariam reunidos argentinos e norte-americanos⁽⁸⁵⁾. A participação do general, ainda que de reserva, ia frontalmente contra a política desenvolvida pelo Itamaraty de aproximação com os países africanos.

O tema do Atlântico Sul, aliás, se converteu em todos esses anos, em um dos pontos de discórdia maiores entre militares e diplomatas.

Sob o ponto de vista castrense, o controle do Atlântico Sul era de vital importância para os interesses estratégicos brasileiros. Obviamente porque, pensando as relações internacionais apenas em termos de conflito, a ótica militar privilegiava a vertente segurança em detrimento de outros interesses do país, primordialmente a diplomática.

O medo do domínio comunista na região se fazia sentir de forma aguda. Justamente contra uma possível "influência nociva" sobre o mundo ocidental, afetando os "valores básicos da civilização cristã", a intervenção militar no debate deu ênfase a propostas de acordos regionais tentando tornar atraente o surgimento de órgãos anticomunistas no Atlântico Sul.

Esta inquietação militar poderia ser justificada pelo menos em parte. Em primeiro lugar, porque os dois maiores países da América do Sul, Argentina e Brasil, situam-se nesta parte do Hemisfério; em segundo lugar, porque se não há confrontos regionais, a única preocu-

(85) Cf. Flávio de Almeida Salles. "Itamaraty não quer Meira no simpósio do Atlântico", Folha de S. Paulo, 21.5.81, p. 7.

pação só pode obviamente ser esta; e, por último, porque os militares raciocinam sempre dentro de estreitos parâmetros, ocupando a guerra o centro de suas atenções. Ademais, uma das funções da Marinha nacional, além de visitar outros países a pedido da Chancelaria, ou em viagens de instrução, é precisamente a de ficar singrando preguiçosamente as águas do Atlântico Sul e tentar proteger o extenso mar territorial.

Pelo menos dois acontecimentos conferiram alento às discussões sobre o Atlântico Sul: o conflito das Malvinas e a ida do Brasil à Antártica. De um lado, o Atlântico Sul sendo palco de certa forma inusitado, de uma guerra entre dois países do mundo ocidental, em troca de um punhado de rochas e gelos que, geopoliticamente, ocupa posição privilegiada para controle da região sul do continente: de outro lado, a segurança do Atlântico Sul precisava ser assegurada a qualquer custo, segundo a retórica militar, para que se processassem com tranquilidade as viagens e ocupação da Antártica, região potencialmente rica em recursos naturais.

Certamente essas elucubrações feitas à luz das teorias geopolíticas conferiram grande importância à América do Sul na defesa do mundo ocidental, porque o estrategista tende sempre a considerar sua região como o "umbigo do mundo", ocupando, portanto, papel decisivo em qualquer conflito.

Nas análises geopolíticas os argumentos levantados pelas Forças Armadas a favor da posição estratégica do Atlântico Sul, podem ser resumidos nos seguintes itens:

- aumento da importância deste oceano como rota de navegação, ligando os Hemisférios Norte e Sul, em detrimento dos canais de Suez e do Panamá;
- existência das ilhas Ascensão, Trindade e Malvinas, servidoras de bases de apoio a operações militares aéreas e marítimas;
- caminho para a Antártica.

Justificativas nessa direção podem ser encontradas em militares brasileiros como Carlos de Meira Mattos,

Mário Cesar Flores, Hermes de Araújo Oliveira e em dezenas de outros, argentinos e brasileiros⁽⁸⁶⁾.

Pensada sob o prisma da "indeclinável responsabilidade" face aos problemas mundiais contemporâneos, e à expansão comunista, foi suscitada a necessidade de constituição de um pacto abrangendo os países da região, bem como os da costa africana, com auxílio britânico ou norte-americano. Foram inclusive sugeridos nomes que se consagraram, como Pacto do Atlântico Sul ou Organização do Tratado do Atlântico Sul, com funções similares às existentes no Hemisfério Norte.

De forma imprecisa, porém muito próxima à realidade, pode-se afirmar que apenas os militares, principalmente os da reserva, alimentaram esperanças acerca da consecução de um tratado desta natureza. Os meios civis, representados pelas Chancelarias manifestaram-se equidistantes a esses devaneios estratégicos. Uma explicação para o fato de se encontrarem na primeira categoria os maiores defensores do pacto deve-se, certamente, à sua identificação com os antigos regimes autoritários no continente, mas que pouca ou nenhuma influência tiveram na elaboração e implementação dos planos de defesa nacional.

Aliás, esta característica de militares de reserva se manifestaram mais a favor da guerra do que os da ativa, pelo menos claramente, deveria merecer a realização de estudos. Explicações que necessitam de comprovação empírica poderiam indicar que isto é peculiar à sua formação específica, e também atendendo aos seus próprios interesses. A formação de um pacto militar

(86) Cf. entre outros. Luiz Paulo Macedo Carvalho. "Atlântico Sul", A Defesa Nacional (710): 57-68, nov/dez. 1983; "Interesses e responsabilidade do Brasil no Atlântico Sul", A Defesa Nacional (711): 75-80, jan/fev. 1984; Hermes de Araújo Oliveira. "O Brasil e o Atlântico Sul", A Defesa Nacional (679): 37-43, set/out. 78; Carlos de Meira Mattos. "Atlântico Sul - sua importância estratégica". A Defesa Nacional (688): 73-90, mar/abr. 1980. E mais dezenas de artigos publicados na Segurança & Desenvolvimento, nos Cadernos de Estudos Estratégicos, Política e Estratégia, etc.

significaria envolver diretamente os militares em algo concreto como uma guerra, o que não acontece quando estão limitados à caserna ou à defesa dos poderes constitucionais do país; propiciaria aumentar sua vida útil no serviço ativo; e, ligado ao primeiro, a frustração quando passam para o quadro da reserva, por terem se preparado durante anos, para um combate militar que nunca veio, a não ser contra o inimigo interno (a própria sociedade nacional, com os regimes ditatoriais), ou desempenhado funções burocráticas, muitas vezes apenas sentados atrás de uma mesa. Exatamente por este último motivo ocorre a glorificação dos que pelo menos uma vez em toda a longa carreira lutaram não contra os próprios cidadãos de seu país, mas tendo um inimigo real, como aconteceu na Segunda Guerra Mundial, ou na Guerra do Paraguai.

A partir deste raciocínio pode-se entender o porquê das críticas no presente ano, ao governo e à sociedade, feitas pelas Forças Armadas, por não terem participado da Guerra do Golfo, ao lado das forças aliadas contra o Iraque. Alegam os militares que perderam uma grande chance de muito aprender em conflitos desse porte, porque prevalece no país, segundo elas, uma visão equivocada sobre o assunto, discutindo-se ainda o papel das Forças Armadas.

A preocupação dos militares com relação ao Pacto do Atlântico Sul não é recente e sempre esteve na ordem do dia, sendo anteriores às mudanças de regime verificadas em Angola e Moçambique. O que aconteceu a partir de 1975 é que as inquietações adquiriram nova dimensão, tornando-se mais intensas, por isso novos debates foram travados a respeito da segurança nesta parte do Hemisfério.

Nos anos 60 esse tema já era abordado. No começo da década seguinte, conforme se pode verificar pelas discussões realizadas na ESG, tal problema também se colocava. Em conferência realizada em 1971 na ESG, o então ministro da Marinha almirante Adalberto de Barros Nunes chamava atenção para a necessidade de se olhar com o devido cuidado, os problemas referentes a essa região. Enfatizava naquela oportunidade a proteção quase inexistente oferecida pelo Tratado Inter-

americano de Assistência Recíproca (TIAR), apesar de não mencionar explicitamente a criação de mais um pacto regional⁽⁸⁷⁾.

É por intermédio de críticas à ineficiência do TIAR, que os círculos castrenses levantaram a bandeira de um organismo que fosse mais operacional no Atlântico Sul. Esta postura, todavia, não encontrava eco no seio de toda a Marinha, ainda que na década de 70 a questão da defesa do Atlântico Sul tenha sido frequentemente cogitada não só aqui, mas na Argentina, no Uruguai, no Chile, na Bolívia, além da África do Sul, da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos.

Declarações como a de Gualter Maria Menezes, ex-chefe do Estado-Maior da Armada, ou do ex-ministro da Marinha Azevedo Henning negando a possibilidade de concretizar um pacto regional poderiam levar a crer que a tentativa de continuar suscitando o problema estivesse enterrada⁽⁸⁸⁾. Isto não aconteceria, porém, não apenas porque os militares argentinos insistiam periodicamente no assunto, mas a independência de Angola e Moçambique com a instauração de regimes simpáticos à causa marxista, começou a preocupar vivamente os governos militares do Cone Sul.

O que se observa é que o debate em torno da formação do pacto estava vinculado estreitamente aos novos regimes de Luanda e Maputo, que poderiam converter-se em séria ameaça não somente à América do Sul, mas a todo o continente. O perigo representado consistiria na possibilidade de se bloquear o Atlântico Sul, impedindo que os navios, principalmente superpetroleiros, pudessem transitar livremente por este oceano.

As discussões foram intensificadas no período pós-75, quando até então era um tema abordado de forma secundária, se bem que nunca tivesse deixado de ser considerado. Frequentemente o debate sobre um organis-

(87) Folha de S. Paulo, 9.10.77, p. 10.

(88) Cf. Folha de S. Paulo, 9.10.77, p. 10; ver também artigo de Lenildo Tabosa Pessoa. "O Brasil perante o desafio do Atlântico Sul", O Estado de S. Paulo, 12.12.76, p. 164.

mo regional parecia assemelhar-se muito mais à um exercício intelectual. O surgimento de Angola e Moçambique, como nações independentes, alterou o quadro existente. Agora o "perigo comunista" aparecia com todo o vigor, assustando parcelas do meio fardado.

Os regimes de Agostinho Neto e Samora Machel passavam a ser perigosos porque Angola está em linha reta frente ao território brasileiro, separado apenas pelo grande lago Atlântico. Por isso o reconhecimento desse país foi visto com reticência pelos militares, quando o Ministério das Relações Exteriores, antecipando-se ao resto do mundo, reconheceu o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), sem que os combates houvessem sido encerrados, o que ocorreria apenas em meados de 1991.

O Itamaraty via no MPLA o legítimo representante daquele novo Estado, porque sabia, entre outras coisas, que esse movimento era o que aglutinava maior número de etnias, o que inviabilizava a vitória de outras facções.

Tal ousadia da Chancelaria lhe custaria críticas violentas, não só no seio das Forças Armadas, que viam, contrafeitas, um país comunista do outro lado do oceano, não tão distante assim, mas também através da imprensa como O Estado de S. Paulo que atacava, em constantes editoriais, a posição assumida por Azeredo da Silveira.

No Governo Castelo Branco falara-se na formação da "comunidade luso-brasileira", com a participação do Brasil, Portugal e colônias africanas. Este fato, contudo, se passara dez anos antes da conquista da independência das colônias. O quadro dos anos 70 era completamente distinto: "o comunismo solerte", representado pelos governos de Agostinho Neto e de Samora Machel devia ser visto e tratado com reservas.

De maneira mais intensa, outras vezes mais pausadamente, o debate continuou a ser alimentado, ao longo dos anos, não apenas reportando-se à necessidade de construção de um pacto, mas com propostas de frentes anticomunistas, de mecanismos de defesa aérea do continente, de participação do país em uma nova força inter-americana de paz para intervir em Granada, ou

através da divulgação de um manifesto lançado em Buenos Aires no começo de 1984 "conclamando as Forças Armadas, os povos e governos da América Latina, no sentido de se criar um sistema de defesa regional, em substituição às atuais relações inter-americanas"(89).

Mesmo oficiais da ativa se identificavam com esta postura, como o general Antônio Ferreira Marques, chefe do Estado-Maior do Exército, que aproveitando a realização da 14ª Reunião dos Exércitos Americanos (novembro de 1981), propunha um acordo com as nações latino-americanas para ir contra o inimigo comum, o comunismo internacional(90).

Como se vê, os desejos dos militares coincidiam pouco com o que pensavam os responsáveis pela Chancelaria brasileira. A atuação dos diplomatas, ao contrário das oscilações do discurso militar, se pautou negativamente a qualquer tentativa de organização do gênero.

Nesses anos, a postura adotada pela Chancelaria brasileira manteve-se razoavelmente coerente, condenando o pacto e mesmo a formação de qualquer frente, como sugerido em julho de 1981, em Port of Spain(91).

Uma vez que se adotou a política de aproximação com a África, fundamentalmente os países da Costa Ocidental, qualquer acordo com a África do Sul, que obrigatoriamente teria que fazer parte constituindo com Argentina e Brasil os principais representantes deste Pacto, permaneceu fora de cogitação. Ademais, a política desenvolvida pelo Itamaraty, condenando constantemente o apartheid, inviabilizou, pelo menos em termos diplomáticos, a consecução de acordos como o pensado por parcelas das Forças Armadas.

(89) Esse manifesto foi assinado por diversos oficiais da reserva, sendo que o seminário foi organizado pela Unidade Argentina Latinoamericana. Cf. O Estado de S. Paulo, 3.10.84, p. 9.

(90) Cf. Folha de S. Paulo, 20.10.81, p. 6.

(91) Cf. Flávio de Almeida Salles. "Guerreiro rejeita força interamericana de paz", Folha de S. Paulo, 24.7.82, p. 6. É bem verdade que vez ou outra o Itamaraty tropeçava em suas próprias palavras, por exemplo em setembro de 1981, quando se cogitou a possibilidade de o Brasil enviar tropas a Angola.

As críticas do ex-chanceler Saraiva Guerreiro não se restringiam apenas à política de discriminação racial, mas em várias ocasiões responsabilizou esse país pelo que acontecia na África Austral, referindo-se à questão da Namíbia; condenou a invasão de Angola por tropas sul-africanas em agosto de 1981; e fez o mesmo em setembro daquele ano, quando visitava o Brasil o chanceler de Moçambique Joaquim Chissano. Demonstrou, ainda, visível irritação em fevereiro de 1982, quando nove deputados brasileiros visitavam a África do Sul, porque na mesma semana encontrava-se no Brasil o chanceler angolano Paulo Teixeira Jorge.

Uma zona sem conflitos, esta visão que o Itamaraty sempre procurou defender para o Atlântico Sul, e que acabou se convertendo, por proposta do Governo brasileiro à ONU, na "Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul", em meados dos anos 80. Defendendo este ponto de vista, quando visitou a Nigéria no primeiro semestre de 1981, Saraiva Guerreiro pedia o apoio dos países africanos, independentemente dos regimes por eles adotados, para a preservação do oceano como área de paz e prosperidade. Ao mesmo tempo tornava indesejável qualquer tipo de pacto com Pretória⁽⁹²⁾.

A criação da zona de paz e de cooperação no Atlântico Sul em 1986, é outra boa ilustração das divergências entre diplomatas e militares. Inspirada no Ministério das Relações Exteriores, a proposta encontrou resistência do estamento militar à forma como se encontrava regidida. Consultado pelo Itamaraty, antes da elaboração final do texto encaminhado à ONU, o EMFA fez questão de realçar que havia diferenças entre desmilitarização e não-militarização, exigindo que esta distinção fosse nitidamente explicitada.

Tanto é assim que o documento final, em seu item 11, estipulava que a

(92) Cf. Flávio de Almeida Salles. "Brasil descarta qualquer acordo com África do Sul", Folha de S. Paulo, 27.3.81, p. 10.

"questão da não-militarização do Atlântico sul refere-se especificamente às atividades relacionadas às questões e interesses internacionais alheios aos da região, de maneira a não afetar de modo algum os programas de modernização e desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área. É importante, pois, que fique claramente entendido que o conceito de não-militarização da área dos países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização no sentido da capacidade de atuação militar dos países da área"(93).

Outras questões principalmente relativas ao esforço de poderio bélico brasileiro, incluindo aí a possível fabricação da bomba atômica são itens dos quais as Forças Armadas não abrem mão, mesmo quando em choque direto com os interesses diplomáticos. O Acordo Nuclear firmado com a República Federal da Alemanha, em 1975, se insere nesse quadro, de um provável aumento da capacidade bélica brasileira. Pelo menos era isto que se visou naquele momento, quando se imaginou que a Alemanha transferiria ao Brasil o domínio do ciclo completo do enriquecimento do urânio.

A não viabilização deste projeto e as exigências da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), fizeram inclusive com que medidas fossem tomadas resultando no projeto paralelo.

A obtenção do artefato nuclear, além do prestígio ao nível internacional, e de fortalecer, na concepção militar, o poder nacional, seria imprescindível, pensando-se em um possível conflito regional, ou mais amplo, principalmente após a guerra das Malvinas.

(93) Cf. Ministério das Relações Exteriores. Resenha de Política Exterior do Brasil, dezembro de 1986, p. 68 (número especial sobre Zona de Paz e de cooperação no Atlântico Sul).

Por esta razão o chefe do EMFA, almirante José Maria do Amaral Oliveira, manifestou-se contrário à inclusão de artigos na futura Constituição, que pudessem impedir a construção da bomba atômica, conforme propunha o deputado peemedebista Hélio Duque, do estado do Paraná. "Não devemos nos cercear para o futuro. Não creio que haja uma razão para nós construirmos uma bomba atômica, agora, quem sabe qual será o nosso futuro", foi o comentário do almirante a esta proposta⁽⁹⁴⁾. Para o almirante outras nações produzem armamento nuclear, motivo pelo qual não via sentido para o Brasil assumir gratuitamente uma posição de jamais fazer isso ou aquilo⁽⁹⁵⁾.

Esta discussão também é bastante antiga. No final da década de 1960, sob Costa e Silva, o Brasil se recusou a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, reassumindo postura idêntica em 1989. Àquela altura, Araújo de Castro denunciava inclusive a tentativa de "congelamento do poder mundial", imposto pelas nações detentoras de tecnologia nuclear, dividindo o mundo em duas categorias de Estado: os adultos, maduros e responsáveis e detentores do poder nuclear, e as nações imaturas, que deveriam escudar-se à sombra dos primeiros⁽⁹⁶⁾.

Amparado pelo rótulo de diplomacia da prosperidade, o governo Costa e Silva procurava resolver o problema do subdesenvolvimento, conseguindo a segurança econômica coletiva, através de um salto tecnológico, considerado perfeitamente viável com o controle da energia nuclear.

Para Costa e Silva, a energia nuclear desempenharia papel primordial, convertendo-se no recurso mais poderoso a ser colocado ao alcance dos países subde-

(94) Cf. O Estado de S. Paulo, 22.6.85, p. 2; Folha de S. Paulo, 22.6.85, p. 6.

(95) Idem.

(96) Cf. J.A. Araújo Castro. "O congelamento do poder mundial". Revista Brasileira de Estudos Políticos (33): 7-30, jan/72.

envolvidos, com o intuito de reduzir a distância que os separa das nações industrializadas⁽⁹⁷⁾.

O embaixador brasileiro Sérgio Correa da Costa, ao reiniciarem-se os trabalhos da Conferência de Desarmamento em Genebra, em 16 de maio de 1967 justificava no que a energia nuclear poderia ajudar:

"Armas nucleares não as pretendemos receber nem fabricar. Não alienaremos, contudo, o direito de pesquisar sem limitações, e, eventualmente, fabricar ou receber explosivos nucleares que nos permitam executar grandes obras de engenharia, interligar bacias fluviais, abrir canais e portos, consertar enfim a geografia onde preciso for, em prol do desenvolvimento econômico e o bem-estar do povo brasileiro"⁽⁹⁸⁾.

Sabe-se, hoje, que o objetivo das Forças Armadas, na busca de um status ao nível mundial permanece. Não amparado tanto nas condições geopolíticas, elementos facilmente superáveis com o avanço da tecnologia moderna. Por isso mesmo, os projetos paralelos de desenvolvimento nuclear continuam em esforços isolados das três armas, mas que no conjunto conseguem propiciar uma política de defesa nacional. Por isso os investimentos que se realizam em ciência e tecnologia nos últimos anos, principalmente na Marinha, através do Centro Experimental de Aramar, no interior de São Paulo, onde se desenvolve a tecnologia nuclear em escala industrial e o protótipo do reator para o submarino nuclear. O mesmo pode ser dito em relação aos projetos FT 90, FT 2000 e FT 2015 do Exército, e dos projetos da Aeronáutica em São José dos Campos, sobre a Missão Espacial Completa Brasileira e o Projeto AMX.

(97) Cf Ministério das Relações Exteriores. Documentos de Política Externa, I, 1967, p. 14.

(98) Idem, p. 31.

Ainda que o país invista relativamente pouco - cerca de 0,7% do PIB - em ciência e tecnologia, programas vêm sendo implementados pelas Forças Armadas. Ao Exército coube a construção de um reator de urânio natural e de grafite, que pode servir à produção de plutônio; a Marinha se encarregou de processar o enriquecimento do urânio por ultracentrifugação e com a construção do reator para submarino nuclear; a Aeronáutica, por sua vez, se encarregou do enriquecimento de urânio a laser, com o desenvolvimento do reator rápido regenerador⁽⁹⁹⁾.

O projeto da Marinha denominado Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear (conhecido pelo código de Programa Chalana), visa dotar o país de submarinos com propulsão nuclear a longo prazo, e é subdividido em quatro projetos: Ciclone, Remo, Zarcão e Costado. Iniciado em 1978, tal projeto consumiu, desde então, até 31 de maio de 1989, cerca de 289 milhões de dólares, contando tanto com recursos da SA-DEN, quanto captados no exterior e da própria Marinha⁽¹⁰⁰⁾.

Do que foi dito até aqui, pode-se afirmar que a política exterior brasileira nem sempre foi conduzida de maneira mais condizente. A atuação às vezes reticente do país tem levado a interpretações constantes sobre a capacidade de resolver mesmo problemas de ordem estritamente diplomática. O conflito das ilhas Malvinas, em que se chegou a duvidar da solidariedade brasileira ao "país-irmão" do Cone Sul, colocou à tona, a situação ambígua das colocações do Governo brasileiro.

Reconhecendo o direito da Argentina às ilhas, temia ferir os brios da Coroa Britânica atacada em seu império, embora tivesse retido o Vulcão inglês no Rio de Janeiro. Dentro da visão pragmática o Itamaraty preferiu flutuar entre os dois contendores sem se comprometer.

(99) Cf. Geraldo Lesbat Cavagnari Filho. "Concepção estratégica para o Brasil no século XXI", Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP, julho de 1989, mimeo, esp. p.62-96.

(100) Idem, op. cit.

A retórica diplomática, todavia, deixava clara, as intenções brasileiras através desse comportamento, como apontava a imprensa:

"Para os observadores militares consultados interessa ao Brasil muito mais a manutenção do status quo nas Malvinas, do que a posse das ilhas pelos argentinos. E as razões econômicas e estratégicas não estão ligadas intrinsecamente às Malvinas, mas sim à posição privilegiada das ilhas para a defesa dos interesses na Antártica (sendo inconveniente ao Brasil que a Argentina mantenha a posse das Malvinas, transformando-as de ilhas neutras que hoje são, em relação ao Brasil, em futuras bases militares)"(101).

Com esse espírito o Brasil havia chegado à Antártica ao final de 1981.

Essa dubiedade que caracteriza a atuação do país no plano internacional pode ser constatado em junho de 1983, quando se permitiu que os Hércules ingleses baseassem em Canoas, no Rio Grande do Sul (denunciado pelo The Guardian londrino), a caminho das Malvinas, sob a alegação de que "não podemos deixar que aviões ingleses caiam na água" devido a problemas técnicos, como justificava o brigadeiro Délio Jardim de Mattos(102).

Após sucessivos desmentidos pelo chanceler brasileiro e pelo ministro da Aeronáutica, que dizia ignorar o assunto, o próprio chanceler, em pelo menos dois instantes deu explicações à Argentina sobre o ocorrido: recebendo o embaixador Hugo Carminos creditado em Brasília, em 27 de junho, e em entrevista à televisão argentina no dia 4 de junho. No dia 7 do mesmo mês, o próprio presidente Figueiredo explicava ao presidente argentino Reynaldo Bignone, o pouso dos aviões britâ-

(101) Cf. Guilherme Manso. "O Brasil e as Malvinas: a análise dos militares brasileiros". Folha de S. Paulo, 18.4.82, p. 9.

(102) O Estado de S. Paulo, 18.4.82, p. 9.

nicos(103). O que se esqueceu de dizer, certamente, foi que naquele momento a Grã-Bretanha estudava a aquisição de mais de uma centena de aviões, tendo incluído numa relação de três modelos preferenciais o Tucano brasileiro. Ao mesmo tempo a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) continuava entregando os 12 Xavante adquiridos pela Argentina, no valor de 60 milhões de dólares(104).

Aliás, esta dubiedade de comportamento do país era perfeitamente entendida pelos próprios argentinos. Tanto é assim que, por ocasião do pouso dos aviões ingleses em Canoas, "os argentinos chamaram para consultas não os seus representantes diplomáticos em Brasília, mas o adido aeronáutico"(105). Talvez raciocinando da mesma forma que os argentinos, o ex-embaixador norte-americano Langhorne Motley preferia dialogar mais com os generais Rubem Ludwig, Danilo Venturini e Octávio Medeiros do que com o Itamaraty.

Do exposto, pelo menos duas conclusões podem ser tiradas: em primeiro lugar que, desde os anos 70, a política exterior brasileira não foi conduzida pensando-se apenas em termos estratégicos, embora este aspecto tenha sido devidamente ponderado. Um bom exemplo é a própria política de cooperação com o Suriname, ao mesmo tempo que reforçou as fronteiras. Em segundo lugar, levando o pragmatismo às últimas consequências, e o caso do Suriname também se aplica aqui, o país tornou-se um parceiro não confiável.

Todavia como as relações internacionais não se estruturam em princípios morais ou filosóficos, mas sim em relações de poder, o Brasil nunca pensou em amigos. Apenas em aliados, não se preocupando exclusivamente em aspectos ideológicos, se pertencentes ao Primeiro ou ao Terceiro Mundo, desde que pudesse, com esse comportamento auferir, de alguma forma, benefícios.

(103) A imprensa divulgou amplamente este fato.

(104) Cf. Milton F. da Rocha Filho. "O Brasil vende 12 aviões Xavante de combate para a Argentina". Jornal do Brasil, 18.4.83, p.8.

(105) Cf. Clóvis Rossi. "Buenos Aires cobra uma posição clara do Brasil", Folha de S. Paulo, 5.7.83, p. 6.

OBSERVAÇÕES FINAIS

No período pós-64 as instâncias civis e militares seguramente trabalharam em conjunto para a formulação da política brasileira, seja no continente, seja no sistema internacional. Ora com maior influência militar (principalmente nos temas relacionados à segurança) ora deixando a instância competente atuar à vontade, ou seja, o Ministério das Relações Exteriores.

Esta identificação entre interesses civis e militares fez com que muitas interpretações passassem a ver, em todo o período, apenas a vertente militar ser privilegiada na condução da política internacional do Brasil.

O que houve, certamente, foram situações peculiares, em que a questão da segurança, sendo considerada importante, dado a característica do regime, passasse a receber atenção cada vez maior. Mas, nem por isso pode-se dizer que a diplomacia executada no período pós-64 foi apenas de inspiração castrense.

A ascensão do estamento militar em 1964, com presidentes provindos da caserna, necessariamente fez com que a forma de entender a inserção do Brasil no contexto mundial passasse a ser visto sob o prisma castrense. Afinal de contas um dos motivos alegados para a tomada do aparelho de Estado foi justamente o perigo comunista.

Evidentemente muito do que foi feito nesses anos, apoiou-se nas doutrinas militares, seja a ocupação do território, a necessidade de manutenção rígida do controle da sociedade pelo Estado, através dos Atos Institucionais, pelo Decreto-Lei 477, pela censura implacável aos meios de comunicação sociais, nas relações trabalhistas, etc.

Ao nível internacional, a atuação do país, fundamentalmente no âmbito regional teria tido sempre influência esguiana, através de conhecidos membros da entidade como o próprio Castelo Branco, Golbery do Couto e Silva, Ernesto Geisel, Carlos de Meira Mattos e outros de menor expressão.

A bem da verdade muitas das críticas sobre a influência da intelligentsia militar são procedentes. Afinal de contas, no primeiro governo militar dirigido pelo marechal Castelo Branco, foi visível a influência na própria composição do ministério, quando muitos elementos eram egressos da ESG. Mesmo a terminologia utilizada pelo marechal era de cunho esguiano, lançando mão de conceitos como poder nacional, objetivos nacionais permanentes, objetivos nacionais atuais, segurança e desenvolvimento, etc.

Entretanto, uma coisa é admitir que neste primeiro governo influência se deu de maneira acentuada. Outra, completamente distinta é aceitar que todas as políticas nacionais, principalmente aquelas voltadas à atuação do país no continente tenham sido sempre de inspiração militar. Mesmo porque, como se sabe, o período de durabilidade do regime militar extrapolou em muito aquilo que estava definido anteriormente. Não custa lembrar que o primeiro Ato Institucional, que não tinha sequer número, porque pretendia ser único, já definia as regras do jogo para os próximos anos. Quer dizer, fixava-se por aquele Ato Institucional as eleições presidenciais, a forma como as mesmas seriam processadas e mesmo a posse do futuro presidente da República.

O não monolitismo da instituição militar, nem no plano político nem no ideológico, fizeram com que estas intenções não fossem respeitadas. Desta forma, após as eleições de outubro de 1965, e a vitória de representantes da oposição naquele momento, fazendo com que se baixasse o Ato Institucional nº 2, mudando completamente as regras do jogo e com a conseqüente extinção dos partidos políticos, fez com que o quadro fosse completamente alterado e tudo passasse a ser nebuloso.

Mas seria incorrer na visão conspirativa da história imaginar que isto já fazia parte das intenções dos grupos que assumiram o poder em abril de 1964. Tanto os civis (que se sentiram traídos após o AI-2), bem como os próprios militares não tinham certamente visão do que poderia acontecer, a não ser um período de transição, que estava estipulado para um prazo de pouco menos de dois anos.

Da mesma forma que nenhuma instituição civil se constitui em um bloco monolítico, seja ela partido político, sindicato ou Igreja, a corporação militar é marcada por clivagens diversas, embora tenha um espírito de corpo extremamente eficaz, ao contrário da maior parte das instituições nacionais.

E foi nesta clivagem no seio do estamento militar que fez com que se alterassem os rumos do movimento de 1964, estendendo-se por um período extremamente longo, de duas décadas.

A atuação dos governos militares passou, em grande parte das interpretações, a ser vista apenas como resultado da doutrina militar. Na realidade muitas dúvidas perduram, mas é certo que exageros acontecem nessas análises, seja pelo momento em que foram realizadas, no calor do combate, de oposição ao regime ditatorial, que se utilizava de uma Lei de Segurança Nacional, seja porque o distanciamento dos fatos hoje aponta que influências aconteceram mas não atingiram a totalidade das políticas públicas, a não ser em áreas consideradas de risco para manutenção do poder pelos próprios militares.

Em instâncias importantes como a própria definição e implementação das políticas econômicas, o estamento militar teve poucas influências, inclusive porque seus conhecimentos sobre o assunto eram (e continuam sendo) extremamente parcos, deixando tudo a cargo de seletos grupo de técnicos e economistas, designados posteriormente como tecnocratas. É assim, portanto, exagerado atribuir as realizações, acertos e erros somente ao estamento militar, nos últimos lustros. Muitas das responsabilidades cabem a instâncias outras que não ao estamento militar, mas sim a burocratas e técnicos que, utilizando-se do fechamento do regime, implementaram políticas com as quais os militares apenas concordavam devido à sua incompetência no assunto.

O que se deve dizer é que devido à sua formação, os ideais militares, de defesa do Estado, se confundiam com a área de atuação do Ministério das Relações Exteriores

De todos, o governo Castelo Branco foi o mais marcado pela influência esguiana, porque se caracterizou por medidas concretas de envio de tropas nacionais a outro país, ferindo a autonomia de outro Estado soberano.

Nos anos posteriores, muitas medidas tomadas também tiveram reflexos no relacionamento do Brasil com outros Estados, principalmente os vizinhos do continente sul-americano. Mesmo com os Estados Unidos houve problemas, como o rompimento de acordo militar vigente entre os dois países, desde 1952, e denunciado pelo Brasil em 1977⁽¹⁰⁶⁾.

O reestabelecimento de relações diplomáticas com Havana, apenas resolvido no governo Sarney, pode ser mencionado como exemplo típico da resistência de setores militares, reticentes em não querer países com pontos de vista ideológicos divergentes fazendo parte da OEA, embora desde 1974, o Brasil tenha se absterido (e não votado contra) pela volta de Cuba ao seio da organização pan-americana⁽¹⁰⁷⁾.

Sabe-se que o Itamaraty sempre trabalhou em conjunto com os órgãos de segurança. O episódio cubano mostra em 1985 comportamento desta natureza. Como foi amplamente divulgado, o assunto estava sendo tratado simultaneamente em diversas esferas tanto na diplomática, quanto na militar. Em determinado momento, o Ministério das Relações Exteriores alegava estar esperando o "sinal verde" dos órgãos de segurança para implementar as relações diplomáticas com o governo de Fidel Castro.

Em outra circunstância o chanceler Olavo Setúbal confirmava perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara Federal, que o reatamento com o regime cubano não interessava. O motivo alegado era de ordem es-

(106) Cf. Clóvis Brigagão. "Cancelamento do acordo". Revista Brasileira de Política Internacional, 21 (81-84), 1978, p. 103-109.

(107) Sobre Cuba ver ensaios diversos de Armando A. F. Vidigal, Oliveiros S. Ferreira e Carlos de Meira Mattos, publicados pela Política e Estratégia, III (2), abr/jun. 1985.

tritamente prática. Os cubanos não teriam condições de pagar nada, vivendo a renegociar seus débitos. Cuba, da mesma forma que a Nicarágua, realçava Setúbal, exportava produtos agrícolas competitivos com os do Brasil, e não dispõe de divisas para pagar suas importações (108)

Em junho de 1985, o ministro-chefe do EMFA, almirante José Maria do Amaral declarava que a sua Pasta aceitava o reatamento com Havana, ainda que ressalvasse que este era um problema diplomático e político, de alçada do presidente da República e do Itamaraty. Ao defender o reestudo da questão observava: "se houver razões econômicas e diplomáticas, que o justifique, acho que o assunto deve ser reestudado e reata-se". Para o almirante, houve um período em que era dito e sabido que Cuba exportava a revolução. Aparentemente isto não estaria ocorrendo. Portanto, do ponto de vista ideológico, não haveria maiores problemas. Afinal de contas, o cenário muda todo dia. Nada é imutável, afirmava o ex-chefe do EMFA (109)

É claro que, dependendo do momento, das circunstâncias, as decisões militares pesaram mais que os argumentos diplomáticos ou econômicos. Sob este aspecto deve-se, sobretudo, lembrar que nos assuntos relativos à fronteira, se bem que devessem atuar em conjunto com o Itamaraty, as Forças Armadas sempre fizeram prevalecer o critério da força, ainda que com a intermediação do Conselho de Segurança Nacional/SADEN/SAE. O Projeto Calha Norte é um bom exemplo desta última alternativa.

Este sigiloso projeto, elaborado já sob o signo da Nova República indica que em assuntos dessa natureza, os civis simplesmente são colocados à margem de qualquer decisão. A não ser para implementar o projeto, visto ser o Projeto Calha Norte de origem militar, mas abrangendo simultaneamente instâncias como o Ministério do Interior, o Itamaraty, a Secretaria do Planejamento, além dos quatro tipicamente militares

(108) Cf Jornal do Brasil, 16.5.85, p. 5

(109) Cf O Estado de S. Paulo, 22.6.85, p. 2

Apesar de realizado estritamente em território nacional obviamente o projeto trouxe preocupações aos países vizinhos, razão pelo qual os ministros conselheiros da Venezuela e Colômbia apressadamente se dirigiram ao Ministério das Relações Exteriores em busca de maiores informações quando o Projeto Calha Norte se tornou de conhecimento público em 1986. Em 31 de outubro daquele ano, o porta-voz do Itamaraty, Ruy Nogueira simplesmente dizia aos diplomatas citados que aquele era um projeto interno, e não havia, portanto, necessidade de dar maiores satisfações⁽¹¹⁰⁾.

É claro que, àquela altura, ainda se colocavam problemas com relação às fronteiras do Norte (mas já praticamente resolvido em 1983, quando Danilo Venturini fora a Paramaribo neutralizar a possível cubanização do regime de Bouterse). Mas, sobretudo, alegavam as Forças Armadas, falava-se na internacionalização da Amazônia, e na própria criação de um Estado yanomami, colocando em risco a soberania nacional. Os argumentos do Projeto Calha Norte caminham nesta direção.

Oliveiros da Silva Ferreira costuma lembrar que antes de 1964 (recorrendo a Góes Monteiro), as Forças Armadas eram um instrumento da política exterior, enquanto no pós-64 a relação se inverteu. Ou seja, com a ascensão do estamento militar ao comando do aparato de Estado, as Forças Armadas passaram a utilizar a política externa como instrumento para conseguir viabilizar uma grande idéia: o de fortalecimento do poder nacional, visando projetar o país internacionalmente.

Em 1974 Oliveiros dizia algo a este respeito. Considerando nos dez anos que vão de Castelo Branco a Emilio Médici, a política externa mantinha, segundo esse autor, algumas premissas básicas: sua origem é comum, militar; sua fonte é comum, seguramente os estudos do Conselho de Segurança Nacional; seus fins, os mesmos, construir com a aceleração possível, um Poder

(110) Ver Shiguenori Miyamoto. "Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico". Revista Brasileira de Ciência Política, 1 (1): 145-163, março de 1989.

Nacional que faça o Brasil uma Potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos; seus objetivos, sempre pragmáticos, carrear recursos externos para fortalecer o Poder Nacional⁽¹¹¹⁾.

Este projeto de grandeza nacional, pode-se dizer, sofreu altos e baixos nos vinte anos do regime militar. E nem sempre se pretendeu alcançar o status de Potência Mundial amparado apenas nos dados estratégico-militar, embasados nas teorias geopolíticas. Como foi dito, no período Médici, por exemplo, a ascensão do país se pautou por um crescimento do Produto Nacional Bruto, em torno de 11% ao ano, quando se falou no Brasil Potência Mundial, no Metas e bases para ação do Governo em 1970. Mas vivia-se, naqueles anos, um clima de euforia, com um nacionalismo exacerbado e com o êxito do milagre econômico⁽¹¹²⁾.

Nos anos Geisel, também se falou no Brasil Potência Emergente. Mas numa visão irrealista Geisel considerava inexistentes as relações de poder assimétricas, tratando todos os Estados como se fossem unidades soberanas com a mesma capacidade.

O fim do governo militar em 1984, e a ascensão de um presidente civil, entretanto, não apresentou grandes inovações. Em primeiro lugar, a política externa continuou sendo de responsabilidade presidencial, pelo menos formalmente, ao nível do discurso. Em segundo lugar, permaneceram as diversas instâncias de decisão, e muitas delas conflitante entre si, para definir os melhores rumos a serem tomados a respeito da política externa brasileira.

Nos anos mais recentes ocorreu a possibilidade de participação de mais segmentos na formulação da política nacional como um todo. Com o desenvolvimento científico, político e econômico do país, cada vez mais instâncias se manifestam, procurando influenciar as políticas públicas.

(111) Cf. Oliveiros S. Ferreira. "Política externa a serviço de uma idéia messiânica". O Estado de S. Paulo, 31.3.74, p. 29

(112) Presidência da República. Plano de Metas e Bases para a ação do Governo. Brasília, 1970, p. 15

As Forças Armadas se apresentam como um dos atores mais importantes, principalmente porque detendo o poder durante duas décadas conseguiram implementar, bem ou mal, algumas idéias sobre segurança e desenvolvimento que permeiam a política nacional. Ao assumir o comando do aparelho de Estado e negociar sua saída, pacificamente, do cenário político, pelo processo de transição atual, manteve seu papel na formulação da política de segurança, independentemente dos novos presidentes civis e da Constituição. Isto significa dizer que as Forças Armadas reafirmaram sua autonomia tanto política quanto estratégica, não só como defensoras dos poderes constitucionais, mas sobretudo para a elaboração de projetos secretos fora do alcance do poder civil, visando dotar o país do poder nacional compatível com suas potencialidades geográficas e humanas. E, principalmente, investir em pesquisa e tecnologia militar, alegando que estas serão repassadas à sociedade, para fins civis.

O domínio da tecnologia nuclear passou, assim, a ser o alvo principal que deve ser conquistado nas duas próximas décadas, entrando no século XXI com maior capacidade militar, buscando ocupar papel incontestável de líder regional. Logicamente, o estamento militar está ciente de que o país é um ator secundário no contexto das relações internacionais, onde Estados Unidos/Canadá, o bloco europeu e o Japão despontam como os grandes atores no limiar do ano 2000.

Não só estas preocupações se fazem presentes, como o raio de ação das Forças Armadas se ampliou consideravelmente desde 1964, adentrando searas até então a elas desconhecidas. A atuação do ex-ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves, debatendo as questões ambientais e indígenas é um indicador de que houve um ganho real nas barganhas pelo processo de transição. Enquanto a sociedade não exerce qualquer controle efetivo sobre os projetos paralelos das Forças Armadas, as mesmas mantêm-se extremamente ativas, atuando tanto junto às fronteiras, como pela inserção no debate sobre a dívida externa, influenciando na elaboração do Projeto Nossa Natureza, a política demográfica, a política fundiária, a integração do índio à sociedade

Ou seja, com a estrutura de poder montada nos anos do regime militar, as Forças Armadas ampliaram seu raio de ação, deixando assim de interferir ou de pensar somente em assuntos estritamente relacionados à defesa das fronteiras e manutenção da soberania nacional.

O aumento de sua influência na condução de muitos assuntos nacionais reforça a conclusão de que nos anos que vão de 1964 a 1984 as Forças Armadas adquiriram uma autonomia suficiente para fazer os projetos que bem entenderem, no momento em que acharem conveniente, principalmente visando fazer o país alçar à categoria de líder regional.

Esta força política obtida pelo estamento militar, certamente é reflexo das condições de poder altamente favoráveis às Forças Armadas que através do antigo Conselho de Segurança Nacional, passaram a ter voz ativa em escala cada vez maior, quando o assunto é considerado de segurança nacional, como a questão fundiária, os meios de comunicação viários, a energia nuclear, a informática, a questão mineral, etc.

Isto tudo sem esquecer as próprias pressões para conseguir aumentos diferenciados em seus salários, sobre o restante do funcionalismo, e por parcelas maiores no orçamento da União.

