

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O REGIME MILITAR: 1964-1984

SHIGUENOLI MIYAMOTO

Deptº de Ciência Política do IFCH

WILLIAMS DA SILVA GONÇALVES

Deptº de História da UFF

Numa conhecida passagem de A democracia na América, Alexis de Tocqueville fez uma previsão que, pouco mais de um século depois, viria a se tornar uma espantosa realidade: Estados Unidos e Rússia estavam destinados a "deter nas mãos", um dia, os destinos da metade do mundo⁽¹⁾. Os primeiros pelo arado do lavrador; a segunda, pela espada do soldado.

Armados da mesma convicção com que o aristocrata francês visualizou a sorte de russos e norte-americanos, vastos segmentos da sociedade brasileira têm, ao longo de nossa evolução histórica, afirmado a inevitabilidade de nosso destino de grande potência mundial. Devido às dimensões continentais do território; à invejável situação geográfica; à variedade de solos e de climas; à existência de incontáveis recursos naturais; e, à expressiva demografia, configuradora de um imenso mercado interno potencial, crê-se que o país possui todas as qualidades que, se adequadamente utilizadas, o habilitariam a exercer papel de grande destaque no concerto das potências mundiais.

(1) Alexis de Tocqueville. A Democracia na América. Belo Horizonte, Itatiaia/Edusp, 1977 pp. 315-316.

Muito mais do que qualquer outra fração do conjunto societário nacional, os militares brasileiros têm permanecido umbilicalmente ligados a esta idéia-mãe. A tarefa de fazer do Brasil uma grande potência os têm mobilizado em suas iniciativas intelectuais, individuais e institucionais, assim como em suas iniciativas políticas, sobretudo quando, a partir de abril de 1964, desembaraçados dos constrangimentos constitucionais, decidiram-se a realizar esse tão acalentado vaticínio.

Antes, porém, de iniciarmos o exame das maneiras pelas quais os militares tentaram fazer do Brasil uma grande potência, convém para tornar estes esforços mais compreensíveis aos nossos olhos, realizar um breve mapeamento de algumas idéias e instituições gestadas no interior da corporação militar. Pois, foram elas que, sob forma doutrinária, propiciaram o gradativo processo de coesão de militares e civis e, consequentemente, a execução do projeto Brasil potência.

Geopolítica, Escola Superior de Guerra e Doutrina de Segurança Nacional, constituem, sem dúvida, as grandes e principais referências para o acesso a essas idéias.

1. GEOPOLÍTICA

Sem entrar em área de solo tão movediço da matéria controversa que é a geopolítica⁽²⁾, limitar-nos-emos a assinalar que este campo de reflexão geográfica e política se estabeleceu na Alemanha, na passagem do século XIX para XX. Várias foram, e continuam sendo, as tentativas de definir seu objeto com algum rigor. A definição que abaixo apresentamos, de Jorge Atencio, tem, para nosso benefício, uma reconhecida latitude:

(2) Ao leitor interessado num conhecimento mais vertical sobre a questão, entre muitos existentes, sugerimos os títulos que se seguem: a) Atencio, Jorge E. Qué es la geopolítica. Buenos Aires, Pleamar, 1979; Celerier, Pierre. Geopolítica y geoestrategia, Bue-

"Ciência que estuda a influência dos fatores geográficos na vida e evolução dos Estados, a fim de extrair conclusões de caráter político. A geopolítica guia o estadista na condução da política interna e externa do Estado, e orienta o militar na preparação da defesa nacional e na consideração da relativa permanência da realidade geográfica, e lhes permite deduzir a forma concordante com esta realidade em que se podem alcançar os objetivos e, em consequência, as medidas de condução política ou estratégica convenientes". (3)

Problemática política e geográfica intimamente associada à delicada situação da Alemanha bismarckiana e guilhermina na virada do século, no contexto do equilíbrio europeu de poderes, a geopolítica cedo empolga aqueles interessados em melhor equacionar a relação espaço/poder, no Brasil, nos idos da República Velha. Curiosamente, aliás invertia-se a fórmula germânica. Enquanto lá, os setores expansionistas reivindicavam uma política de luta por mais espaço, a fim de dar vazão ao acúmulo do poder decorrente do forte desenvolvimento econômico-social; aqui, os empenhados em encontrar o rumo certo da potencialização dos recursos nacionais disponíveis, clamavam por uma urgente política de ocupação dos imensos espaços territoriais vazios, através da modernização, do desenvolvimento.

Os dois nomes que dominam a primeira fase dos estudos geopolíticos brasileiros são Everardo Bakheuser e Mário Travassos. O primeiro foi responsável pela edição de Problemas do Brasil (1933) e Curso de Geopolítica Geral e do Brasil (1952); o segundo, por Projeção Continental do Brasil (1931) e Introdução à Geografia das Comunicações Brasileiras (1942).

(2) (cont.) nos Aires, Pleamar, 1965; c) Kerinman, Michel. Quand l'Allemagne pensait le monde. Paris, Fayard, 1990; d) Lacoste, Yves. La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre. Paris, Maspero, 1976

(3) Jorge Atencio. op. cit., p. 41.

Sumariando o pensamento de ambos, contidos nos livros retrocitados, podem se extrair três grandes teses geopolíticas: 1) mudança da capital do país para uma localização estratégica mais favorável; 2) criação de um sistema de comunicações e transportes mais racionais e modernos; e, 3) necessidade de uma clara afirmação do predomínio brasileiro no continente.

Uma primeira mirada nas duas teses, nos permite concluir o seguinte: a) o que mais preocupa são questões internas e, b) a projeção externa limita-se ao próprio continente. De fato. No concernente ao primeiro aspecto, se nos dispusermos a valorar politicamente as posições assumidas pelos nossos dois geopolíticos, não poderemos recusar-lhes a qualificação de progressistas. Porque a tese da transferência da capital implicava em: 1) retirá-la de um sítio muito vulnerável a ataques externos - o litoral -, para um ponto de difícil acesso ao inimigo - o centro do território (medida eficaz antes do advento dos mísseis); 2) promover o aumento do ritmo da evolução econômica, por intermédio da ocupação física do oeste brasileiro; e, 3) situá-la num ponto equidistante dos demais Estados, facilitando a rápida intervenção federal, quando necessária: reforço do poder central contra o poder oligárquico estadual.

A segunda tese conjugava-se com a primeira. Sendo, numa ótica ratzeliana, um país misto, a solução viária só poderia vir com o emprego de transportes mistos, cada qual adequado a lugares e condições gerais. Na verdade, propunha-se a radical reversão de um quadro imposto por ocasião do traçado das capitânicas hereditárias: a horizontalização das comunicações. Vertebrar o território, representaria uma redefinição socio-econômica e política do país, muito mais integradora e auspiciosa.

A terceira tese abordava diretamente a questão de uma definição do poder hegemônico no continente. Para Travassos, assim cifrava-se geopoliticamente o problema Atlântico versus Pacífico e Prata versus Amazonas, ou numa versão mais corrente, Brasil versus Argentina. A condição de possibilidade para o Brasil se converter no centro hegemônico do continente, residia na capaci-

dade de neutralizar o poder argentino rival, ocupando política e economicamente áreas vitais, situadas nos espaços compreendidos pelos dois pares antagônicos.

O efeito geopolítico desse jogo de pressões e contrapressões acumulado no centro do continente será uma permanente instabilidade geopolítica da Bolívia, que, condenada a oeste, a uma posição mediterrânea pelo Peru e pelo Chile, a leste oscila entre os interesses argentinos e brasileiros. Essa gravitação em torno do território boliviano deveria, segundo Travassos, ser necessariamente resolvida a favor do Brasil, sob pena, em caso de permanência, de não se poder evitar uma conflagração armada: "poderíamos dizer que para a política brasileira a Bolívia deste século é o Uruguai do século passado"⁽⁴⁾.

A resposta à questão da viabilização de uma posição hegemônica no continente deveria ser buscada, portanto, na maneira pela qual o Brasil conseguisse sobrepôr-se à influência argentina na Bolívia, verdadeiro pivô geográfico da história sul-americana. E isso só teria condições de se dar, a partir do momento em que o Brasil conseguisse exercer o controle total sobre as bacias hidrográficas do Prata e do Amazonas.

Conseguido esse controle, estaria então realizado o cerco estratégico sobre o pivô geográfico, constituído pelo triângulo Cochabamba (influências andinas), Sucre (influências platinas) e Santa Cruz de La Sierra (influências amazônicas), já que assim comprometeria o uso do trunfo maior da Argentina na região, que era a sua rede de comunicações ferroviárias, que substitui a falta de saída boliviana para o mar.

A neutralização do sistema de comunicações argentino e a passagem a um predomínio absoluto do Brasil sobre a "dádiva dos rios platinos e amazônicos" implicavam, para Travassos, não só uma política de cerco mas também uma política de ocupação.

(4) Mário Travassos. Projeção Continental do Brasil. Rio de Janeiro, Editora Nacional, 1947, p. 179. Sobre o tema, ver Shiguenoli Miyamoto - O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980). Dissert. de mestrado em ciência Política apresentada à USP em 1985, mimeo.

Por política de ocupação, Travassos entendia a necessidade de valorização estratégica e econômica do Estado do Mato Grosso: 1) valorização estratégica, na medida em que Mato Grosso se situa numa área sensível aos interesses externos do país, uma área de fronteiras vivas, o que deveria requerer uma maior atenção por parte do Estado, devendo-se, inclusive, proceder a um maior provisionamento de contingentes militares, a fim de zelar permanentemente para que os interesses brasileiros fossem preservados; 2) valorização econômica, para garantir para o Brasil a participação na extração de riquezas vegetais e minerais do oriente boliviano. Mato Grosso, por ocupar um espaço geográfico de suma importância no caminho boliviano de acesso ao Atlântico, fazia com que o porto de Santos, ponto terminal desse caminho, assumisse, para Travassos, uma alta dimensão econômico-estratégica.

Essas eram as diretrizes geopolíticas que Travassos preconizava para que o país se convertesse numa grande potência: a) uma política de ocupação do território; b) uma presença mais atuante nas fronteiras sul e sudeste; e, c) uma política de alijamento da influência argentina sobre o planalto boliviano.

A segunda fase dos estudos geopolíticos brasileiros é protagonizada por Golbery do Couto e Silva. Sua produção data da década de cinquenta. A obra - um conjunto de ensaios escritos em momentos diversos intitula-se Geopolítica do Brasil.

Em relação aos geopolíticos antecessores, nos quais muito se inspirou, Golbery apresenta algumas marcadas diferenças: 1) no plano teórico, denuncia a geopolítica germânica e abraça uma geopolítica processada nos Estados Unidos, que se destaca pela forte influência realista de Morgenthau, a qual ele adiciona a teoria cíclico-elitista da história de Arnold Toynbee; 2) suas reflexões são atravessadas de alto a baixo pela disputa ideológica da guerra fria, revelando um radical anticomunismo; e, 3) suas teses geopolíticas projetam o Brasil no cenário mundial e não mais apenas no continental, embora mantenha-se perfilado com Travassos na posição a respeito do continente.

Seu projeto geopolítico objetivava inserir positivamente o Brasil na estratégia de defesa do Ocidente. Buscava demonstrar que, ao contrário do que se pensava em Washington, o Brasil não era uma área completamente imune à guerra total que se travava no sistema internacional. A fragilidade das suas estruturas internas tornava-o permeável à propaganda proveniente do eixo Moscou-Pequim. E, como expressou em O Brasil e a Defesa do Ocidente⁽⁵⁾, não seria com discursos sobre as virtudes do livre-cambismo que as lideranças norte-americanas iriam solucionar nossos principais problemas. Antes de tudo, essas lideranças teriam de admitir a grande importância do Brasil para a estratégia de confronto com o mundo comunista. Admitida essa importância, deveriam os Estados Unidos cooperar no sentido de promover o fortalecimento da economia nacional e, também e principalmente, preencher as enormes carências nacionais de instrumentos de defesa. Cumprido este programa, teriam, os Estados Unidos, reforçado o território sul-americano contra os inimigos externos e internos e, ao mesmo tempo, protegido o Atlântico Sul e a África Meridional, outro ponto vulnerável da estratégia global do Ocidente.

A marca registrada dessa reflexão é a rigidez que imputava à bipolarização do sistema internacional. Sob essa ótica maniqueísta, rejeitava a possibilidade de uma opção fora do Ocidente (Ciência, Democracia e Cristianismo) e do mundo comunista (Totalitarismo e Ateísmo). O Bloco Afro-Asiático e os Não-Alinhados nada mais representavam senão opções ainda hesitantes pelo comunismo.

Semelhante leitura da estrutura do sistema internacional, impunha a idéia da inelutabilidade do reconhecimento da necessária hegemonia norte-americana sobre o hemisfério. Ainda que tal reconhecimento não devesse significar completa sujeição aos interesses nor-

(5) Golbery do Couto e Silva. Conjuntura Nacional - O Poder Executivo. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981. pp. 247-248.

te-americanos, a natural assimetria dessas relações deveria ser revertida favoravelmente ao Brasil, tornando-o o aliado preferencial e, em decorrência, o polo hegemônico regional.

No que diz respeito à postulação de uma cooperação mais substantiva por parte dos Estados Unidos no desenvolvimento do país, a intervenção de Golbery não chega a constituir novidade no universo conservador brasileiro. Sua originalidade reside noutro ponto, qual seja, no fato de procurar mostrar aos Estados Unidos a grande serventia estratégica que o Brasil poderia ter, desde que bem apetrechado militarmente e inserido num programa desenvolvimentista de co-responsabilidade norte-americana. Para melhor dizer, tratava-se de evidenciar o imprescindível ganho estratégico que os Estados Unidos poderiam obter, ao reforçar as potencialidades geopolíticas do Brasil. É essa formalização geopolítica que interpretamos como uma inserção positiva na estratégia norte-americana no período de guerra fria.

Tratava-se não mais de cobrar uma solidariedade continental tão exaltada quanto não implementada, mas de evitar que sua área estratégica de segurança máxima fosse comprometida pela negligência em promover os interesses comuns e zelar pelos interesses vitais de aliados incondicionais. Pois, embora não houvesse ameaças externas declaradas e concretas, uma crescente deterioração das alianças internas, rompendo pactos sociais estabelecidos, propiciaria condições favoráveis às convulsões e rupturas. A interdependência entre o norte e o sul do continente, afirmada pelas lideranças norte-americanas, poderia converter-se em arma poderosa a ser utilizada contra os próprios Estados Unidos, na medida em que representaria um organismo ideal para o contágio revolucionário.

O que o pensador procurava deixar claro para os Estados Unidos é que, sem o concurso de aliados integrados no espírito de defesa do mundo ocidental, as possibilidades de êxito na contenção do avanço comunista seriam duvidosas. Haveria, pois, necessidade de eleger aliados confiáveis que, devidamente engajados num processo de superação do subdesenvolvimento e ins-

truídos nas mais modernas técnicas militares, pudessem participar nessa tarefa. Aí, então, se inseria o Brasil, que, dono do maior espaço e da melhor posição, surgia naturalmente como o candidato melhor credenciado a exercer a função de guardião dos valores ocidentais no continente.

2. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

A Escola Superior de Guerra foi criada em agosto de 1949. Sua fundação foi o produto da convergência de dois fatores: 1) a assimilação pelos militares brasileiros de idéias postas em circulação, no Ocidente, na fase inicial da guerra fria e 2) a preocupação dos componentes dos altos escalões militares em inaugurarem um processo de desenvolvimento econômico à base de um consenso entre as elites conservadoras brasileiras.

Terminada a II Guerra Mundial e desfeita a grande aliança contra o nazi-fascismo, passa a predominar a idéia da inevitabilidade do choque frontal entre as duas superpotências e seus respectivos blocos de aliados. Adquire consistência, sobretudo, a tese de que a guerra na verdade já havia se iniciado. Os combates preliminares estavam se travando nas frentes econômica e político-ideológica. Em Estados situados na área crítica - Itália, França e, em 1950, Coréia - esse confronto era bem visível. Daí porque, tornava-se não só recomendável mas até mesmo urgente a criação de dispositivos defensivos contra a atuação dos inimigos internos. A fundação da Escola Superior de Guerra visava, portanto, instrumentar política e ideologicamente as elites nacionais, habilitando-as a cerrar fileiras com os aliados ocidentais, na luta contra o avanço do comunismo.

A outra vertente que desaguou na criação da ESG foi a preocupação com o desenvolvimento econômico. Uma orientação que introduzia um elemento diferenciador em relação ao seu modelo norte-americano - National War College -, "que se orientava nitidamente para o pro-

blema da preparação para a guerra"(6). O projeto da ESG era bem mais ambicioso do que este: seu alvo era a formação de uma massa crítica que a credenciasse a formular um planejamento global, para proporcionar o take-off da economia brasileira em direção à posição de potência mundial. Deste propósito derivava uma outra característica própria face à sua homóloga, que era a participação de membros da elite civil como conferencistas e estagiários, ombro a ombro com os militares. Segundo estudo de René Dreifuss, "até 1975, a ESG havia instruído 1.294 civis e 1.621 militares, ao passo que a ADESG, a associação de ex-alunos da ESG, difundira sua doutrina entre mais de 25.000 civis e militares"(7).

A criação da ESG, com as peculiaridades supramencionadas, na realidade coroava de êxito um antigo sonho acalentado pelas elites conservadoras do país. Como explicitou Oliveira Vianna(8), maître penseur da escola autoritária brasileira, a raiz do subdesenvolvimento estava na mentalidade acanhada dos nacionais, incapazes de transpor os estreitos horizontes impostos pela fé na eficácia do Estado liberal. Nessa linha, acreditava que a superação desse obstáculo dependia diretamente da ação de um agente revolucionário que redirecionasse as energias modernizadoras. O caminho e o método a serem empreendidos por essa vanguarda, entretanto, não poderia ser outro senão o da educação moral, conformando os espíritos através da persuasão e da exemplaridade.

Afinados com essa filosofia, os criadores e os representantes da elite que por lá transitaram, procuraram sempre forjar uma determinada imagem da Escola, da qual sobressaíssem seus "elevados fins patrióticos, a qualificação dos frequentadores e o alto nível dos de-

(6) José Alfredo Amaral Gurgel. Segurança e Democracia. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975. p. 29.

(7) René Armand Dreifuss. 1964: A conquista do Estado. Petrópolis, Vozes, 1981, p. 88.

(8) Oliveira Vianna Problemas de organização e problemas de direção. Rio de Janeiro, Record, 1974. p. 27.

bates", como o fez o Marechal Arthur da Costa e Silva, em discurso proferido, em seu recinto, em dezembro de 1967.

"Já disse alguém que 'todas as coroas se curvam diante da coroa do saber'."

Esta escola - melhor diria esta catedral da cultura, da meditação e do estudo - é o cadinho autêntico, onde se integram as forças mais representativas do espírito brasileiro, para tratar, no mais alto nível dos problemas que formam e conformam as conjunturas nacional e internacional.

Aqui, sob o primado da inteligência, figuras exponenciais do mundo civil e do meio militar se reúnem para elaborar uma doutrina de segurança nacional em que haja, como dizia o vosso Patrono, o inesquecível Presidente Castello Branco - que foi um dos vultos maiores de que esta Casa se pode honrar - em que haja, repito "uma imutabilidade na paixão patriótica e contínuo aperfeiçoamento de métodos e técnicas; crescente enriquecimento de informação pontual e tenaz adesão à objetividade da análise e racionalidade de comportamento; onde não se cultivem os mitos, ainda que jocundos, e se busque a verdade, ainda que candente.

O Governo, freqüentemente, usufrui, na administração do País, dos frutos dos vossos trabalhos, das vossas pesquisas, quer através de auxiliares que aqui estagiarem, quer através dos estudos, aqui tão perfeitamente formulados e de que resultam sugestões e orientações preciosas"⁽⁹⁾.

(9) Arthur da Costa e Silva - Pronunciamentos do Presidente, tomo I, Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação, s/d, p. 279 - 280. Sobre a entidade, consultar Shiguenoli Miyamoto - "Escola Superior de Guerra: Mito e realidade", Política e Estratégia, V (1): 76-97, jan/mar. 1987

Enfim, a Escola, atendendo aos imperativos externos e internos suscitados pelo segundo pós-guerra - defesa contra o comunismo e desenvolvimento econômico, serviu assim, para dar uma maior coesão e consistência às teses políticas conservadoras. Teses entre as quais destacavam-se as geopolíticas e as enfeixadas pela denominada Doutrina de Segurança Nacional

3. DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

A Doutrina de Segurança Nacional, formulada dentro dos muros da ESG, fixava como objetivo planejar o fortalecimento do Poder Nacional, o que equivalia dizer: planejar o desenvolvimento econômico-social do país. Ou ainda, por outras palavras, a Doutrina de Segurança Nacional era uma doutrina de guerra.

Os teóricos da Segurança Nacional eram defensores da tese de que o desenvolvimento de países retardatários como o Brasil somente poderia se consumir mediante um criterioso planejamento. Ancorados na concepção de que a relação entre os Estados é uma relação de poder, rejeitavam a idéia de que o livre jogo das forças de mercado, por si só, conseguiria desbloquear os canais que levavam ao desenvolvimento e à inserção no circuito das grandes potências mundiais. Daí a necessidade de um poder forte e centralizado, capaz de administrar com isenção e patriotismo os recursos escassos e disponíveis, investindo nos setores considerados prioritários da estrutura produtivo-defensiva nacional.

Nas palavras de Golbery do Couto e Silva, o mais profícuo dentre esses teóricos, o planejamento da Segurança Nacional deveria almejar a:

"salvaguardar a consecução dos objetivos vitais permanentes da Nação, contra quaisquer antagonismos tanto externos quanto internos, de modo a evitar a guerra se possível for e empreendê-la, caso necessário, com as maiores probabilidades de êxito"⁽¹⁰⁾

(10) Golbery do Couto e Silva. Planejamento Estratégico. Brasília UNB, 1981. p-22.

Como já foi dito acima, e as palavras de Golbery reforçam, a guerra estava no âmago da Doutrina de Segurança Nacional. Entretanto, a guerra sobre a qual tanto se pensava era substancialmente diferente daquelas historicamente conhecidas, cujo último exemplo foi a Segunda Guerra Mundial. A bipolaridade e a heterogeneidade do sistema internacional do pós-guerra, radicalizadas pelo extraordinário desenvolvimento técnico-científico, com seu ápice alcançado através do domínio da energia nuclear por parte das duas superpotências - Estados Unidos e União Soviética -, havia conduzido o conceito de guerra ao paroxismo: a guerra total.

"De guerra estritamente militar passou ela, assim, a guerra total, tanto econômica e financeira e política e psicológica e científica como guerra de exércitos, esquadras e aviações; de guerra total a guerra global; e de guerra global a guerra indivisível e - por que não reconhecê-lo? - permanente"(11).

Este conceito de guerra - guerra total - foi um produto típico da guerra fria. Sua origem está diretamente vinculada à teoria da "resposta flexível", consagrada pelo presidente Kennedy e pelo secretário McNamara, nos Estados Unidos, em substituição à teoria da "retaliação maciça". Dela destilou-se a política "contra-insurrecional", desenvolvida pelo Departamento de Defesa e divulgada pelas escolas militares e universidades norte-americanas. Uma política que transferia a atenção do risco mais ou menos distante do choque frontal dos dois superestados para a realidade mais visível da insurgência, dentro do perímetro do Ocidente, principalmente nas áreas periféricas, cronicamente vitimadas pela insuficiência do desenvolvimento e pela instabilidade política.

(11) Golbery do Couto e Silva. Conjuntura Política Nacional O Poder Executivo. Geopolítica do Brasil. p. 24

A diferença que o novo conceito de guerra introduzia no vocabulário militar em relação ao conceito clássico e que, com efeito, formava o núcleo da Doutrina de Segurança Nacional, residia na definição de inimigo.

Na definição clássica o inimigo era o elemento fardado e armado que, a partir do exterior do território nacional, ameaçava a integridade da soberania. Seus traços caracterológicos fundamentais eram, portanto, o ser militar e o estrangeiro. Ora, de acordo com as novas técnicas de agressão desenvolvidas pelo mundo comunista, esses dois caracteres se rarefizeram até sua diluição completa: a farda sendo substituída pelos trajes civis, confundindo-o com o mais comum dos cidadãos, e as armas letais, por sua vez, substituídas pelo veneno ideológico do marxismo-leninismo. Com esse novo perfil apagava-se a noção espacial de interno/externo. Isto é, a guerra havia se transformado num decisivo embate psicossocial, travado permanentemente e em qualquer parte do solo ocidental.

A resposta a este desafio deveria, então, pautar-se pelas novas especificações do inimigo. Primeiramente a luta no campo das idéias, com a finalidade de lograr um forte consenso que isolasse as idéias provenientes de fora. Em seguida, isolado e identificado, a repressão severa do Estado para evitar a disseminação de suas idéias. O que pressupunha, em contrapartida, uma consistente cooperação dentro do campo aliado, uma verdadeira relação de interdependência em face do objetivo comum.

Em conclusão: o eixo da Doutrina de Segurança Nacional traduzia-se na intervenção estatal para planejar o desenvolvimento econômico acelerado e no estabelecimento de um consenso que excluía, liminarmente, qualquer possibilidade de dissenso, fundado em idéias assimiladas do arsenal oriental comunista.

4. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.

A política externa brasileira, inaugurada em abril de 1964, portanto no início do ciclo dos governos militares, representou uma agressiva e radical guinada em relação à política externa independente, que vinha sendo desenvolvida desde a posse do Presidente Jânio Quadros, em janeiro de 1961.

Não há dúvida, que seria pecar por exagero, afirmar que o quadro político interno distendeu-se até a ruptura por causa da política externa independente; até mesmo porque, esta foi muito mais espetacular e traumática para as correntes políticas conservadoras, no breve período de governo de Jânio Quadros, do que no período um pouco mais longo de João Goulart. Exemplo disso foram as relações com os Estados Unidos, que Goulart procurou sempre conduzir com moderação, certamente para não açular ainda mais a hostilidade dos opositores do seu governo e, também, para evitar um provável bloqueio econômico como retaliação.

Por outro lado, não é incorreto dizer que a encarnizada luta política interna, agravada no período final do Governo Goulart, foi fortemente influenciada pelos rumos que a política externa tomou. Da mesma forma que a sociedade brasileira se dividiu perante as opções de organização política e sócio-econômica que as duas correntes políticas antagônicas ofereciam, dividiu-se em relação às propostas de política internacional. As premissas que informavam as percepções do sistema internacional e, conseqüentemente, as definições a respeito dos aliados e adversários pareciam, aos olhos das duas forças políticas oponentes, como mutuamente excludentes. Assim, política interna e política externa, naquele momento de confronto, achavam-se indissoluvelmente ligadas; haja vista a incruenta batalha travada em torno das relações diplomáticas com o então jovem regime socialista cubano⁽¹²⁾, que fun-

(12) Para um melhor entendimento acerca da importância da revolução cubana no debate sobre a política externa independente, vide: Tania Quintaneiro. Cuba e Brasil: da Revolução ao Golpe (1959-1964). Belo Horizonte, UFMG, 1988.

cionou como um verdadeiro divisor de águas para os defensores da política externa independente e seus aguerridos adversários.

Devido a essa polarização, causada pelas diferentes concepções de política externa, nos três anos e dois meses que antecedem a ruptura da legalidade - um fenômeno jamais visto em toda a história da diplomacia brasileira -, os primeiros passos dados pelos novos elaboradores e executores da política externa do Estado brasileiro foram marcados por um tom acentuadamente emocional. Passada a ressaca do golpe e demonstrada aos adeptos da nova ordem a disposição de rejeitar tudo que lembrasse a fase anterior, o emocionalismo cedeu lugar a uma postura mais racional de defesa dos interesses nacionais. Além do que, havia a premente necessidade de se "apurar as arestas" deixadas pela experiência anterior, para que o programa de política econômica concebido por Octavio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, Ministros da Fazenda e do Planejamento, pudesse levar ao êxito esperado. Nesse sentido, a reaproximação com os Estados Unidos foi cercada de hiperbólicas declarações de fidelidade ao Bloco Ocidental, de reconhecimento da necessária hegemonia norteamericana e de condenação a todo e qualquer tipo de abordagem soviética aos países do continente.

Em síntese, com a instauração do Governo Castelo Branco oficializaram-se as diretrizes de política externa urdidadas e recomendadas pelos teóricos da Escola Superior de Guerra, desde a década de cinquenta. Ao mesmo tempo em que as decisões governamentais referentes à matéria, passaram a ser submetidas ao crivo legitimador do Conselho de Segurança Nacional⁽¹³⁾.

Diretrizes que o Presidente assim exprimiu, em 31 de julho de 1964, no Instituto Rio Branco:

(13) A propósito do processo de tomada de decisões nos governos militares, vide: Walder de Góes, O Brasil do General Geisel. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.

"No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político".

Mais adiante, disse:

"O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como os problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução"⁽¹⁴⁾.

Isto equivale a dizer que a política de feitiço nasserista (não alinhada), praticada por Quadros e Goulart, foi prontamente substituída por uma outra que situava o conflito Leste-Oeste como eixo central do sistema internacional de poder.

À luz dessa incontornável disjuntiva - Bloco Ocidental (capitalismo, democracia, cristianismo) versus Bloco Comunista (comunismo, totalitarismo, ateísmo) - o novo governo lançou-se à aplicação de sua estratégia de Segurança e Desenvolvimento⁽¹⁵⁾; o par de conceitos que vincaram o ideário do regime recém instalado.

(14) Discurso proferido pelo Presidente Castelo Branco, em 31 de julho de 1964, no Instituto Rio Branco, em solenidade de formatura de diplomatas

(15) Explicando as razões da precedência de Segurança sobre o Desenvolvimento, assim se expressou o Embaixador Meira Penna:

"A política externa é um fator subsidiário do Desenvolvimento, para o qual contribui em setores especiais, como comércio ex-

A ordem de exposição dos termos que resumiam a estratégia internacional, Segurança em primeiro lugar, desnudava o ângulo de visão através do qual os militares brasileiros avaliavam as principais tendências do sistema internacional. Nessa ótica, a corrida armamentista e o empate nuclear, entre os E.U.A. e a URSS, evidenciavam a inanidade de uma estratégia de defesa centrada no conceito de independência irrestrita. Semelhante concepção estaria reservada apenas aos Estados que dispusessem de um dispositivo nuclear. Aos demais, não nuclearizados, nada restava senão admitir a necessidade de se operar uma flexibilização do conceito de independência, de modo a melhor capacitar-se para responder ao desafio "da força subversiva e expansionista do mundo comunista". Ajustando as noções e conceitos da esfera diplomático-estratégica à realidade de completa interdependência da economia capitalista, impunha-se, como um imperativo categórico, o conceito de segurança coletiva. Assim, dispondo-se a cooperar com a estratégia de defesa hemisférica coordenada pelos Estados Unidos e, em contrapartida, acomodando-se ao abrigo de seu guarda-chuva nuclear, poderia o Brasil ficar imune à agressão das forças inimigas. A segurança coletiva era, portanto, considerada a condição prévia, indispensável, para se caminhar na direção do

(15) (cont.) terior, manutenção de preços de produtos primários, condições de assistência e investimentos estrangeiros, etc. A Segurança, pelo contrário, tem a sua preservação garantida, em primeiro lugar, pela política externa, quer através do instrumento da diplomacia, quer pelo uso da força armada. Essa predominância da preocupação com a Segurança sobre a preocupação com o Desenvolvimento, no terreno da política externa, me parece fundamental e tendente a evitar muitos dos mal-entendidos que resultam da aplicação irrestrita do Desenvolvimentismo ao que, afinal de contas, é essencial à política externa: o fator político".

Meira Penna. "Oriente-Occidente. A Polarização do Mundo e a Posição do Brasil". Revista Brasileira de Estudos Políticos, UFMG, nº 19, Julho de 1965.

Desenvolvimento. O fortalecimento do Poder Nacional e, por conseguinte, a ampliação da margem de independência, para atuar conforme a estratégia maior de defesa dos valores ocidentais, dependia dessa assimétrica relação de poder com os Estados Unidos.

Apesar de no cimo da hierarquia do sistema internacional o clima de guerra fria já começasse a apresentar visíveis sinais de dissipação, como o prova o diálogo encetado pelas duas superpotências, por ocasião da Crise dos Mísseis, a grande preocupação que agitava o sono dos estrategistas brasileiros e que os levava a desconsiderar as fronteiras físicas como um empecilho para o exercício da defesa continental, era o agravamento das tensões no Terceiro Mundo.

Na América Latina a inquietação era provocada pela gradativa consolidação da posição de Fidel Castro, em Cuba e tudo o que isso poderia acarretar em termos de desestabilização política no continente. Esse desconforto face à sobrevivência do socialismo cubano só fez aumentar, após a convocação da III Conferência de Solidariedade dos Povos da África, Ásia e América Latina, a denominada Conferência Tricontinental de Havana, em janeiro de 1966, que objetivava definir a agenda da luta revolucionária no Terceiro Mundo.

No plano extra-continental a intranquilidade era gerada pela incapacidade norte-americana em dar um rápido fim à guerra no Vietnam.

Daí porque a primeira medida de impacto anunciada pelo Presidente Castelo Branco foi a de rompimento das relações diplomáticas com Cuba, em 13 de maio de 1964. E, com a mesma prontidão, anunciou também a disposição da administração norte-americana de Lyndon Johnson em reiniciar o fluxo de transferência de capital para o Brasil, interrompido em 1963.

Na área compreendida pelo primeiro círculo concêntrico, a estratégia governamental previa uma política de maior aproximação e fortalecimento dos laços diplomáticos. Segundo palavras de Castelo Branco o Governo atribuía particular importância à integração latino-americana, por isso, dizia,

"procurará estreitar em todos os campos, as relações com todos os países, pelo aperfeiçoamento da convivência econômica e cultural. No que diz respeito aos países limítrofes, esforçar-se-á em aumentar seus sistemas de comunicações e de transportes, de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente" (16).

Essa atenção para com os vizinhos do cone sul traduziu-se no programa de valorização das potencialidades da ALALC e se acercar, com projetos de interesse mútuo, da Bolívia e do Paraguai.

O primeiro ponto do programa - integração latino-americana - não foi bem sucedido. Como afirma Carlos Estevam Martins, a rejeição brasileira em participar de um programa integracionista que tivesse um escopo estritamente panamericano, nos moldes preconizados pelos formuladores da política externa independente, suscitava desconfiança entre os demais governos sul-americanos. As afinidades então existentes entre os E.U.A e o Brasil e a insistência do segundo numa convivência interamericana, levantavam suspeitas quanto às possíveis intenções hegemônicas do Brasil. As maiores resistências ao projeto brasileiro vinham da parte da Argentina e do Chile (17).

Com a Bolívia o entendimento frutificou. Em 23 de julho de 1964, o Governo brasileiro entregou ao Governo boliviano o trecho da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de La Sierra, situado em território boliviano. No ato

(16) Presidente Castelo Branco, discurso cit.

(17) "Quando o presidente do Chile, Eduardo Frei, apresentou, em 1965, o seu plano para a criação de um mercado comum latino-americano, defrontou-se, como era previsível, com a firme oposição do governo brasileiro. Essa reação negativa compaginava-se perfeitamente bem com nossas posições políticas fundamentais"

Carlos Estevam Martins. A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74. Estudos CERRAP, nº 12, abril-maio-junho, 1975, p. 64

de entrega foi assinado o Protocolo adicional ao Tratado sobre a ligação ferroviária de 1938, o qual constituiu o último ato referente ao Tratado de Petrópolis, de novembro de 1903, que resolveu o litígio do Acre.

Depois de um período de expectativa, que se seguiu ao golpe que resultou na deposição de Paz Estensoro, as negociações retornaram ao ponto que interessava ao Brasil. E, em 1966, foram assinados protocolos destinados a aperfeiçoar a rede de comunicações terrestres e fluviais entre os dois países e a adequar os interesses do comércio bilateral.

Mas as relações mais promissoras foram as estabelecidas com o Paraguai. Após o incidente de Porto Coronel Renato, em junho de 1965, quando tropas do exército brasileiro se concentraram na fronteira sob o pretexto de combater o contrabando e supostos guerrilheiros paraguaios, as relações evoluíram no sentido da convergência de interesses. O passo decisivo para o bom relacionamento, não obstante a agitação promovida pela imprensa paraguaia, foi o acerto final quanto à demarcação das fronteiras na região de Sete Quedas. Para o sucesso dessa delicada negociação diplomática o Governo brasileiro recorreu aos ofícios do General Golbery, conhecido como "muito relacionado no Paraguai" (18).

Superadas as divergências sobre a questão das fronteiras, assistiu-se a um aprofundamento das relações brasileiro-paraguaias, cujo ponto culminante consistiu nos encontros de Chanceleres em Foz do Iguaçu e em Porto Presidente Stroessener, nos dias 21 e 22 de junho de 1966, quando então foi assinado o documento Ata das Cataratas. O documento selava o compromisso de ambos os governos em proceder a um levantamento das potencialidades econômicas da região do Salto de Sete Quedas, particularmente dos recursos hidráulicos, com

(18) A descrição do processo de negociações com o Paraguai encontra-se em: Luis Viana Filho. O Governo Castelo Branco. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975. pp. 445- 446.

a finalidade de revertê-las em benefício dos dois países em regime de condomínio. Com a Ata das Cataratas a diplomacia brasileira realizava uma verdadeira intervenção cirúrgica no cone sul, de largo alcance político, que era a de cimentar uma definitiva aliança com o Estado paraguaio.

No perímetro abarcado pelo raio do segundo círculo concêntrico, ou seja, do sistema interamericano em sua totalidade, afora as discutidas relações bilaterais com os Estados Unidos a questão que concentrou todas as atenções foi a adesão brasileira à Força Interamericana de Paz que interveio na República Dominicana.

A guerra civil em São Domingos teve início em 24 de abril de 1965, quando militares partidários do ex-Presidente Juan D. Bosch deposto pelos militares, em 1963, após sete meses no poder - iniciaram um levante para restituir-lhe o cargo.

Sob o argumento de que se tratava de uma conspiração urdida por elementos a serviço do movimento comunista e de Fidel Castro, o Presidente norte-americano Lyndon Johnson ordenou o desembarque de fuzileiros navais no país. A partir daí a crise adquiriu dimensões continentais e mundiais.

Seguindo os passos da diplomacia dos E.U.A. a diplomacia brasileira não só apoiou a intervenção militar, mas também, procurou assumir a liderança da intervenção no âmbito da América Latina. Respalado pelos votos favoráveis da Câmara e do Senado, o Governo brasileiro comprometeu-se a enviar forças armadas para integrarem uma Força Interamericana de Paz, comandada pelo General Hugo Panasco Alvim, com o fim de restabelecer a ordem em São Domingos e afastar a ameaça da constituição de uma nova Cuba na região.

Ao mesmo tempo, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha envidou esforços no sentido de reformar a Carta de Bogotá, criando uma Força Interamericana de Paz permanente. Segundo teóricos da Escola Superior de Guerra⁽¹⁹⁾, tal medida se fazia necessária para evitar que

(19) Meira Penna. op. cit

os E.U.A perpetuassem a prática de ações diplomático-militares unilaterais. A Força imaginada pelos estrategistas brasileiros, de acordo com essa visão, transferiria a responsabilidade de decisões semelhantes àquela para um forum multilateral, a O.E.A. Argumentaram também, a despeito de todos os protestos da opinião pública (20), que a intervenção era necessária e inarredável, pois o que estava ocorrendo em São Domingos, poderia ocorrer em algum país vizinho do Brasil, no Uruguai por exemplo, onde o ambiente político estava conturbado e onde estavam exilados importantes líderes brasileiros, depostos pelo golpe militar.

No entanto, apesar da posição de proa do Brasil na defesa da Doutrina Johnson, o governo norte-americano rejeitou a idéia da revisão do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Carta de 1948, preferindo uma política pragmática face à conveniência de futuras intervenções militares; resguardavam assim seu privilégio de decisão unilateral.

Paralelamente às negociações com o Brasil, relativas a questão de São Domingos, o Presidente Johnson manteve uma ininterrupta correspondência com o Presidente Castelo Branco, a quem mantinha informado sobre os desdobramentos da guerra do Vietnam. Essa consideração em manter o aliado do sul bem informado a respeito dos problemas estratégico-militares norte-americanos na Ásia atingiu o climax quando, em dezembro de 1965, Johnson sugeriu, por intermédio do embaixador Lincoln Gordon, que o Brasil enviasse efetivos militares para o Vietnam, com a finalidade de contribuir com o esforço norte-americano de pacificação da área. Certamente para manter-se coerente com as prioridades de defesa do Brasil, decididas pelos estrategistas da ESG, "Castelo jamais admitiu a hipótese, limitando-se

(20) A respeito das repercussões provocadas pela decisão do governo brasileiro na opinião pública e os pontos-de-vista da intelectualidade, vide: Política Externa Independente, nº 1, 2, 3, de maio/1965, agosto/1965 e janeiro/1966 respectivamente.

à remessa de provisões para a população sul-vietnami-
ta"(21).

No círculo mais amplo da estratégia de defesa do Brasil, a grande preocupação relacionava-se ao Atlântico Sul e à costa ocidental da África.

O maior receio de nossos estrategistas era uma possível instalação de regimes hostis ao mundo ocidental naquela parte do continente africano, ameaçando a segurança brasileira na sua imensa fronteira leste. Para garantir a validade dessa tese, recorriam à experiência histórica da Segunda Guerra Mundial, quando as forças aliadas utilizaram-se do litoral nordestino como cabeça-de-ponte para alcançar o norte da África, palco de decisivos combates no confronto com as forças do Eixo.

Objetivando guarnecer esse flanco defensivo, reverteu-se a orientação política desenvolvida pelo governo anterior de se afastar do regime Salazarista português devido à sua obstinação em manter o Império Colonial a salvo do processo de descolonização. Movido pelo interesse geopolítico de assegurar o Arquipélago de Cabo Verde e Angola adstritos ao Bloco Ocidental, o Governo Castelo Branco buscou a reaproximação com o Governo português. Após as visitas mútuas do Chanceler português Franco Nogueira e do Chanceler brasileiro Juracy Magalhães foi restabelecido o status quo ante, o que proporcionou ao Brasil, em troca de seu apoio ao sistema colonial de Portugal, a assinatura de um Tratado de Comércio pelo qual abriram-se os portos coloniais ao Brasil. Segundo palavras de Luis Viana Filho:

"E, para coroar, uma esquadra brasileira visitou São Paulo de Luanda, em cujas ruas desfilaram nossos marinheiros. Repetia-se o ocorrido três séculos antes, quando outros soldados brasileiros ali haviam desembarcado com Salvador Correia de Sá"(22).

(21) Luis Viana Filho. op. cit. p. 443

(22) *Ibidem* p. 448.

Com a passagem da faixa presidencial para o Marechal Arthur da Costa e Silva, coincidindo com a avaliação dos técnicos do governo dos resultados apresentados na IV Reunião Anual Ordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), as diretrizes de política externa, tão ortodoxamente executadas até então, começaram a sofrer algumas importantes flexibilizações, as quais, por sua vez, geraram sentido desapontamento entre os admiradores da rigidez com que essas diretrizes foram inicialmente postas em prática pelo Chanceler Vasco Leitão da Cunha.

A conclusão fundamental a que chegaram os técnicos brasileiros sobre os resultados obtidos pela Aliança para o Progresso, foi a de que os números apurados eram de uma espantosa inexpressividade; não se havia sequer atingido o modesto percentual de 2,5% de aumento da renda per capita na América Latina, previsto na Carta de Punta del Este.

Por outro lado, medrou entre os estrategistas brasileiros a decepção a respeito da desenvoltura com que o diálogo entre Estados Unidos e União Soviética evoluía em direção a um entendimento, à base da coincidência de pontos-de-vista, cada vez mais amplo. Não obstante a guerra do Vietnã e a crise do Oriente Médio, os observadores oficiais brasileiros percebiam que as contradições ideológicas entre os dois mega-Estados era cada vez mais acentuadamente relegada a um plano secundário. Em lugar da animosidade de outrora, prevaleciam, além do tradicional comércio, o fluxo de capitais e a transferência de tecnologia. Em outras palavras, davam-se conta de que, enquanto os aliados menos bem aquinhoados, como o Brasil, permaneciam fielmente impermeáveis a qualquer envolvimento mais conseqüente com o mundo comunista, o líder do Mundo Livre a pretexto do indispensável comportamento realista em face do inimigo, usufruía de todas as vantagens que esse relacionamento lhe proporcionava em termos de maximização de poder. Postos diante do quadro do sistema internacional e dos insípidos números da ajuda norte-americana, os formuladores brasileiros sofreram um verdadeiro desencantamento com o mundo. Afinal, a análise desse quadro evidenciava, de maneira

inequívoca, que a concepção de defesa integrada dos Blocos, antes prevalecente, estava dando lugar às prioridades nacionais. Essa pronunciada tendência à fragmentação dos Blocos manifestava-se, de um lado, no próprio seio do dispositivo defensivo Ocidental - OTAN - devido às discrepâncias surgidas pela questão da proliferação dos artefatos nucleares, dando oportunidade à emergência da política gaullista de auto-suficiência nuclear e defeção do comando integrado da organização - a force de frappe -, que somava-se ao veto ao pedido do governo trabalhista de ingresso da Grã-Bretanha na CEE. De outro lado, igual fissura produzia-se no Bloco Comunista. O desencadeamento da revolução cultural na República Popular da China, acompanhada da denúncia de revisionismo e de hegemonismo por parte da cúpula dirigente soviética, fundamentavam a tese da diluição dos Blocos. Enfim, todos os caminhos levavam a uma revisão do curso da política externa brasileira.

Refletindo a preocupação de adequar os interesses nacionais brasileiros às mudanças por que passava o sistema internacional, o Presidente Costa e Silva assim apresentou a orientação que pretendia imprimir à política externa do país, por ele próprio cunhada de "Diplomacia da Prosperidade":

"Estamos convencidos de que a solução do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em um clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo futuro. Não há tampouco lugar para segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos."

Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. A ação diplomática de meu Governo visará, em todos os planos bilaterais, ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de

capitais e de ajuda técnica, e - de particular importância - à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país.

...Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana"(23).

Como se vê, a prioridade havia passado para o Desenvolvimento. Invertia-se a posição dos dois termos do binômio com o qual se abriu a política externa pós-1964. Não mais se condicionava o desenvolvimento à segurança coletiva. Agora a segurança era vista como um produto do desenvolvimento. E, mais ainda, desacreditado o projeto de desenvolvimento como resultado da ajuda externa, este passou a ser pensado como fruto de um processo endógeno. Nesse sentido, a política exterior deveria consistir, segundo o Chanceler Magalhães Pinto, "na constante e acurada avaliação da dinâmica internacional, a fim de identificar e procurar remover os obstáculos externos que se opõem e podem vir a opor-se ao projeto nacional"(24).

Dentre os obstáculos identificados pela diplomacia brasileira à escalada do desenvolvimento nacional, constavam como mais importantes: 1) as pretensões monopolizadoras das grandes potências sobre as tecnologias de ponta, especialmente sobre a da energia nuclear; e, 2) a estrutura do comércio internacional; favorável aos países desenvolvidos e desfavorável aos países subdesenvolvidos. Outros mais eram; 3) a expansão do comunismo; 4) as pressões internacionais para que os subdesenvolvidos adotassem políticas de contro-

(23) Discurso pronunciado pelo, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967.

(24) A Política Externa do Brasil. Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, em 29 de novembro de 1968.

le da natalidade; 5) as tentativas das grandes potências em monopolizar a exploração do espaço cósmico e do fundo dos oceanos; e, 6) o desejo das corporações multinacionais em dominar o mercado latino-americano.

A atuação diplomática brasileira pautou-se, portanto, por uma linha de conduta cuja essência era constituída pela busca da afirmação da soberania e pela promoção do desenvolvimento, síntese das duas grandes prioridades. Daí que a inserção do Brasil no sistema internacional processou-se através de uma rota que levava ao encontro das teses anteriormente desenvolvidas em Genebra, na Conferência dos Países em Desenvolvimento, quando então se criou a UNCTAD e se formou o Grupo dos 77. Ou, para melhor dizer, a crescente descharacterização do conflito Leste-Oeste assomou na elite dirigente brasileira a clivagem entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido como o mais forte entrave para o robustecimento do Poder Nacional.

Essa consciência de que as relações Norte-Sul atingiam mais diretamente os interesses vitais do Estado brasileiro do que as relações Leste-Oeste, consubstanciou-se na política brasileira referente ao Desarmamento e Fortalecimento da Segurança Internacional. A conclusão de que a expansão da base econômica do Estado deveria ser acompanhada de uma intervenção mais positiva nos foros multilaterais, em que se teciam as articulações conformadoras do sistema internacional, deu oportunidade a que o Embaixador Araújo Castro, Chefe da Missão brasileira junto às Nações Unidas, de 1968 a 1971, desenvolvesse uma densa e penetrante reflexão a respeito da estrutura hierárquica e dos fluxos e interações do sistema internacional, a qual instrumentou conceitualmente as ações brasileiras em todos os campos.

O núcleo da argumentação esgrimida por Araújo Castro era que a evolução histórica do sistema internacional havia conduzido as Nações Unidas ao umbral de uma crise. Isto porque, sempre mais nitidamente, tornava-se visível a desproporção de poder e privilégios entre os cinco membros efetivos do Conselho de Segurança e os demais Estados afiliados. Uma vez que a estrutura jurídica erguida em São Francisco, em junho de

1945, condicionou a reforma da Carta ao voto convergente dos cinco Grandes, havia uma indisfarçada tendência ao congelamento do poder mundial.

... "E quando falamos de poder, não falamos apenas do poder militar, mas também de poder político, poder econômico, poder científico e tecnológico" (25).

Isto é, considerando que as relações internacionais constituem um campo energizado pelas relações de poder, a lógica determina que ao invés de esperar que os que detêm o poder abram mão desse poder, determina, isto sim, que os que não o detêm, procurem acumulá-lo. Segundo Araújo Castro, enfim, para que o Brasil pudesse cumprir seu destino de grandeza, fazia-se necessário uma política internacional audaciosa, cujo objetivo prioritário deveria ser o de remover todos os entraves que limitavam seu Poder Nacional.

Foi norteado por esse pensamento de que a nuclearização pacífica constituía um direito inalienável do Estado brasileiro e que a renúncia à nuclearização apenas contribuía para a cristalização do poder condôminial das potências já nuclearizadas, que o Governo Costa e Silva recusou-se a assinar o tratado de Não-Proliferação Nuclear. Tal posição face o TNP estribava-se na justificativa de que o Tratado tinha um caráter claramente excludente, na medida em que traçava uma fronteira tecnológica entre os Estados e, apesar disso, não assegurava a paz mundial.

Os planos do Governo relacionados à matéria consistiam em prosseguir no caminho da cooperação com a França, Israel e Estados Unidos.

O instrumento utilizado pelo Governo brasileiro para resistir às pressões internacionais, devido à sua rejeição ao TNP, foi sua assinatura do Tratado do México (Tlatelolco), em fevereiro de 1967. Por meio dele

(25) Rodrigo Amado (org. e notas) Araújo Castro. Brasília, UNB, 1982, p. 200

a diplomacia brasileira afirmava sua boa vontade em cooperar para a não proliferação de artefatos sem, no entanto, deixar de investir na tecnologia nuclear. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, a adesão ao Tratado do México em nada feria a sua posição oficial, dado o Tratado incluir três dispositivos considerados indispensáveis e fundamentais; eram eles: a) a participação de todos os países latino-americanos no Tratado; b) inclusão na área desnuclearizada dos territórios não-autônômicos da América Latina; e, c) garantias formais de todas as potências nuclearizadas de que garantiriam a inviolabilidade da região, ante ataque ou ameaça de ataque com armas nucleares.

No plano da bilateralidade, as relações que mereceram uma maior atenção da parte da diplomacia brasileira, foram aquelas com os Estados Unidos. Como efeito da desilusão havida pelos magros frutos da cooperação econômica entre ambos os países e da percepção de que a estratégia de segurança coletiva afastava o Brasil do centro dos canais decisórios internacionais, perpetuando nosso subdesenvolvimento e alienando nosso sistema defensivo, a tendência dessas relações foi a de retrocederem a um ponto de low-profile. Da mesma forma que já não convinha mais aos Estados Unidos manter uma taxa de cooperação tão elevada como nos tempos de Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães⁽²⁶⁾, considerada excessiva pelo novo Embaixador norte-americano no Brasil John C. Tuthill, também não agradava ao Governo dos Estados Unidos a desinibição com que o

(26) "O sucessor de Gordon, John C. Tuthill, que foi Embaixador norte-americano de 1966 a 1969, não compartilhava com aquele seu interesse profundo pelo Brasil. Tuthill considerava que os Estados Unidos "havam tido um papel operacional demasiado amplo no Brasil", particularmente no que respeita ao programa de ajuda. Por outro lado, o novo Embaixador tinha a impressão de que Costa e Silva, ao contrário de Castelo Branco, mantinha-se relativamente independente dos Estados Unidos"

Pedro Fernando Castro Martínez. Expansionismo y geopolítica en el Brasil contemporáneo. México, Siglo XXI, 1980, p. 128

Chanceler Magalhães Pinto afirmava a necessidade de o Brasil perseguir mais resoluta e autonomamente o desenvolvimento econômico e tecnológico, sobretudo no sensível setor da tecnologia nuclear. O saldo dessa reversão de expectativas de parte a parte foi a proliferação de desacordos envolvendo os respectivos interesses nacionais.

Os assuntos econômicos constituíram o foco dessas controvérsias. As dificuldades que nos Estados Unidos se criavam para a comercialização dos produtos brasileiros tais como café solúvel, têxteis de algodão, cacau, açúcar, além da luta travada pelos norte-americanos em continuarem assegurando-se do monopólio dos fretes do tráfego marítimo entre ambos, no entanto, não chegaram a comprometer mais seriamente as tão amplas e complexas relações dos dois Estados. Pressões dessa natureza compõem o repertório norte-americano de medidas visando conter o ímpeto daqueles países situados abaixo do Rio Grande, que aos seus olhos se mostram demasiadamente afoitos em marcarem uma posição de total independência face seu poder hegemônico⁽²⁷⁾.

(27) A este respeito, consideramos indispensável a leitura da obra que estabeleceu as grandes linhas estratégicas da política dos Estados Unidos para a América Latina, após a Segunda Guerra Mundial: Nicholas J. Spykman. America's Strategy in World Politics, 1942.

"The United States is politically supreme in this hemisphere. She represents in population, in natural resources, and in industrial development the most important war potential on the continent and in a position to make her naval and air forces effective over a large part of the western world. This means the ability to exert military pressure and, therefore, political pressure. It can be applied with ease in North America and the American Mediterranean, with difficulty in the further end of South America, but the power relations between the United States and the A.B.C. states are such that our military strength would be conclusive if it were ever used in earnest".
p. 65

Nas suas relações com Portugal o Brasil manteve a posição reassumida por Castelo Branco de estreitamento dos vínculos, através da assinatura de acordos específicos, e de apoio à repressão sobre os movimentos nacionalistas que, nas colônias, lutavam pela independência. No concernente a essa matéria a diplomacia brasileira deixava intocada a tese de que, nos territórios colonizados por Portugal o aspecto principal da guerra era a luta do mundo ocidental contra a expansão comunista.

A mudança de governo, em 1969, levou a algumas alterações na forma de se conduzir a política externa do país. Não há dúvida de que dois fatores, em especial, concorreram para que isso acontecesse: a luta intramilitar que definiu a escolha de Garrastazu Médici como sucessor de Costa e Silva e os elevados índices de crescimento do PIB verificados ao longo de seu mandato presidencial: 1969, 10,0 %; 1970, 8,8 %; 1971, 13,3 %, 1972, 11,7 %; e, 1973, 14,0 %⁽²⁸⁾. Foram alterações que, no entanto, não chegaram a representar uma revisão da estratégia geral; antes, foram introdução de novos meios

Há, de modo geral, uma enorme dificuldade de se analisar a vinculação (se é que de fato ela existe) entre a dinâmica da política interna e a dinâmica da política externa dos Estados⁽²⁹⁾. Dificuldade que aumenta consideravelmente, quando os governos que protagonizam as duas esferas políticas são infensos a regras claras e consensuais de sucessão, ou, mais especificamente, como no caso aqui apreciado, quando um grupo restrito (os militares) se auto-constituem os árbitros da vida nacional, ignorando e reprimindo as instituições que, num Estado democrático, deveriam expressar a vontade popular. Nesse sentido, a princípio,

(28) Apud Maria Helena Moreira Alves. Estado e Oposição no Brasil (1964-1984). Petrópolis, Vozes, 1984. p. 145.

(29) Sobre a discussão teórica a respeito dos vínculos entre política interna e política externa, vide : Marcel Merle. La Politique étrangère Paris, PUF, 1984.

pele menos, a sucessão de Costa e Silva não deveria ser muito diferente da de Castelo Branco e, posteriormente, a de Médici e assim por diante. Porém, devido ao fato de o período final do Governo Costa e Silva ter sido cercado por uma violenta crise político-ideológica, que repercutiu fundo no seio da instituição militar, a escolha de Médici representou, na interpretação de Alfred Stepan⁽³⁰⁾, um grande esforço para a preservação da unidade dos militares, a qual significava o principal "patrimônio político do governo militar".

Sendo, pois, um governo de união dos militares, gozou da legitimidade, por eles conferida, para perseguir com tenacidade o objetivo comum a todos de fazer do Brasil uma grande potência mundial. Evidentemente que a empreitada do projeto "Brasil potência" só pode ser vislumbrada como algo palpável, na medida em que a tecnoburocracia, firmemente plantada no período, garantia que os 11,2% de crescimento do PIB, registrados em 1968, continuaria a se manter como índice padrão de crescimento da economia do país. Em suma, a contenção das divisões internas ao regime, aliada ao êxito do "milagre brasileiro", geraram a confiança de que o país encurtava a largos passos a distância que o separava dos países capitalistas desenvolvidos, habilitando-o a saltar da condição de potência média à condição de grande potência.

Seguindo a linha interpretativa proposta por Estevam Martins⁽³¹⁾, se pode afirmar que o principal efeito desses condicionantes sobre a política externa brasileira, foi que à convicção de nossa diplomacia, de que o desenvolvimento era o resultado exclusivo da interação dos fatores internos, acrescentou-se a idéia de que o caminho do desenvolvimento era para ser percorrido individualmente. Se antes, a "Diplomacia da Prosperidade" divisava a luta conjunta dos países subdesenvolvidos, como o meio mais eficaz para resistir e

(30) Alfred Stepan. Os Militares na política. As mudanças de padrões na vida brasileira. Rio, Arte Nova, 1975. p. 198.

(31) Carlos E. Martins. op. cit. p. 83.

superar os obstáculos que se lhes opunham, a "Diplomacia do Interesse Nacional" passou a priorizar as relações bilaterais, como as mais convenientes para se alcançar o mesmo fim. A definição dessa orientação política coadunava-se não só com a consciência adquirida pelas elites dirigentes, de que o trajeto para o desenvolvimento estava pontilhado de barreiras estruturais, como também de que as teses favoráveis a um sistema internacional organizado à base do equilíbrio de poder, então em pleno vigor, só prejudicavam os países como o Brasil que, destacando-se dos demais subdesenvolvidos pelos invejáveis índices de crescimento econômico almejavam compartilhar com as grandes potências as decisões mundiais.

Mário Gibson Barboza, Ministro das Relações Exteriores, assim resumia as linhas mestras da "Diplomacia do Interesse Nacional":

- 1) o Brasil defende a mudança das regras de convivência internacional, é contra a cristalização de posições de poder e se recusa a crer que a História se desenrole necessariamente em benefício de uns e prejuízos de outros países;
- 2) consideramos que, à medida que um país cresce, cabe-lhe uma parcela de decisão cada vez maior, dentro da comunidade internacional, e que não devemos deixar de usá-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso;
- 3) a verdadeira paz não pode ser identificada como a simples manutenção do status quo, como resultado do equilíbrio do poder, nem ser instrumento da ampliação da distância que separa as nações ricas das nações pobres; implica, ao contrário, as mudanças das regras do comércio internacional e a alteração do mecanismo de distribuição mundial do progresso científico e tecnológico, pois não há verdadeira paz sem desenvolvimento;
- 4) nossa posição é, portanto, de ativa solidariedade com os países em desenvolvimento, competindo à nossa diplomacia estreitar o entendimento com os povos que travam conosco a dura batalha do progresso;

5) nossa política externa deve ser global, de íntima cooperação com os países desenvolvidos⁽³²⁾.

A contrapartida a essa política de "potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos"⁽³³⁾, foi um generalizado sentimento de desconfiança por parte dos demais países da América Latina. Sobretudo por razão da ênfase posta pelo governo brasileiro na necessidade de uma efetiva ocupação do território nacional, como requisito indispensável para o fortalecimento do Poder Nacional. A consecução de projetos de colonização e aproveitamento econômico dos recursos existentes na bacia Amazônica e na bacia do Prata, foi vista como a consumação das teses geopolíticas dos militares brasileiros e como prova das pretensões sub-imperialistas dos setores com poder de decisão sobre os rumos da economia brasileira.

Todavia, a verdadeira razão para o estado de permanente tensão que dominou as relações do Brasil para com os demais países sul-americanos foi a eleição para presidente do Chile de Salvador Allende, candidato pela Unidade Popular, em setembro de 1970. Pois, tanto para os norte-americanos quanto para os conservadores latino-americanos, a ascensão de um governo assentado em bases marxistas representava séria ameaça à estabilidade e à segurança do hemisfério.

O relatório sobre as eleições que o embaixador norte-americano no Chile, Edward Korry, remeteu para Washington, traduzia com fidelidade a decepção e a preocupação que tomou conta de todos aqueles comprometidos com a manutenção do status quo nesta parte do mundo. Segundo palavras do embaixador: "Isto terá a mais profunda repercussão sobre a América Latina e até mesmo sobre outros países: sofremos uma penosa derrota. As consequências serão internas e internacionais"⁽³⁴⁾.

(32) Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Relatório, 1972/M.R.E - Brasília, MRE/CDO, 1972.

(33) Oliveiros S. Ferreira. Política Externa a Serviço de uma Idéia Messiânica. O Estado de São Paulo, 31. 03. 1974.

(34) Henry Kissinger. A La Maison Blanche 1968-1973. Vol. 1, Paris, Fayard, 1979, p. 677.

Para Henry Kissinger, formulador da política internacional de Richard Nixon, a eleição de um governo socialista no Chile afigurava-se como um desastre de grandes proporções para os interesses norte-americanos e de seus aliados na região:

"Sabíamos que (o Chile) não tardaria em adotar uma política anti-norte-americana, em quebrar a solidariedade do hemisfério, em fazer causa comum com Cuba e cedo ou tarde estabelecer estreitas relações com a União Soviética" (35).

Essa era a avaliação de todos os governos, especialmente do brasileiro, que viam o erguimento de governos socialistas como um sucesso a mais da estratégia expansionista soviética. Daí porque os militares brasileiros entraram em estado de alerta, temendo que da instabilidade política que assolava alguns dos países vizinhos, particularmente Uruguai e Bolívia, resultassem governos influenciados pelo êxito dos socialistas chilenos. Por seu turno, fortificou-se nesses países e na Argentina, - esta preocupada com o equilíbrio de poder na região - a idéia de que o Brasil, apoiado pelos Estados Unidos, se aventurasse a praticar intervenções armadas com fins preventivos. Uma suspeita que aumentou de intensidade com a ida de Garrastazu Médici aos Estados Unidos, em 1971, a convite de Nixon; ocasião em que o último declarou que "we know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent" (36).

A inauguração de uma conjuntura externa marcada pela expectativa brasileira dos possíveis desdobramentos externos do novo regime chileno, combinada com o poder absoluto de que os militares passaram a des-

(35) Ibidem p - 678

(36) Apud. Moniz Bandeira. Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente (1950 - 1988). Rio, Civilização Brasileira, 1989, p.206.

frutar a partir do fim do Governo Costa e Silva, projetaram a imagem de um Brasil ávido em assumir o poder hegemônico regional. Seu desengajamento dos programas integracionistas e sua opção pela diplomacia bilateralista, ancorada no otimismo provocado pelo "milagre econômico", geraram a percepção entre os países vizinhos de que o Brasil, com o beneplácito dos Estados Unidos, havia se convertido no "gendarme" da América Latina.

Acentuando-se as linhas desse perfil político-estratégico, denunciou-se a existência de planos militares - Operação Trinta Horas - que teriam por objetivo ocupar o Uruguai, de modo a evitar que este caísse nas mãos da oposição armada⁽³⁷⁾. Apesar dos desmentidos do Governo brasileiro, fato é que houve concentração de tropas na fronteira sul do país e apoio da parte de órgãos da imprensa, para o que se considerou uma medida necessária de proteção da soberania nacional. Ademais, os estados-maiores da vizinhança passaram a trabalhar com a plausibilidade da hipótese de intervenção brasileira.

Além da crispação com a situação da política interna uruguaia, acusou-se o governo militar brasileiro de participação no golpe de Estado na Bolívia que, em 1971, elevou o General Hugo Banzer à presidência da aquele país⁽³⁸⁾; uma mudança de governo que reinseriu a Bolívia na órbita de influência brasileira, o que determinou, portanto, a neutralização de um país considerado pelos militares brasileiros sumamente importante no tabuleiro político da região. A partir desse reencontro, encetaram-se vários projetos de cooperação econômica entre ambos os países.

E, por fim, acusou-se também a participação diplomático-militar brasileira na conspiração, seguida de golpe, que derrubou o governo socialista chileno, em

(37) Os detalhes da Operação Trinta Horas acham-se descritos em: Paulo Schilling. O Expansionismo Brasileiro. São Paulo, Global, 1981

(38) *Ibidem*.

setembro de 1973. Ainda que todo o ônus externo do golpe tenha recaído sobre o governo norte-americano, foram feitas denúncias de uma articulação envolvendo militares brasileiros e chilenos. O ativismo dos militares brasileiros nesta e nas mobilizações anteriores teria sido movido pela estratégia de impedir a formalização de uma frente de Estados socialistas hostis ao Brasil.

A contraprova das ambições geopolíticas brasileiras foi dada pelo estreitamento das relações com o Paraguai. Levando a bom termo os estudos previstos na Ata das Cataratas, de 1966, os governos brasileiro e paraguaio assinaram, em abril de 1973, o Tratado de Itaipu. O mesmo previa o aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná, por meio da construção de uma usina em regime de consórcio. Tal decisão de âmbito bilateral confirmou as suspeitas argentinas de que, o empreendimento conjunto mais não era senão uma decisão tomada pelos estrategistas brasileiros visando alterar o equilíbrio político regional, através de uma aliança definitiva com seu vizinho. A promulgação do Tratado pelas duas partes firmantes, deu início a um processo de fricção política entre argentinos e brasileiros, só encerrado seis anos mais tarde, quando o governo brasileiro cedeu à reivindicação argentina de dialogar a respeito do projeto hidroelétrico.

No plano extra-continental a política internacional brasileira assumiu uma postura claramente agressiva, refletindo os interesses econômico-industriais emergentes. As tarefas prioritárias da diplomacia consistiram em negociar a abertura de novos mercados para a produção nacional e aproximar-se mais dos países fornecedores de tecnologia e matérias-primas indispensáveis para o funcionamento do parque industrial brasileiro. Datam deste período a instalação das Embaixadas no Iraque, Arábia Saudita, Líbia e Kwait; países que se haviam tornado extremamente relevantes para nossas relações exteriores, em virtude das elevadas quantidades de petróleo que deles importávamos, trocados por produtos como açúcar, café e manufaturados em geral. Simultaneamente, intensificaram-se os contatos com Israel, objetivando incluir no programa geral de

cooperação técnico-científica, em andamento, a cooperação no campo da pesquisa nuclear.

O continente africano foi outra região do globo a merecer atenção da diplomacia brasileira. Nesta parte, os interesses econômicos e estratégicos achavam-se inextrincavelmente ligados. Por um lado, pretendeu-se inaugurar e incrementar canais de comércio com os países situados na faixa tropical. Acreditava-se que pela tecnologia de porte médio de nossos produtos manufaturados e, também e sobretudo, pelos vínculos históricos e culturais que unem o Brasil à África, tínhamos condições de cultivar um apreciável mercado para exportação. Embalados por essa expectativa positiva, o Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, efetuou um programa de visitas a nove países da África subsaariana, em 1972: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire.

De outro lado, esse interesse brasileiro pela África derivava da concepção geopolítica de que o Atlântico Sul é vital para a segurança do Estado brasileiro. Para um país que nutria a aspiração de em breve tempo ingressar no rol das grandes potências, o controle da fronteira leste parecia estrategicamente fundamental, tratava-se, pois, de fazer do Atlântico Sul um verdadeiro mare nostrum. Para tal propósito, considerou-se imprescindível um bom relacionamento diplomático com Portugal e África do Sul. Embora o primeiro já evidenciasse sinais de esgotamento, devido à sua total incapacidade de decidir a guerra colonial a seu favor, e o segundo se encontrasse estigmatizado pela comunidade internacional, em função da política de apartheid desenvolvida pela minoria branca dominante, predominava ainda entre os estrategistas brasileiros a idéia de que o eixo central do sistema internacional de poder era o conflito Leste-Oeste e que os movimentos de libertação nacional nas colônias portuguesas e o movimento anti-apartheid dos sul-africanos negros, na realidade, serviam como peões do expansionismo soviético. Por essas razões, nossos estrategistas acreditavam que a única forma possível de viabilizar uma política da defesa do Atlântico Sul e, ao mesmo tempo, desfrutar das potencialidades que o mercado

da África Austral oferecia, era a que passava pelo fortalecimento da Comunidade Luso-Brasileira. Com a África do Sul as relações foram preponderantemente caracterizadas pelo viés econômico, tendo constituído a inauguração da linha aérea da South African Airlines para o Brasil o maior símbolo dessa ligação. Com Portugal as relações foram mais profundas; envolveram visitas mútuas de personalidades oficiais dos dois governos, incluindo membros das Forças Armadas; a assinatura de vários Acordos e Convenções, dentre as mais importantes a Convenção sobre Igualdade e Deveres entre Brasileiros e Portugueses; e, enfim, o mais expressivo de todos os gestos da amizade mais uma vez renovada: a trasladação para o Brasil dos restos mortais de D. Pedro I, em 1972, trazidos pelo próprio Presidente da República portuguesa Almirante Américo Thomaz, como parte das comemorações do Sesquicentenário da Independência do Brasil.

A decisão tomada no sentido de pôr em prática políticas que demonstrassem que o Atlântico Sul era visto pelo governo brasileiro como parte integrante de seu sistema de defesa, levou a que, em 1970, a diplomacia brasileira decretasse a ampliação do limite do mar territorial para 200 milhas⁽³⁹⁾. Não obstante o fato de a estratégia brasileira, de exercer o domínio sobre o Atlântico Sul, estivesse se desenvolvendo mediante laços de aliança com qualificados representantes do Mundo Ocidental - Portugal, membro fundador da OTAN, e África do Sul, incondicional aliada dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha - tal medida sofreu a oposição dos Estados Unidos. A argumentação de que a ampliação do mar territorial objetivava proteger os depósitos de petróleo, virtualmente existentes na plataforma continental, e proteger também os interesses pesqueiros brasileiros, não se tratava de uma política de poder, que incidia diretamente sobre uma questão sensível aos seus interesses estratégicos. Ainda que, de fato, a decisão brasileira não significasse uma al-

(39) Moniz Bandeira. *op cit*, p 280.

teração na correlação de forças, devido à falta de recursos bélicos para exercer um efetivo controle aéreo e marítimo sobre o oceano, nem um desafio aberto à hegemonia hemisférica norte-americana, indiscutivelmente denotava a vontade de aumentar seu grau de independência no interior do sistema internacional.

A criação dessa nova área de atrito com os Estados Unidos, vinha adicionar-se a algumas já existentes que remontavam ao período presidencial anterior. A recusa brasileira em assinar o TNP, ao mesmo tempo em que tentava avançar no campo da pesquisa nuclear, e os problemas econômicos decorrentes dos empecilhos postos à expansão das exportações de café solúvel para aquele país, sob o pretexto da prática de dumping pelas autoridades brasileiras, constituíam sérios problemas que a tradicional retórica brasileira de unidade de pontos-de-vista e objetivos dos dois países não conseguia mais iludir. Tornava-se cada vez mais evidente que o nacionalismo dos militares brasileiros, ao buscar atingir patamares mais altos de desenvolvimento e independência, tendia a deslocar o padrão de relacionamento entre Brasil e Estados Unidos para bases mais realistas e competitivas.

As circunstâncias que cercaram a posse do Presidente Ernesto Geisel, em março de 1974, foram bem distintas das que cercaram a de seu antecessor. O otimismo quanto às possibilidades de um crescimento econômico acelerado, que proporcionaria ao país galgar patamares de desenvolvimento num espaço curto de tempo, transformando-o numa potência mundial, achava-se agora seriamente ameaçado pelos novos rumos tomados pelo sistema internacional e pelo acirramento das contradições internas. Dessa maneira, as dificuldades internas e externas advindas do esgotamento do "milagre brasileiro", contribuíram decisivamente para a moldagem do projeto governamental do novo presidente. Internamente, o projeto político foi sintetizado na fórmula oficial "continuidade sem imobilidade", mais conhecida na versão "política de distensão". Tratava-se de um programa de medidas de liberalização cuidadosamente controlada (), que pretendia constituir um passo adiante na liberalização progressiva, para um retorno

à democracia" (40). Ou, em outras palavras, projetava-se uma ampliação da base consensual do regime, com vistas a um retorno gradual ao estado democrático, evitando-se o risco da perda do controle político e, assim, encerrando-se o ciclo iniciado em 1964. Enfim, à centralização do poder da primeira fase dos governos militares deveria se suceder uma lenta descentralização, em que parcela ponderável desse poder fosse distribuído entre as mãos de aliados confiáveis.

No plano internacional, a relativa estabilidade diplomático-estratégica do sistema, assegurada pelo diálogo das duas superpotências desde a crise dos mísseis cubanos, começava a se deteriorar, provocando instabilidade e desequilíbrio; alterações que traduziam o deslocamento do centro de gravidade do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul.

Os acontecimentos mais salientes dessa conjuntura que principiava, foram os Acordos de Paris, de janeiro de 1973, e a guerra árabe-israelense, de outubro/novembro do mesmo ano. O resultado do primeiro indicou o declínio relativo do poder imperial norte-americano, devido ao fracasso dos Estados Unidos em impor a sua ordem no Vietnã, e o resultado do segundo transmitiu grande alento às reivindicações do Terceiro Mundo, ao demonstrar que a manipulação do preço de matérias-primas sensíveis aos interesses das grandes potências, poderia se converter numa poderosa arma política. O Terceiro Mundo, cuja formação se iniciara em Bandung e se completara com a descolonização africana e com a criação do Grupo dos 77, revelava-se então, muito mais do que apenas um conceito excludente, um verdadeiro campo político com grande capacidade de aglutinação.

Os efeitos dessas mudanças internacionais, sobretudo o choque do petróleo, atingiram pontos vitais dos interesses nacionais brasileiros, forçando uma profunda revisão de nossa estratégia político-diplomática.

(40) Maria Helena Moreira Alves *op. cit.*, p. 186.

Ao tornar ostensiva nossa debilidade na área energética, pois produzíamos apenas 28% do petróleo utilizado, e nossa inacessibilidade ao centro do processo de tomada de decisões no âmbito do sistema financeiro internacional, que elevou os juros de nossa dívida externa, a crise faz ver aos nossos estrategistas que não só ainda era grande a distância que nos separava dos países ricos, como também que a insistência na via diplomática bilateralista nos levaria a um esplêndido isolamento internacional. Urgia, pois, substituir o individualismo típico do período Médici por uma aproximação junto ao Terceiro Mundo. Esta última, uma política que poderia conduzir o Brasil a ingressar em mercados mais afeitos à nossa produção e, também, a engrossar o coro das vozes que demandavam uma Nova Ordem Econômica Internacional, capaz de efetivar mais justiça equitativa na distribuição e usufruto da riqueza mundial. Tal revisão de conteúdo de nossa política externa, por sua vez, implicava, necessariamente, importantes e fundamentais reavaliações do quadro das alianças e da postura do Estado brasileiro frente às novas situações engendradas pela evolução do sistema internacional. Concluindo, tratava-se de desvincular os interesses nacionais brasileiros da doutrina das fronteiras ideológicas, adequando-os, de modo mais flexível, às mutações internacionais.

Essa nova estratégia brasileira, traçada para fazer frente aos desafios internacionais e para dar continuidade à tarefa de fortalecimento do Poder Nacional, foi definida pelo Presidente Geisel como uma política externa pragmática e responsável.

Apresentando as novas diretrizes à Assembléia Geral das Nações Unidas, o Chanceler Azeredo da Silveira assim se expressou:

"Queremos que a nossa linguagem, no plano internacional, seja direta e simples, sem ambigüidades e subterfúgios. Queremos que o Governo brasileiro possa cumprir a vocação ecumênica de seu povo, aberto à comunicação desinibida e franca. Queremos explorar todas as vias do entendimento, por acreditarmos, fun-

damentalmente, que a cooperação é mais eficaz do que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador do que as ambições de preponderância.

Nossa conduta, para alcançar esses objetivos, é pragmática e responsável. Pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro⁽⁴¹⁾.

Ainda que a posteriori afigura-se-nos clara a inevitabilidade da mudança de orientação da política externa brasileira naquele momento histórico, não se pode afirmar que ela tenha sido aceita com naturalidade por todos os segmentos militares e seus aliados civis que formavam a base de sustentação do poder. A verdade é que a ojeriza dos militares a tudo que se relacionasse com o mundo comunista ou que se ligasse, mesmo indiretamente, às teses por eles sustentadas, gerava automaticamente o protesto e a rejeição. Ao mesmo tempo, parece igualmente evidente que os mesmos achavam-se incapacitados, dada a vincada rigidez de suas concepções, de apresentar uma alternativa estratégica que conciliasse suas teses, oriundas do início da guerra fria, com as novas tendências à multipolarização e à desideologização do sistema internacional de poder. Detectados os fatores que interceptavam o livre curso dos interesses nacionais, não bastava simplesmente vetar procedimentos considerados estranhos e incompatíveis com idéias caras e consolidadas; era necessário,

(41) Discurso do Chanceler brasileiro, Antonio F. Azeredo da Silveira, na abertura da XXIX Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 23 de setembro de 1974.

mais que isso, contrapor com idéias de execução viável, que resultassem em soluções positivas; e estas, ao que tudo indica, nunca existiram. Daí porque o antes todo poderoso Conselho de Segurança Nacional, ao qual cabia filtrar as decisões presidenciais, tenha sido gradativamente esvaziado até se tornar um dócil retificador das medidas elaboradas e propostas pelo Itamaraty à presidência.

Exemplo dessa secundarização do CSN frente o Itamaraty foi o restabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China, a primeira das medidas de grande impacto produzida segundo o novo enfoque governamental⁽⁴²⁾.

A importância dessa decisão foi extraordinária, por duas razões. Em primeiro lugar, devido ao peso específico da República chinesa no sistema internacional. Após sua aproximação junto aos Estados Unidos, obra da diplomacia de Kissinger, e seu ingresso no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em outubro de 1971, o grande país asiático não poderia continuar sendo ignorado pelo Brasil. A segunda razão foi de ordem simbólica e, por isso, muito mais significativa do que a primeira. Quatro meses antes do restabelecimento das relações, em 10 de abril de 1974, o Chefe da Delegação da RPC, na Sessão Extraordinária da Assembléia Geral da ONU, Siao-Pim, pronunciara contundente discurso em defesa do Terceiro Mundo e contra o hegemonismo das duas superpotências, o qual passou a ser conhecido como a Teoria dos Três Mundos.

Na realidade, a divisão hierárquico-trinária do sistema internacional não era nova. O que de novo os chineses apresentavam era a visão de que o Terceiro Mundo constituía um campo político e que seu par antagônico era formado pelos dois poderes hegemônicos. Segundo essa sistematização, a prática política dos países em desenvolvimento deveria consistir em cimentar uma sólida aliança entre si e buscar a cooperação construtiva com o Segundo Mundo, para encaminhar um processo de democratização das relações internacionais.

(42) Walder de Góes, *op.cit.* p.32.

Embora não se possa afirmar a adesão integral da diplomacia brasileira à proposta, não se pode negar que em boa medida estava coerente com ela.

Refletindo o entusiasmo dos representantes diplomáticos dos dois Estados, o ato de oficialização do reatamento foi uma verdadeira celebração terceiro mundista, que transborda nas palavras proferidas pelo Vice-Ministro do Comércio Exterior da RPC, Chen Chieh:

"A China e o Brasil são dois países em vias de desenvolvimento, enfrentando hoje em dia a mesma tarefa de defender a soberania estatal, desenvolver a economia nacional, construir seus próprios países, e a mesma luta contra o hegemonismo e o poder de força das superpotências" (43).

A segunda medida de grande impacto produzida pela Chancelaria brasileira, foi o reconhecimento de Angola como Estado independente, em janeiro de 1975; uma decisão que surpreendeu pela ousadia e que contribuiu para situar o Brasil numa posição de proa no Terceiro Mundo.

Não obstante o Governo brasileiro já tivesse reconhecido a independência da Guiné-Bissau, em julho de 1974, antes mesmo que Portugal o tivesse feito, o fato é que a questão angolana revestia-se de singularidades excepcionalmente graves. A primeira, e fundamental, remetia às condições políticas internas à Angola. Os três movimentos de libertação nacional angolanos (MPLA, FNLA, UNITA) que, mediante o Acordo de Alvor, haviam negociado juntos a independência com Portugal, estavam separados pelas opções ideológicas, por políticas diferentes e rivalidades pessoais. A aposta da diplomacia brasileira no sucesso final do MPLA repre-

(43) Discurso do Vice-Ministro do Comércio Exterior da República Popular da China, Chen Chieh, durante o almoço oferecido ao representante do Governo chinês, no Palácio do Itamaraty, em 8/8/1974.

sentou um risco, embora bem calculado, que poderia ter gerado alguns embaraços⁽⁴⁴⁾. Entretanto, a vitória alcançada pelo MPLA na luta armada havida entre os três movimentos, propiciou a mudança da imagem do Estado brasileiro na África e na parte austral do continente, em particular. Até então, esta estivera associada ao Estado Novo português e à Pretória; a partir daí, passaria a estar associada aos Países de Linha de Frente e à luta anti-apartheid.

A nova política africana do Brasil representava, portanto, uma ruptura com o passado. Apesar de o governo anterior ter se voltado para a África, sua atuação orientara-se por objetivos de ordem estritamente econômico-comerciais; suas alianças na área permaneceram fiéis ao figurino das fronteiras ideológicas. É verdade que o interesse econômico continuava a permear as relações, pois, além da perspectiva de gozar os benefícios de um mercado de grandes potencialidades, próximo e formado por povos de expressão portuguesa, Angola apresentava como contrapartida um território rico em matérias-primas vegetais e minerais e entre elas, muito especialmente, o petróleo. Porém, o aspecto político era o que tinha mais relevo no novo contexto formado, sobretudo se se leva em conta que o Estado angolano nascia sob o signo do socialismo de inspiração marxista-leninista e da incondicional aliança com a União Soviética e Cuba. Daí porque a importância da guinada realizada pela diplomacia brasileira; desse momento em diante, nossa política externa para a região passava a se chocar frontalmente com a política dos Estados Unidos: enquanto estes haviam apoiado uma solução pró-ocidental (FNLA) em Angola e lideravam o apoio ocidental a África do Sul, o Brasil apoiara a solução pró-soviético-cubana e condenava abertamente o regime segregacionista do apartheid.

Com efeito, independentemente da matriz ideológica que passava a soldar a sociedade angolana e as demais ex-colônias portuguesas, os fatores que pesaram na de-

(44) Walder de Góes, op. cit. p. 38.

cisão governamental brasileira, de estabelecer relações diplomáticas tão prontamente, foram a oportunidade de se recuperar um passado de alienação face à questão colonial e a primazia dada pelo binômio "desenvolvimento e segurança" à defesa da fronteira leste. Numa conjuntura em que Portugal finalmente perdia o controle sobre seu Império Ultramarino, surgia a possibilidade de o Brasil, na condição de maior país de expressão portuguesa, tornar-se o mais credenciado porta-voz das aspirações desses povos em atingir o desenvolvimento e a autonomia. E, ao lado disso, a presença militar soviético-cubana no Atlântico Sul, obrigando a África do Sul a uma posição defensiva, para preservar sua estrutura social e seu domínio sobre a Namíbia, criava a ameaça de um alastramento do conflito do Atlântico Norte para esta parte. Por essa razão, mais do que nunca, necessitava o Brasil de manter boas relações com os países do outro lado do oceano, de Cabo Verde para o sul, de modo a fazer sentir sua presença e, eventualmente, participar das negociações que viessem alterar a ordem estabelecida. Consideradas essas questões, a hipótese de se acompanhar a política norte-americana para a área, afigurava-se como inteiramente oposta aos interesses nacionais brasileiros.

O fosso que se abria entre a política externa pragmática e responsável brasileira e os postulados essenciais da política internacional norte-americana, tendia a ampliar-se na mesma proporção em que se diversificavam os interesses econômicos e aumentava a margem de independência política do Brasil no sistema internacional. Essa liberdade de eleger os aliados vistos como os mais convenientes aos seus interesses, manifestara-se em relação à África e pronunciava-se, igualmente, em relação ao Oriente Médio, uma área até então situada fora do círculo das preocupações da Chancelaria brasileira. A par das crescentes exportações de manufaturados, que beneficiavam a balança de pagamentos ao reduzir as compras do exterior, principalmente de material bélico produzido pelas empresas estatais IMBEL e EMBRAER, o Governo brasileiro redefiniu suas alianças na região, apoiando com seu voto nas Nações Unidas a reivindicação palestina de construção

de seu Estado-Nacional, e condenando o sionismo, como uma manifestação de racismo.

"O voto brasileiro não é, nem poderia ser, em qualquer hipótese, interpretado como hostil aos judeus ou ao judaísmo. O Brasil reconhece plenamente a valiosa contribuição dada pelos judeus que, nascidos ou não em nosso País, vivem em nossa comunidade. O povo brasileiro é completamente avesso ao racismo por sua própria formação e seus princípios morais"(45).

Por mais que a participação do capital estatal brasileiro estivesse atingindo os interesses das empresas de capital norte-americano e por mais que a exportação de material bélico para áreas de concentração de seus interesses políticos levantasse suas desconfianças, foi a decisão brasileira de assinar o acordo e cooperação nuclear com a República Federal da Alemanha, em novembro de 1975, que estendeu bruscamente a franja de litígio com a superpotência norte-americana. Os dois primeiros processos foram vistos como desdobramentos inevitáveis da projeção de uma potência média que buscava dar vazão às suas potencialidades; e, para contê-las nos limites do tolerável, bastava empregar as regras do jogo bruto da competitividade do sistema econômico-financeiro internacional. Porém, a terceira intimação da política externa brasileira afetava, segundo a avaliação norte-americana, o ponto nevrálgico de sua política para a América Latina, que era o plano de perpetuação de seu poder hegemônico. Ao romper o acordo com a firma norte-americana Westinghouse, para fornecimento de urânio enriquecido, e voltar-se para a cooperação com a Alemanha a diplomacia brasileira demonstrava sua fidelidade ao princípio de

(45) Declaração de voto do Chefe da Delegação do Brasil à XXX Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, Embaixador Sérgio Corrêa da Costa, feita em 10 de novembro de 1975, sobre dois projetos de Resolução referentes à Questão da Palestina.

que os constrangimentos impostos pelas superpotências àqueles países que perseguiram a nuclearização constituíam um inaceitável desejo de manter congelado o poder mundial. Perseverando nessa linha, nossa diplomacia considerava que, segundo o Ministro Azeredo da Silveira,

"No mundo de hoje, somente a coragem de inovar e de ousar permite romper o círculo vicioso que condena as nações a uma estratificação social internacional, com seu séquito de problemas crescentes e de inevitáveis perigos". (46)

A argumentação desenvolvida pela diplomacia brasileira, para defender o Acordo e o projeto nuclear nacional, estava submetida a uma ótica estritamente tecnológica. Enquanto os opositores ao projeto - externos mas internos também - investiam contra a presumida de liberação de produzir armas nucleares, nossa diplomacia retorquia, afirmando as intenções pacíficas. Segundo esta última, a grande clivagem existente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento era a de natureza tecnológica. Portanto, a renúncia à pesquisa no campo nuclear equivaleria à renúncia à própria expectativa de se alcançar a autonomia tecnológica e, conseqüentemente, à resignação a um estado de eterno subdesenvolvimento. Desvinculavam-se assim os benefícios pacíficos proporcionáveis pela tecnologia nuclear dos artefatos bélicos. A discussão sobre as armas deveria ser travada dentro dos organismos internacionais destinados a esse fim. Considerava-se, além do mais, que a responsabilidade maior quanto a pacificação mundial estava depositada nas mãos das grandes potências; caso estas estivessem realmente interessadas em eliminar os riscos de uma conflagração nuclear,

(46) Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira, durante o banquete que ofereceu ao Ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Hans-Dietrich Genscher, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 18 de novembro de 1975

deveriam dar o passo decisivo, dissolvendo seus próprios arsenais. Enfim, apresentavam a adesão ao Tratado do México como prova do compromisso brasileiro de não produzir armas nucleares; tudo o mais, era interpretado como uma violação ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros países⁽⁴⁷⁾.

As pressões norte-americanas sobre o Governo brasileiro, no entanto, só se fizeram sentir efetivamente, durante o mandato presidencial de Jimmy Carter, iniciado em 1976. Tais pressões vieram sob o envoltório da "política de direitos humanos". A campanha dos direitos humanos, deslançada pela administração Carter-Brzezinski, começou em 1977, ano em que os soviéticos comemoravam o sexagésimo aniversário da revolução. Seu alvo eram os dissidentes soviéticos - "our friends, the Soviets dissidents" - que, divididos em vários grupos, reclamavam por liberdades democráticas. Desapontada com os resultados da política republicana de Nixon-Kissinger⁽⁴⁸⁾ que, segundo as lideranças democratas, havia permitido a expansão do poder soviético, a nova administração pretendia minar, a partir de dentro, o consenso estabelecido pelo PCUS. Todavia, a credibilidade dos fins morais de semelhante política exigia a universalização do discurso oficial, o qual refletiu-se sobre todos os governos autoritários, de esquerda e de direita, indistintamente.

No que se refere ao Brasil, a política dos "direitos humanos" atingia o flanco mais vulnerável do Governo Geisel. Ela criava para a oposição brasileira um clima internacional propício para reivindicar junto ao governo uma aceleração na execução do programa de retorno ao estado de direito. Diante dessas pressões ex-

(47) Essa argumentação foi apresentada na Entrevista do Presidente Ernesto Geisel à CBS, dos Estados Unidos, em 27 de março de 1978, a propósito da visita do Presidente norte-americano, Jimmy Carter, ao Brasil.

(48) Vide: George F. Kennan, Samuel Pizar et alii. Détente or Debate: Common Sense in U.S. - Soviet Relations. New York, W.W Norton, 1979.

entre os objetivos pragmáticos do Itamaraty e as definições de segurança do estabelecimento militar"(51).

A despeito da secundarização das instâncias militares brasileiras no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas. A preocupação com uma possível expansão do socialismo no continente havia praticamente sido afastada com o golpe militar no Chile, em 1973; restando apenas a prevenção contra o regime cubano. Porém, a preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constituem sua própria razão de ser. Tratava-se, acima de tudo, de conciliar a defesa da soberania nacional com a vontade da cooperação e entendimento com os vizinhos continentais.

A dualidade intrínseca à posição brasileira se revelava com inteira nitidez nas relações com a Argentina. De um lado, o firme propósito de não ceder às pressões para rever o projeto de Itaipu à luz dos interesses nacionais argentinos, de outro, a cautela em conduzir o difícil diálogo dentro dos limites do tolerável para ambas as partes, evitando assim a aproximação do ponto de ruptura.

Para os militares argentinos, chegados ao poder em 1976, o projeto de Itaipu outra coisa não era senão a consubstanciação do velho programa geopolítico brasileiro de dominar a região do Prata. As excelentes relações com a Bolívia, lastreadas por intensas atividades econômicas conjuntas, e a íntima vinculação ao Paraguai, caracterizavam os propósitos brasileiros de isolar a Argentina, reduzindo ao mínimo sua mobilidade na área. Daí sua resposta ao Brasil sob a forma do

(51) Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura. A Trajetória do Pragmatismo - Uma Análise da Política Externa Brasileira. in: Dados, Vol. 25, nº 3, 1982. p. 359

projeto hidroelétrico de Corpus, em associação com o mesmo Paraguai; ao mesmo tempo que forçava o Brasil a um diálogo mais franco, devido aos problemas técnicos suscitados pela coordenação dos dois projetos, impedia a considerada total satelitização do Paraguai pelo Brasil.

De modo geral, pode-se dizer que as negociações para a compatibilização dos interesses do Brasil, Paraguai e Argentina, arrastaram-se ao longo de todo o mandato presidencial do General Geisel. Somente em outubro de 1979, no período do general Figueiredo, as negociações chegaram a bom termo, mediante o Acordo Multilateral Corpus-Itaipu.

No concernente às suas relações com as demais nações latino-americanas, a política externa brasileira encaminhou-se para a efetivação do multilateralismo, como a forma mais ajustada para solucionar os problemas comuns a todas. Junto com a África, esta era considerada uma prioridade pela Chancelaria brasileira. A defesa da tese da necessidade de se operar mudanças na Ordem Econômica Internacional, tornando-a menos opressiva para com os países do Terceiro Mundo, supunha um imprescindível consenso continental. Desse modo, impunha-se o esforço para se apurar as arestas, eventualmente existentes, para se alcançar uma articulação regional à altura dos fins propostos. Ademais, o afastamento face à política hemisférica norte-americana requeria, como compensação, a implementação do projeto de unidade continental, para legitimar a orientação seguida no contexto internacional.

O tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia, assinado em Brasília, em 3 de julho de 1978, figurou como um êxito dessa política. Reunindo Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela ao Brasil, o Tratado previa um esforço coordenado para o desenvolvimento e sobrevivência da Amazônia.

Discursando, por ocasião da solenidade de abertura, o Presidente brasileiro traduziu o significado político que os signatários atribuíam ao tratado:

"Contra os ensaios de internacionalização,
sob a forma abrupta do passado ou da inter-

ferência sutil do presente, o melhor antídoto é a regionalização da proteção da área. Na Amazônia, repito, compete aos países que a partilham, e a eles só, a responsabilidade exclusiva pelo seu desenvolvimento."(52)

Portanto, ao mesmo tempo em que entendia o Tratado como um instrumento capaz de proporcionar uma integração do Brasil com os países que compõem a geografia da Amazônia, respondia às iniciativas tomadas no exterior de transformar a região numa questão internacional. Segundo a ótica da diplomacia brasileira, a ação conjunta conformava um passo significativo no sentido da harmonização dos interesses do hemisfério contra a ação subjugadora do hemisfério Norte.

O Governo Figueiredo, iniciado em março de 1979, estava destinado a ser o último dos governos militares da safra de 1964. Sob seu mandato deveria se processar a etapa final da abertura política. Em seu discurso de posse, o novo presidente deu particular ênfase ao seu compromisso com os ideais democráticos, jurando solenemente "fazer deste país uma democracia". Na sua assessoria política, o Presidente Figueiredo contava com o general Golbery do Couto e Silva, considerando o mais importante estrategista do regime, designado para acompanhar pari-passu os desdobramentos da política descompressiva. A marcha da redemocratização porém não foi linear. A crise econômica interna, acentuada pelo quadro recessivo externo, atizando a impaciência da sociedade pelas reformas, condicionou a emergência de sérios percalsos. Oscilando de acordo com o movimento cruzado das correntes pré e contra-abertura, procurou cumprir seu juramento sem confrontar-se com os elementos do seu círculo castrense.

O novo governo não propôs nenhuma mudança de curso da política externa brasileira. Nas palavras de Sônia:

(52) Discurso do Presidente Ernesto Geisel por ocasião da solenidade de assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral na Amazônia, em 3 de julho de 1978.

de Camargo, "o que houve, talvez, foi uma mudança de estilo - uma diplomacia menos secreta e com um diálogo mais aberto com o Congresso Nacional"⁽⁵³⁾. Na realidade a ruptura já havia sido realizada. O que antes fora apresentado como puro pragmatismo, agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente.

Segundo o Chanceler Saraiva Guerreiro, uma das linhas básicas da política externa sob seu comando seria o universalismo; as demais seriam a dignidade e a boa convivência. Por universalismo entendia-se a adaptação da política externa brasileira à irrefreável tendência à mundialização do sistema internacional. Tal adaptação era vista como necessária e premente, em virtude do singular perfil do Estado brasileiro, que possui como traço mais destacável a ambivalência. Isto é, enquanto de um lado integra o Terceiro Mundo, de outro insere-se no Ocidente desenvolvido; no Ocidente desenvolvido por compartilhar seus valores e aspirações. Portanto a sua bifacética identidade não comportava exclusões de um ou de outro; determinava, isto sim, um diálogo permanente e universalizante que refletisse a posição do Brasil como nação síntese e elo de ligação desses dois complexos culturais.

"O universalismo é componente interno aos objetivos de paz, que orientam a política externa brasileira. Um perfil universalista, para não ser um artifício, deve partir da aceitação da diversidade. Deve admitir a diferença de tendências, e entender que os laços sólidos entre países são construídos na plena percepção dessa diferença e, em certos casos, até com base nelas"⁽⁵⁴⁾.

(53) Sônia de Camargo e J. M. Vasquez Ocampo. Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (uma década de política exterior 1973/1984) São Paulo, Convívio, 1988. p. 125

(54) Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, em 13 de julho de 1979.

A América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política universalista brasileira. Realizando intenso programa de viagens e encontros com os representantes governamentais da região, o Governo brasileiro garantiu a continuidade das diretrizes anteriormente delineadas. A criação da ALADI, a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e a cooperação energética através da BLADE, confirmaram o empenho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana, para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos.

Entretantes, a clara consciência a respeito da clivagem entre Norte e Sul no sistema internacional evidenciou-se, na América Latina e no Brasil, com a Guerra das Malvinas. O que até então manifestava-se sob a forma de práticas econômicas de efeitos perversos, assumiu sua face político-militar quando o governo militar argentino decidiu-se a recuperar a soberania sobre as Ilhas Malvinas.

A ação armada desencadeada pela Argentina surpreendeu seus cálculos e expectativas, obrigando-a a emprender uma guerra para a qual não estava devidamente preparada. Ao supor que a aliança anticomunista com os Estados Unidos os colocaria a salvo do confronto armado com a Inglaterra, os militares argentinos descobriram tardiamente que os laços que uniam os dois grandes Estados, estavam acima de contingenciais identificações com países do Hemisfério Sul. Ademais, tornou-se evidente também, que os instrumentos jurídicos, políticos e militares que comprometiam os Estados Unidos com a América Latina (TIAR e OEA), eram inoperantes contra potências que não se encaixavam no perfil desenhado por seus signatários, em 1947 e 1948. Ou seja, com a exclusão de um ataque da União Soviética e de seus aliados, a segurança coletiva do continente ficava inteiramente à mercê das conveniências políticas norte-americanas.

O desenvolvimento das operações aero-navais no sul do continente suscitou questões diplomático-estratégicas extraordinariamente relevantes para o Brasil. Conforme interpretação de Hélio Jaguaribe, e endossada a seu modo pelos Ministros Militares, a crise das Malvi-

nas deixara evidenciado o estado de impotência em que se encontrava o país: impotência instrumental, sócio-econômica e militar. Instrumental, "pela falta de apropriado equipamento moderno (como submarinos e mísseis autogeridos) de defesa"⁽⁵⁵⁾, sócio-econômica, "em virtude de seus baixíssimos índices de integração social, de assumir sacrifícios coletivos e enfrentar, consistentemente, uma séria contingência nacional" e "pela total dependência do país de suprimentos externos de petróleo que, por sua vez, dadas as nossas condições, dependem do sistema financeiro ocidental"⁽⁵⁶⁾; e, impotência militar, "pelo despreparo de nossas Forças Armadas, que há vários anos foram conduzidas a se concentrar em funções policiais de contra-insurgência com sacrifício de suas verdadeiras funções de defesa nacional"⁽⁵⁷⁾. Atendo-nos exclusivamente ao último aspecto, podemos dizer que a Guerra das Malvinas explicitou somente o lado negativo da doutrina das fronteiras ideológicas. Pois, mudadas as diretrizes básicas da política externa brasileira e as tendências do sistema internacional, verificava-se quão equivocada havia sido a política de priorizar as forças terrestres em desfavor das forças aero-navais. Desfeita a ilusão da defesa continental com o aval norte-americano, aflorava a falta de uma proteção do Atlântico Sul à altura da importância que lhe era atribuída pelos próprios militares.

A importância desses aspectos porém não esgotava o repertório de problemas. A partir de então a diplomacia brasileira iniciou a luta pela incolumidade da OEA. Deplorando a tendência que tomou contra alguns Estados latino-americanos, de considerar a Organização como um fórum inútil e ultrapassado, devido a sua paralisia face à crise das Malvinas, a diplomacia brasi-

(55) Hélio Jaguaribe. Novo cenário internacional, Rio, Guanabara, 1986, p. 222.

(56) Ibidem.

(57) Ibidem.

leira tomou para si a tarefa de reerguê-la. Ao assumir o cargo de Secretário-Geral da OEA, o Embaixador Baena Soares, discursando sobre os problemas que desafiavam sua gestão, afirmou que:

"o maior deles estará na manutenção de vínculos mais profundos entre os países americanos, vínculos que favoreçam o convívio igualitário e reciprocamente vantajoso entre as nações em desenvolvimento da América Latina e do Caribe, e entre essas e os Estados Unidos da América"⁽⁵⁸⁾.

Isto é, não só defendia a relevância da entidade para a América Latina e o Caribe, mas também afirmava a importância e a necessidade de se manter a filiação norte-americana. Só mediante a conservação de seu vínculo com a Organização, poderiam os demais países subdesenvolvidos zelar para que os Estados Unidos respeitasse os princípios por ela consagrados; em caso contrário, livre de qualquer compromisso formal, sentir-se-iam liberados para, mais desinibidamente, praticar uma política de puro poder no hemisfério.

A atenção aos Estados Unidos justificava-se pela nova orientação de sua política internacional. A "política dos direitos humanos" do Governo Carter havia redundado em fracasso. Os dissidentes soviéticos não promoveram mudanças assinaláveis e, em contrapartida, a União Soviética ocupou militarmente o Afeganistão. Por outro lado, foram apeados do poder importantes aliados dos Estados Unidos no Irã e na Nicarágua, ao mesmo tempo que a Coréia do Sul e a África do Sul entravam em fase de turbulência. Para contra-arrastar essa perda de substância da estratégia global norte-americana, o presidente eleito Ronald Reagan iniciou vigorosa campanha anti-comunista que fez lembrar a

(58) Discurso do Embaixador João Clemente Baena Soares, em Washington, em 20 de junho de 1984, ao assumir o cargo de Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos - OEA.

guerra fria nos anos cinquenta. Sua política objetiva-va recolocar o comunismo e a União Soviética (o Império do Mal) como pivô, para readquirir a plena liderança no mundo ocidental. Para tanto, ressuscitou, internamente, o fundamentalismo puritano e o liberalismo ortodoxo. Apoiado nesses princípios, não hesitou em ficar ao lado do conservadorismo britânico contra a Argentina, em ameaçar a América Central de invasão militar, em pressionar pela criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul e em intervir militarmente em Granada, em 1983.

Evidentemente que essa orientação da política dos Estados Unidos representava profundo golpe nas expectativas depositadas no diálogo Norte-Sul. Tal quadro repercutiu negativamente junto ao governo brasileiro, resultando, como natural reflexo, em uma articulação mais harmônica entre diplomatas e militares. Os primeiros ressentiam-se das barreiras que se erguiam ante a discussão da nova ordem econômica internacional; os segundos, decepcionavam-se com o descaso com que a estratégia hegemônica norte-americana tratava seus projetos autonomistas. Tais problemas, somados às pendências econômicas e às da tecnologia nuclear, contribuíram para a manutenção de relações frias e distantes entre os dois Estados.

A consequência do enrigecimento das relações entre Estados Unidos e Brasil foi, portanto, a determinação brasileira em buscar uma mais sólida cooperação com os países da América Latina, visando a formação de um anteparo consistente à ofensiva lançada pelos norte-americanos.

A demonstração concreta dessa coordenada política-diplomática se deu com a Argentina. Embora a decisão isolada dos militares de recobrar a posse das Ilhas Malvinas, tivesse preocupado a diplomacia brasileira, pois abria um perigoso precedente que poderia reacender velhos litígios de fronteira em todo o continente, a atitude diplomática do Brasil pautou-se pela neutralidade (positiva em relação à Argentina) e pela tentativa de levar os dois Estados beligerantes a negociarem a questão nos foros apropriados. Daí por diante, o relacionamento Brasil-Argentina caminhou rapidamente

no sentido do bom entendimento, sobretudo após o ano de 1983, quando os militares argentinos retiraram-se do poder e iniciou-se o processo de redemocratização do país, sob a presidência de Raul Alfonsín. Enfim, chegava-se à conclusão, em Brasília e em Buenos Aires, que a melhor maneira de enfrentarem os problemas comuns, era superar as históricas desavenças e perseguirem alternativas viáveis de desenvolvimento conjunto.

Para a América Central, convulsionada pela queda do ditador Somoza e pela guerra civil em El Salvador, a política brasileira foi a de encarar as pressões norte-americanas como mais um capítulo do conflito Norte-Sul e de, por conseguinte, apoiar-se no primado jurídico da não-intervenção. Ultrapassada a fase da estratégia da segurança coletiva - que, em 1965, conduziu o Brasil à participação na FIP - a América Central figurava agora como um cenário distante. Por isso, a postura brasileira marcou-se pela discricionariedade diplomática; aceitava-se qualquer solução política na região, desde que decidida pelos próprios povos envolvidos na crise. Em boa medida, tal cautela advinha da situação do governo brasileiro de exportador de material bélico para a área⁽⁵⁹⁾; neste contexto teríamos procedido como uma grande potência: de um lado, propugnando o arbitramento jurídico-político para a solução do problema, de outro, obtendo lucros com o conflito. Contudo, a ação da diplomacia brasileira não se afastou de suas diretrizes gerais. Formada a comissão de países mediadores - Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela) -, em janeiro de 1982, o governo brasileiro garantiu seu apoio às negociações.

Quanto às pressões norte-americanas para a formalização da Organização do Tratado do Atlântico Sul - OTAS, o resultado foi a rejeição brasileira. O Tratado, que previa a participação da Argentina, dos Estados Unidos e da África do Sul, contrariava frontalmente a estratégia brasileira de defesa do Atlântico Sul

(59) Sônia de Camargo. op cit p 151

Ocorridas as independências das colônias portuguesas, seguidas do imediato reconhecimento brasileiro, verificou-se uma reversão do quadro de nossas alianças na região; as bases de apoio haviam deixado de ser Lisboa e Pretória. Após essa mudança, tornara-se claro que a estratégia brasileira passara a se apoiar exclusivamente nos países que integram seu cenário geoestratégico. Desse modo, o projeto norte-americano era indesejado porque contrariava nossa decisão de priorizar o relacionamento com a África. Além disso, já não fazia mais sentido uma aliança de caráter anti-comunista. A principal preocupação brasileira consistia agora em cultivar mercados consumidores e livrar a rota do petróleo (a Rota do Cabo) de bloqueios que pudessem causar prejuízo para o consumo nacional do produto.

Por outro lado, a hipótese de assinatura do Tratado foi definitivamente abandonada após a Guerra das Malvinas. Pois esta evidenciou que a internacionalização do Atlântico Sul determinaria, inevitavelmente, uma maior vulnerabilidade da defesa marítima brasileira, sobretudo enquanto se mantivesse a carência de um dispositivo nuclear; uma tese logo esposada pelo governo argentino de Raul Alfonsín, que para registrar seu repúdio ao Tratado, rompeu relações diplomáticas com a África do Sul. Inversamente ao ocorrido no início da década de sessenta com a Política Externa Independente, diplomatas e militares atribuíam o mesmo grau de importância à política brasileira para a África. O único senão era a presença militar cubana em Angola; problema só resolvido quando o Presidente José Sarney restabeleceu relações diplomáticas com Cuba, em 1986.

A política africana do Governo Figueiredo não só deu continuidade a do Governo Geisel, como também aprofundou-a. Segundo J. M. Nunes Pereira, em "1974, o Brasil tinha somente 12 embaixadas residentes na África, dez anos depois, contava com 21, cobrindo 45 países⁽⁶⁰⁾. Acrescenta-se à isso, a viagem do Presidente

(60) José Maria Nunes Pereira. Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço. in: Contexto Internacional nº 2, IRI/PUC-RJ, julho-dezembro de 1985, p. 86.

ao continente africano; a primeira do gênero feita por um estadista sul-americano. Na ocasião o Presidente visitou a Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia, complementando as visitas do Chanceler Saraiva Guerreiro, de 1980, quando este esteve em Moçambique, Angola, Tanzânia e Zimbábue. O efeito político desse estreitamento de relações diplomáticas com a África foi um maior envolvimento do Brasil com os problemas do continente. Essa atenção concentrou-se principalmente na parte Austral, onde a África do Sul constantemente fustigava o território angolano com intervenções militares e com a ajuda ao movimento guerrilheiro, liderado pela UNITA no sul do território angolano. A identificação brasileira com os interesses angolanos revelou-se tão acentuada que, em 1981, por ocasião de mais uma dessas incursões sul-africanas, o Chanceler brasileiro aventou a hipótese de deslocar tropas brasileiras para defender a soberania angolana. Consoante esta política, reconheceu-se também a SWAPO como legítima representante do povo da Namíbia.

A vertente terceiro mundista do universalismo diplomático do Brasil estendeu-se também ao Oriente Médio e à Ásia. No Oriente Médio fortificaram-se as relações com aqueles países produtores de petróleo e clientes do equipamento bélico de produção nacional; neste conjunto destacaram-se as relações com o Iraque e o Irã.

Na Ásia, o universalismo adquiriu sua melhor expressão. Pois do mesmo modo que aumentavam as identificações políticas e, conseqüente, o comércio e a cooperação técnico-científica com a República Popular da China, buscava o Brasil reafirmar suas boas relações com o Japão.

Atuando conforme o mesmo diapasão, buscou-se o estreitamento diplomático com a Europa Ocidental e um maior diálogo com a Europa Oriental.

Ao apresentar o balanço da política externa brasileira sob seu comando, na Escola Superior de Guerra, em agosto de 1984, o Chanceler Saraiva Guerreiro assim interpretou nossas relações com o Ocidente desenvolvido.

"Com o Ocidente desenvolvido(...) dois objetivos foram alcançados: as relações são hoje claramente iguais e conversamos e nos entendemos com nossos parceiros desenvolvidos de forma franca, com base no respeito mútuo, sobre qualquer tema do relacionamento; demos passos adiante significativos no que tange à consulta política, e a troca de informações e diagnósticos se faz sem restrições e com franqueza. Assim esvaziou-se o conteúdo do relacionamento com as potências ocidentais de qualquer sentido de condescendência, de conselho paternalista. Temos o que dizer e contribuir. As linhas de coincidência, que tocam temas essenciais do relacionamento internacional, são apresentadas e discutidas a partir da aceitação de nossos valores e de nossos interesses"⁽⁶¹⁾.

(61) Conferência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro em 31 de agosto de 1984.



Faint, illegible text or markings are visible along the right edge of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

NOME: _____

NAME: _____

ENDEREÇO: _____

Address: _____

RECEBEMOS: _____

We have received: _____

FALTA-NOS: _____

We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____

We are sending in exchange: _____

DATA: _____

Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA SUSPENSÃO
DA REMESSA.**

**Non-acknowledgment of receipt will indicate that
further publications are not wanted.**

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária "Zeferino Vaz"
Caixa Postal 6.110
13.081 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: (0192) 39.8342

Telex (019) 1150 - Telefax (0192) 39.3327

Correio eletrônico: pubifch@ccvax.unicamp.ansp.br