

DO ALINHAMENTO AO PRAGMATISMO: MILITARES E POLITICA EXTERNA¹

FROM ALIGNMENT TO PRAGMATISM: MILITARY AND FOREIGN POLICY

Shiguenoli Miyamoto²

RESUMO:

O texto aborda a política externa implementada pelo regime militar no período de 1964 a 1985. Discutem-se os motivos que fizeram com que o regime durasse duas décadas, bem como o comportamento do país no plano internacional.

ABSTRACT:

This paper analyses the foreign policy implemented by the military regime (1964-1985). We discuss the concepts, performance, interests and priorities that were chosen by Brazilian government.

PALAVRAS-CHAVE:

Política externa brasileira, Regime militar, Forças Armadas, Política brasileira.

KEY-WORDS:

Brazilian foreign policy, Military regime, Armed Forces, Brazilian politics.

Introdução

Tornou-se comum o uso de rótulos diversos para interpretar a conduta do Brasil no cenário internacional durante o regime militar, ou em outros momentos de sua história. Assim, termos como alinhamento automático, diplomacia da prosperidade, diplomacia do interesse nacional, pragmatismo responsável e pragmatismo ecumênico têm servido para caracterizar cada um dos cinco governos que vão de 1964 a 1985. Outras designações foram e continuam sendo

1 Este texto foi beneficiado por informações factuais e citações (especialmente nos itens 2 e 3) de outros escritos publicados pelo autor sobre o tema e período, inclusive em termos bibliográficos. Isso se deve ao fato de terem sido utilizados os mesmos documentos oficiais publicados pelo governo, relativos ao regime militar. A abordagem e a interpretação, contudo, percorrem caminhos diferentes. A produção deste texto contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa, nível 1B, concedida ao autor.

2 Professor colaborador voluntário do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor Livre-Docente e Titular [aposentado] pela UNICAMP. Email: shiguenoli@gmail.com.

utilizadas para denominar a política externa de diversos períodos, como política externa independente, diplomacia para resultados, diplomacia presidencial, diplomacia ativa e ativa, etc.

Talvez o critério adotado pelos analistas seja o de que esse tipo de escolha, para analisar um momento histórico, reflète com fidelidade como se comportou cada governante durante seu mandato. Destarte, o ciclo militar teve cinco políticas externas distintas, dependendo, portanto, de cada circunstância.

Ao se trabalhar com categorias/abordagens dessa natureza, a primeira pergunta que valeria a pena ser feita é sobre a capacidade que cada governo, ao assumir o poder, teria para alterar de forma radical os rumos da conduta externa do país. A indagação a seguir seria acerca dos grupos que ocupam ou influenciam o aparato estatal em cada oportunidade. O último questionamento abordaria os motivos sobre a necessidade para a realização de mudanças, e se essas corresponderiam apenas à vontade do estamento militar que sempre esteve à frente do governo, revezando-se no controle do Estado, segundo as diversas tendências.

Dependendo do tipo de argumento, uma das respostas afirmaria que o regime militar teve a duração de duas décadas, porque teria sido de antemão planejado para que pudesse, por exemplo, converter o país em grande potência. E isso só seria possível se as Forças Armadas estivessem no comando do Estado durante vários anos. Essa é, por exemplo, uma das perspectivas exploradas pela literatura conspiratória produzida basicamente no Cone Sul, e mesmo no âmbito doméstico, onde invariavelmente se faz estreita conexão entre as políticas públicas e os livros escritos por conhecidos geopolíticos brasileiros.

Neste texto, discutiremos, ainda que rapidamente, os motivos que levaram a permanência dos militares no comando dos assuntos do Estado durante duas décadas, e como se conduziu a política externa desse período.

O regime e suas divergências

Uma das primeiras medidas tomadas pelas Forças Armadas, assim que assumiram o poder, foi a busca da institucionalização do novo regime, bem como fixar o período que duraria tal intervenção, naquela altura já denominada revolução.³

Este tipo de comportamento faz parte de todo processo político, quando um grupo quebra a ordem constitucional estabelecida. Há necessidade de assenhorar-se, não apenas fisicamente, das instituições, mas também de prestar contas à sociedade, apresentando-se como novos mandatários legais e legítimos, deslegitimando os anteriores. Por isso, criam novas legislações e controlam firmemente os meios de

³ Sobre a institucionalização do regime, pelo menos duas obras devem ser consultadas. A primeira, que arrola as três Emendas Constitucionais, os 17 Atos Institucionais, os 96 Atos Complementares e as 12 Leis Complementares (SENADO FEDERAL, 1972); a segunda, que trata da Reforma Administrativa – DL 200/67 (SENADO FEDERAL, 1984). Todas as referências mencionadas neste tópico foram retiradas desses textos.

comunicação sociais. Não poderia ser diferente no caso brasileiro, nem nos demais países latino-americanos que passaram por igual experiência.

Isso ficou bem definido no Ato Institucional (AI) baixado no dia 9 de abril pela Junta Militar, chamada de Comando Supremo da Revolução.⁴ No preâmbulo do referido documento, aparece o elemento norteador do novo regime: “A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe”. (SENADO FEDERAL, 1972, p. 89). E completava, depois, o que se devia entender por esses termos: “Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe desse Ato Institucional, resultante do exercido do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções a sua legitimidade. (SENADO FEDERAL, 1972, p. 90)

Por esse instrumento estabelecia-se, em seus artigos, especificamente no 2º deles que “A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, cujos mandatos terminarão em 31 (trinta e um) de janeiro de 1966, será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de 2 (dois) dias a contar deste Ato, sem sessão pública e votação nominal”. (SENADO FEDERAL, 1972, p. 90)

Mais adiante, no Art. 9º, regulamentavam-se as regras de sucessão: “A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, que tomarão posse em 31 de janeiro de 1966, será realizada em 3 de outubro de 1965” (SENADO FEDERAL, 1972, p. 92). Como esse Ato Institucional estabelecia as regras do jogo, fixando inclusive a durabilidade temporal do regime, não tinha número. Não havia tal preocupação, porque apresentava um cronograma definido para a intervenção, como sempre fizeram as Forças Armadas (um dos motivos pelos quais costumeiramente eram chamadas de Poder Moderador por deixar a cena após “arrumar a casa”).⁵

Se as regras tinham sido definidas, por que não foram, então, cumpridas? Para entender melhor esse processo, há necessidade de considerar uma série

4 Representando a Junta Militar, assinaram o Ato Institucional o general Arthur da Costa e Silva, o brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e o almirante Augusto Haman Rademaker Grünewald.

5 Existem interpretações que entendem as Forças Armadas como agentes não políticos, uma vez que são instituições de Estado. Em termos históricos, contudo, as instâncias militares desempenharam em todo o tempo papel político, por exemplo, com a própria proclamação da República, com as revoluções tenentistas ou em obras escritas por militares como Góes Monteiro. Sobre a participação militar no processo político brasileiro, consultar, entre outros, MONTEIRO, 1931; STEPAN, 1975; SODRÉ, 1968; COELHO, 1976; FAUCHER, 1981; ROUQUIÉ, s/d; FERREIRA, 2000. Por outro lado, a literatura sobre a intervenção de 1964 e o regime militar é extensa, e analisada sob as mais diferentes facetas, sobretudo neste ano, quando dezenas de livros foram publicados por ocasião dos 50 anos (da intervenção). Livros sobre o período e depoimentos de autoridades do regime militar encontram-se depositados nos arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) e podem ser consultados na página da instituição: <http://www.cpdoc.fgv.br>

de fatores. Em primeiro lugar, não existem instituições de quaisquer espécies que sejam monolíticas política, ideológica ou culturalmente. Isso ocorre em todos os níveis, com facções diversas existentes dentro dos sindicatos, partidos políticos, Igrejas, movimento estudantil, empresários, etc., sucedendo-se o mesmo, portanto, dentro da instituição militar. Em segundo lugar, o elemento imponderável, difícil de ser avaliado, muito menos prognosticado com precisão, e que altera com frequência os rumos da História. Não custa lembrar aqui as lições expostas em *O Príncipe* por Maquiavel. Ou em épocas mais recentes, com a morte de Tancredo Neves, assumindo em seu lugar José Sarney, o que mudou substancialmente a história política brasileira.

Por isso, as análises prospectivas falham em sua quase totalidade, por causa das inúmeras variáveis (inesperadas, obviamente, que surgem e que são impossíveis de contabilizar e controlar). Isso se verifica justamente porque a política, como qualquer outro evento que diz respeito às relações entre Estado e sociedade, ou às relações internacionais mais amplas ou mesmo no cenário regional, é extremamente dinâmica, cambiando os trajetos diuturnamente, motivada pela existência e surgimento de acontecimentos, novos atores e demandas (até então inexistentes ou adormecidas). O ocorrido em 11 de setembro de 2001 mostra, de forma precisa, como um fato (não previsto) afetou o sistema internacional como um todo, impactando políticas domésticas em praticamente todo o mundo.

Ao editar o AI, a tendência das Forças Armadas liderada por Humberto de Alencar Castelo Branco identificada com a Escola Superior de Guerra (ESG), e considerada a ala moderada, não podia prever os caminhos que o movimento trilharia. Entre os fatores imponderáveis podem ser mencionados a própria aspiração do general Arthur da Costa e Silva, então ministro da Guerra, e o resultado adverso das eleições de 1965.

Após medidas consideradas saneadoras para resolver os problemas pelos quais se fez a intervenção (como a criação do Banco Central no lugar da Superintendência da Moeda e do Comércio/SUMOC, do Serviço Nacional de Informações/SNI, do controle da inflação, fusão de agências financeiras, entre outros), o processo eleitoral de outubro de 1965 conduziu a resultados desfavoráveis ao governo, quando representantes dos grupos afastados do poder obtiveram vitórias em estados importantes como Rio de Janeiro e Minas Gerais. As facções mais duras do estamento militar representadas, por exemplo, por Costa e Silva, não concordavam com a entrega do poder, após as mudanças efetuadas em planos diversos do país, àqueles que pouco antes foram considerados os responsáveis pela situação então vigente.

Ao editar o AI2, em 27 de outubro de 1965, Castelo Branco estabeleceu as novas regras do regime, assumiu o controle do processo político, mas evitou, por

outro lado, colidir com tendências militares opostas à sua. Quando se divulgou o AI2, ficaram indefinidos os rumos futuros do movimento, e quando se encerraria o ciclo castrense.

Pelo AI 2 mudanças substantivas foram realizadas. A primeira delas relativa ao sistema partidário. Pelo Art. 18, de maneira sucinta, registrava-se o seguinte: “Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros” (SENADO FEDERAL, 1972, p. 99). Alterava-se, igualmente, a data das novas eleições presidenciais. Através do Art. 26 estipulava-se: “A primeira eleição para Presidente e Vice-Presidente da República será realizada em data a ser fixada pelo Presidente da República e comunicada ao Congresso Nacional, a qual não poderá ultrapassar o dia 3 de outubro de 1966”.

Como o AI2 vigorava desde a sua publicação até o dia 15 de março de 1967, ficava igualmente prorrogado o mandato de Castelo Branco, coincidindo com a validade do mesmo ato (e que deveria ser encerrado no dia 31 de janeiro de 1966). Para a constituição do novo sistema partidário dois atos complementares (AC) foram anunciados. Pelo AC 4, de 20 de novembro de 1965, estabeleceram-se os critérios para a constituição de partidos. No Art. 1º foram definidas as exigências:

Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em numero não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro no prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem (SENADO FEDERAL, 1972, p.143-144).

A data final, portanto, para o registro das novas legendas seria 4 de janeiro de 1966. Dificuldades como o tempo exíguo para articulações e a necessidade de acomodar velhos interesses do antigo sistema partidário inviabilizaram o cumprimento da data exigida.⁶ Por isso, foi editado o AC 6 no dia 3 de janeiro de 1966 com novo prazo para a constituição dos partidos políticos. Composto de apenas dois artigos, no primeiro deles esclarecia-se que: “Fica prorrogado, até 15 de março de 1966, o prazo estabelecido no art. 1º do Ato Complementar nº 4, para a criação e o registro das organizações, que terão as atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituírem”. (SENADO FEDERAL, 1972, p. 149).

⁶ Após a Constituição de 1946, o sistema partidário era composto por 14 agremiações. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) teve a legenda cassada em 1947 no início da Guerra Fria. Assim, eram 13 os partidos políticos que se encontravam disputando ativamente as eleições desde então, e que foram extintos com o AI 2. Com a edição do AC 4, teoricamente, era possível a criação de 3 legendas, uma vez que havia no Senado 65 senadores e cerca de 400 deputados federais.

A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) foram as siglas resultantes desse processo e que concorreram às eleições até 1978.

As mudanças das regras anteriormente estabelecidas com o AI de 9 de abril de 1964 incidiram, igualmente, nas relações entre Estado e sociedade, e divergências acentuadas passaram se verificar dentro do próprio movimento inicial que derrubou o governo de João Goulart. Lideranças civis, que apoiaram a intervenção, mobilizaram-se em torno da Frente Ampla, enquanto setores diversos da sociedade (como a Igreja, movimentos sindicais, estudantis) e o próprio Congresso Nacional chocaram-se contra as políticas implementadas pelo governo. Com o esvaziamento da Frente Ampla e o recrudescimento de contestações ao regime, o AI5 de 13 de dezembro de 1968 deu ao governo poder até então inexistente.

Divisões, sobretudo, no meio castrense, sobre as formas utilizadas pelo grupo identificado com posturas mais repressivas, levaram a rearranjos que passaram a ser implementados desde 1973, com a política de distensão lenta e gradual. Tal política levaria ao fim dos atos de exceção, à criação do novo sistema partidário e à anistia para os participantes do processo.⁷ Definiu-se o término do ciclo militar em 1985, tendo as eleições de 1980 sido suspensas e os mandatos dos prefeitos prorrogados até 1982. Nesse último ano deu-se a primeira escolha direta para os governos estaduais.

Nesse meio tempo, vários fatores devem ser considerados. Em primeiro lugar, as clivagens verificadas dentro das Forças Armadas e que se mostraram bastante visíveis nos processos sucessórios, por exemplo, no momento da morte de Costa e Silva (quando o vice presidente Pedro Aleixo foi impedido de assumir, sendo substituído pela Junta Militar); e na sucessão de Emílio Médici (quando o ministro do Exército Orlando Geisel foi preterido, sendo indicado seu irmão Ernesto Geisel). A oposição, ainda que tolhida, participou de todo o processo eleitoral, obtendo resultados expressivos desde 1968, inclusive concorrendo à eleição indireta em 1974 contra Ernesto Geisel. Naquela oportunidade Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho (da Associação Brasileira de Imprensa) apresentaram-se como anticandidatos no processo eleitoral, demonstrando que a oposição obedeceria às regras do jogo estipuladas pelo próprio governo (chegar ao poder por via pacífica, sem contestações armadas, etc.), ainda que grupos isolados atuassem de maneira não convencional (ataques a bancos, sequestro de diplomatas ou com movimentos guerrilheiros).

⁷ O tema da anistia, entretanto, nunca teve unanimidade. Os anos mais recentes têm mostrado as negociações e as dificuldades relacionadas com os crimes cometidos pelo regime, em nome da segurança nacional.

Como primeiro resultado da anticandidatura, o MDB obteve 16 das 22 vagas em disputa para o Senado Federal em 1974, sendo que no pleito municipal de 1976 o governo adotou medidas restritivas para o processo eleitoral como a Lei Falcão, impossibilitando discursos e mensagens pela televisão. O aumento dos votos oposicionistas nas eleições de 1976 fez com que outras decisões fossem tomadas pelo governo, como a indicação de um senador (chamado biônico pela oposição) a ser eleito em 1978, através da Assembleia Legislativa de cada estado.

Com a curva ascendente de votos, mesmo com as mudanças que o governo impunha a cada pleito, e a possibilidade de ficar em minoria em 1980, estas eleições foram canceladas, justificadas pela necessidade de se repensar o sistema partidário, alegando-se que as siglas provisórias tinham já desempenhado o papel para a qual foram criadas. Com João Baptista Figueiredo chegou-se ao fim do ciclo militar, ocorrendo a vitória de Tancredo Neves e José Sarney, que disputavam a indicação contra Paulo Maluf e Flávio Marcílio.

Ainda que se reivindicassem eleições diretas com a Emenda Dante de Oliveira, o processo transcorreu por via indireta, com o Congresso Nacional empossando José Sarney no dia 15 de março (no lugar de Tancredo Neves que, acometido de doença, e impossibilitado de assumir o mandato, faleceu em 21 de abril de 1985).

Condicionantes da política externa brasileira

Um dos fatores mais importantes para se analisar a política externa de um país é através dos centros de decisão, quais os atores e os motivos que levaram a que determinadas medidas fossem tomadas. Ou seja, perceber os interesses em jogo, as motivações, os agentes e os momentos em que as políticas foram formuladas, levando na devida conta as injunções das conjunturas internacional e regional.

Isso significa dizer que nenhuma política é realizada ao acaso, por impulso (em algumas oportunidades, contudo, isso pode ocorrer, dependendo basicamente da personalidade do próprio chefe de governo) ou sem que interesses estejam claramente delimitados, por afiliações políticas, ideológicas, econômicas ou estratégico-militares. Políticas no âmbito interno e no plano externo obedecem aos interesses que estão em jogo em determinado momento, conforme os grupos que estão no poder, e que são distintos no transcorrer da história.

As políticas são, portanto, diferentes porque assim devem ser, uma vez que a história não se repete, nem os agentes são iguais ao longo dos anos, da mesma forma que os contextos regional e internacional, pela natureza cambiante dos atores, das novas demandas e de acontecimentos imprevisíveis apresentam-se com grande dinamicidade.

Mas isso também não significa dizer que, ao assumir um mandato, o novo governante consiga elaborar e implementar políticas públicas internas e externas sem levar em consideração aquilo que já foi realizado, os elementos que contam nesse momento (resultados do período anterior), querendo alterar drasticamente os rumos de um país. Verificam-se limitações, constrangimentos domésticos e internacionais que impedem que decisões sejam tomadas exclusivamente a partir de um novo modelo, negando toda a ordem até então vigente.

Qualquer política apresenta, portanto, necessariamente, elementos (em sua maioria) oriundos do período anterior, sendo que novas diretrizes podem ser traçadas, mas limitadas por essas conjunturas e quadros pré-existentes. É dessa mesma forma que funcionam as instituições, com vertentes progressistas e outras conservadoras. Na impossibilidade de apenas uma dessas afirmar seu completo domínio sobre as demais, o que ocorre normalmente é uma miscigenação de interesses, fazendo com que a instituição apresente características híbridas representando todas as tendências (que lutam, continuamente, entre si). Não são iguais às anteriores, mas também não são tão inovadoras e diferentes quanto alguns pretendiam.

Na política externa de um país, ainda que determinados governantes queiram imprimir marcas próprias, renegando o passado, ou advogando por mudanças estruturais que possam impactar todo o processo interno e, ambicionando ter reflexos externos, tal procedimento apresenta suas limitações. Perspectivas dessa natureza se verificam, sobretudo, para aquelas nações que, não sendo possuidoras de grandes capacidades, de poder nacional em termos políticos, econômicos e militares, não conseguem criar e impor novas regras, fazendo com que seu país assuma lugar de projeção internacional como desejaria. Ou seja, o país se encontra em dada conjuntura restritiva, fortemente estruturada, e as possibilidades de alterá-la a seu favor são limitadas, deixando poucas margens de manobra. Verifica-se, destarte, o dilema entre a inserção desejada e a possível.

Foi o que ocorreu com a conduta externa assumida pelo regime militar durante duas décadas, ainda que rubricas diferenciadas tenham sido cunhadas para caracterizar cada um dos cinco ciclos. Sob essa perspectiva, a nomenclatura com que ficou conhecido cada momento do regime, apresenta-se inadequada para o bom entendimento da conduta do país no cenário global dos anos 60 à década de 80.

Deve-se considerar, fundamentalmente, que, embora os países com menor capacidade não tenham condições de alterar o sistema internacional nem as regras a seu favor, de forma conveniente como desejariam, cada Estado tem seu espírito próprio, suas convicções, suas próprias formas de perceber o mundo e qual o lugar almejado, ainda que isso jamais possa ser alcançado. Assim, o interesse

nacional, por mais discutido que seja o entendimento desse conceito, coloca-se no plano primeiro dos decisores políticos, independentemente das conjunturas, não podendo abrir mão de conceitos básicos das relações internacionais, como soberania, direito de elaborar suas próprias políticas e domínio das decisões dentro de seu território. Evidentemente, isso só é válido para as grandes potências, porque aos menores é impossível resguardar suas soberanias frente às primeiras, quando essas considerem importante (ou vital para seus interesses ou sobrevivência) romper as barreiras alheias, desobedecendo o firmado pelos acordos e tratados internacionais.

Em condições normais, ainda que haja rupturas institucionais (com apoio externo ou não), os países são normalmente reconhecidos no plano internacional, ainda que muitas vezes haja reticências por parte de alguns durante algum tempo. Esses Estados são, portanto, responsáveis pela elaboração e implementação de suas políticas públicas, e afetados em maior ou menor grau pelos demais. Essas influências dependem das escolhas dos parceiros pelos seus governantes, em um mundo que sempre se caracterizou pela interdependência (ainda que verticalizada em grande parte do tempo).

No caso brasileiro, o primeiro governo militar ficou conhecido como a política do alinhamento automático porque, ao assumirem o poder, os responsáveis pelo governo teriam optado por se afiliarem incondicionalmente aos interesses e políticas dos Estados Unidos. Este tipo de abordagem necessita, obviamente, ser repensado. O que o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco estabeleceu como premissas da política externa de seu governo, em discurso pronunciado aos jovens diplomatas em 31 de julho de 1964, estava longe dessa interpretação. Ainda que reconhecesse a importância, a liderança e a afiliação do Brasil como país situado nesta parte do hemisfério, ao mundo liderado pelos Estados Unidos, como guardião do mundo ocidental, chamava atenção para a necessidade de diferenciar claramente os interesses desse no mundo e os do Brasil como agente de menor grandeza. Assim se expressava o então presidente:

Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto nem por uma política de extorsão. Reciprocamente, não devemos dar adesão previa às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo as potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência. (MRE, 1966)

Da mesma forma, concebia o mundo interdependente, mas nem por isso submisso, como enfatizava. Em outras passagens reafirmava os compromissos do país com o mundo ocidental, ao mesmo tempo que falava no fortalecimento do poder nacional e na necessidade do desenvolvimento: “A nossa política externa

tem, por sua vez, os seus próprios objetivos. A diplomacia deve ser também um instrumento destinado a carrear recursos para o nosso desenvolvimento econômico e social como meio de fortalecimento do poder nacional”. (MRE, 1966)

E fixava os espaços geográficos como áreas de interesse para o Brasil, priorizando o entorno regional : “O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental” (MRE, 1966)

Essa afinidade com o mundo liderado pelos Estados Unidos fez com que o período fosse entendido como de alinhamento incondicional ao papel exercitado pela Casa Branca no mundo. O que Castelo Branco chamava atenção é para o fato de que aquele país é responsável pela segurança global, mas o Brasil tinha seus interesses específicos, particulares de seu entorno geográfico, ciente de suas limitadas capacidades. Por isso mesmo, recusou proposta de Lyndon Baynes Johnson de se imiscuir em terras distantes em conflito que era de responsabilidade norte-americana, não tendo o Brasil dele fazer parte, nem ceder combatentes para a guerra do Vietnã. As concepções de mundo que orientaram a conduta do governo Castelo Branco eram oriundas e foram formatadas dentro da ESG, no velho casarão da Urca, entidade criada pelos antigos pracinhas depois de viagem de estudos e trabalho aos Estados Unidos, após o término da Segunda Grande Guerra. Daí a identificação Brasília-Washington no que tange ao entendimento do que seja o mundo, e a quem cabe a responsabilidade de resguardá-lo, ante a ameaça do outro grande bloco liderado pelos soviéticos. Mas a política nacional obedecia outra perspectiva, ainda que elementos coincidentes entre ambos os países possam ser naturalmente observados, dentro da percepção de um mundo dividido pelo conflito Leste-Oeste.

Essa identificação com os Estados Unidos, no nível mais amplo, serviu para caracterizar a política brasileira de Castelo Branco como de alinhamento automático, e que seria frontalmente contrária à jogada por seu sucessor Arthur da Costa e Silva. Se o conflito Leste-Oeste norteava a conduta de Castelo Branco, as divergências Norte-Sul assumiram papel de significativa importância para o segundo governo militar. Ou seja, falava-se na questão da segurança econômica, na questão da superação do subdesenvolvimento. Nesse sentido, o conflito Leste-Oeste pouco ou nada contribuiria para melhorar as condições sócioeconômicas nacionais. Por isso, houve inclusive interpretações que entendiam a chamada diplomacia da prosperidade de Costa e Silva como esquerdista. Nada mais distante da realidade poderia ser tal análise, uma vez que foi justamente a partir do governo de Costa e Silva que a situação de combate aos contestadores do regime se agudizaram.

Tanto o primeiro quanto o segundo governo do ciclo castrense, através dos mecanismos institucionais, puderam colocar à margem do sistema grande parte daqueles que não concordavam com as linhas seguidas pelo regime, desde o advento do AI 2. Data desse governo ainda a recusa de o país assinar e ratificar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (o que só acabou ocorrendo em 1998 no mandato de Fernando Henrique Cardoso), porque entendia que a energia nuclear seria um elemento extremamente importante para alavancar o desenvolvimento brasileiro. Não necessariamente teria como fim-objetivo a construção da bomba atômica, mas sim porque significaria um passo importante na percepção do próprio poder nacional, rompendo com a ideia de um poder mundial congelado e um mundo dividido em duas categorias distintas: uma detentora da tecnologia nuclear, composta de países maduros, responsáveis e a outra distante de tal tecnologia, portanto, condenada a permanecer distante dos primeiros em termos de desenvolvimento, e sem possibilidade de alçar a categoria de país grande futuramente.

Com a diplomacia do interesse nacional, no governo regido por Emilio Garrastazu Médici, a conduta brasileira, tanto interna quanto externamente, deu sequência ao anticomunismo observado nos dois primeiros momentos, e lançando as sementes para o caminho brasileiro rumo ao continente africano. Oriundo da comunidade de informações, o agora presidente Médici elegeu medidas que constavam de neutralização de países que poderiam representar perigos à soberania brasileira, em face de regimes considerados espúrios, hostis e contrários às tradições do mundo ocidental, do qual o Brasil faz parte. Assim, a teoria do cerco e das fronteiras ideológicas fez parte na tentativa de bloquear futuras dificuldades ao longo das linhas divisórias nacionais, tanto no Cone Sul quanto nos Andes. A Operação Trinta Horas, preparada para intervir no Uruguai em 1971, caso o candidato da Frente Ampla Liber Seregni ganhasse as eleições, a ajuda aos grupos opositores bolivianos com Hugo Banzer derrubando o então presidente Juan José Torre e o papel exercido por ocasião da queda de Salvador Allende em 1973 fazem parte desse tipo de reflexão do governo castrense.

A ideologia, porém, foi fator que menos pesou no relacionamento do Brasil com os demais países no ciclo que se segue, governado por Ernesto Geisel. Sob a égide do que se convencionou chamar de pragmatismo responsável, o país reconheceu governos que até então eram subjugados na África. Foram os casos, por exemplo, de Angola e Moçambique, enquanto a República Popular da China substituiu o governo de Taiwan na agenda externa brasileira. Partia-se do princípio que em um mundo competitivo que se tornava cada vez mais acirrado, havia necessidade de ampliar o leque de opções brasileiras no cenário internacional, motivo de tais escolhas. Ao mesmo tempo, divergências com os Estados Unidos

eram percebidas tanto no tema dos direitos humanos (política implementada por Jimmy Carter), quando na votação brasileira na Organização das Nações Unidas/ONU considerando o sionismo como forma de racismo, além do Acordo Nuclear firmado pelas autoridades brasileiras com a República Federal da Alemanha.

Viagens presidenciais à França, ao Reino Unido e ao Japão serviram de contraponto para relativizar a influência norte-americana na conduta da política externa brasileira. No plano regional, dificuldades se sucederam durante todo o governo de Geisel em torno das negociações para a construção da barragem de Itaipu, para o uso dos recursos compartilhados do Rio Paraná. Na região Norte, que passou depois a merecer prioridade dos governos a partir dos anos 80, a questão ambiental adquiriu peso fazendo com que se assinasse, por iniciativa brasileira, o Tratado de Cooperação Amazônica, em julho de 1978, com a presença de mais sete países da região (incluindo a Guiana). (MRE, 1978)

Uma política que não concebe a existência de amigos, mas sim de aliados, que prioriza os mercados em vez da ideologia foram marcas associadas estreitamente com o governo de Geisel por tratar os negócios e interesses nacionais sob uma perspectiva pragmática. Esta foi, agora, com nova designação de pragmatismo ecumênico, a linha adotada pelo sucessor de Geisel, general João Baptista Figueiredo, também oriundo da comunidade de informações. Caracterizado como o período de encerramento do ciclo militar, a atenção deste último governo foi centrada na conjuntura internacional de forma mais ampla, enfatizou-se a questão amazônica, as negociações com os países sul-americanos (da mesma forma que os governos anteriores), participou do Grupo de Contadora (para a resolução de conflitos que ocorriam nas nações centro-americanas), e manteve-se com certa equidistância do conflito que envolveu britânicos e argentinos pelo controle das ilhas do Atlântico Sul, em 1982, na Guerra das Malvinas.

Em conjunto, todos os governos apresentaram elementos herdados de outras administrações com ênfases que pouco diferiram de um período a outro: atuação no contexto regional, parceria com países em desenvolvimento ou industrializados (dependendo do momento), abertura para a África e enfrentando novos desafios com temas que passaram a ocupar espaços cada vez maiores na agenda global, como a questão ambiental e os direitos humanos.

As críticas regionais

Como país pertencente ao Terceiro Mundo, portanto, com capacidade limitada de impor suas vontades ao mundo tanto nas relações bilaterais quanto nas grandes organizações internacionais, o espaço de atuação brasileira foi extremamente limitado, abarcando, sobretudo, o continente sul-americano. Era,

aliás, isso que estava explicitado claramente no primeiro grande discurso de Castelo Branco sobre política externa. Com a teoria dos círculos concêntricos, priorizava o Cone Sul inicialmente, justo onde sempre se concentraram as grandes divergências brasileiras no mundo, desde o Tratado de Tordesilhas, sucessivamente rompido até a construção final das fronteiras nacionais com a aquisição do Acre no início do século XX, quando o Barão do Rio Branco era o titular do Ministério das Relações Exteriores.

Esse era, por exemplo, um ponto comum em todos os governos do ciclo militar, ou seja, a importância concedida ao seu entorno geográfico representado pela América do Sul. Desde Castelo Branco, com a identificação de Costa e Silva com o Terceiro Mundo, com as políticas do cerco e fronteiras ideológicas, com as disputas em torno do uso do rio Paraná ou com os países amazônicos e andinos, tudo girou em torno do espaço geográfico sul-americano.

Por isso, também, mais comuns foram as críticas dos vizinhos com relação às políticas públicas implementadas pelos governos militares visando aumentar o poder nacional, seja por intermédio do uso do espaço geográfico, de seus recursos naturais, por políticas de ocupação e preenchimento territorial com políticas de integração e interiorização nacional, até a ida de agricultores brasileiros, os denominados brasiguaios, em direção ao território paraguaio aí adquirindo grandes propriedades.

A literatura produzida fundamentalmente nos países da Bacia do Prata focalizou sob aspectos diversos as políticas brasileiras. Denúncias como imperialista, subimperialista, país com pretensões hegemônicas, de gendarme continental, de país chave ocupando na região o mesmo papel desempenhado pelos Estados no mundo tornaram-se referências comuns na literatura regional sul-americana. Identificavam-se as políticas brasileiras com a igualmente extensa produção geopolítica brasileira existente desde os anos 1920 que já projetava o Brasil como grande potência. Assim, políticas como as de preenchimento territorial, por exemplo, para Rondônia, a presença de grupos econômicos junto às fronteiras, a construção de Itaipu, tudo seguiria previamente o plano governamental brasileiro de pressionar os demais países, empurrando, mesmo que pacificamente, as fronteiras e aumentando as influências brasileiras, da mesma forma como fora feito nos séculos anteriores.

Esse tipo de abordagem, contudo, pecava por vários problemas. Em primeiro lugar, porque consideravam a duração dos mandatos presidenciais dos militares como algo com tempo previsto e planejado anteriormente, para permanecer durante longo tempo e fazer aquilo que os geopolíticos pregavam. Em segundo lugar, porque consideravam que esse tipo de literatura realmente influenciava a tomada de decisões governamentais na confecção das políticas

públicas domésticas e externas. Em terceiro lugar, esse discurso existia, também, por outra razão. É que, historicamente, o Brasil sempre produziu uma literatura vigorosa, realçando os aspectos geográficos nacionais, e apregoando medidas e planos para viabilizar a construção de um grande país. O contrário se verificava nos demais vizinhos, que nunca tiveram uma formulação de um pensamento geopolítico ativo, restringindo-se a adotar posturas defensivas em relação às obras escritas pelos geopolíticos brasileiros.

O que o governo brasileiro levava na devida conta, ao elaborar e implementar suas políticas públicas, não eram os aspectos geopolíticos, mas sim os fatores econômicos, visando dotar o país de determinada infraestrutura, por exemplo, para viabilizar o escoamento dos grãos destinados à exportação, como os Corredores de Exportação e Abastecimento (CEA) que foram pensados e colocados em execução pelos técnicos do Ministério dos Transportes e do Banco Central. Estavam esses preocupados com a inexistência de canais de circulação, por isso, Josef Barat, um dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi um dos que se debruçaram sobre o próprio conceito de CEA.⁸ Quer dizer, havia uma grande diferença entre o discurso e as obras dos geopolíticos e as políticas públicas planejadas pelo governo brasileiro. Por isso mesmo, toda a área econômica sempre foi de competência dos economistas como Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões, Eugênio Gudin, Antônio Delfim Neto, João Paulo dos Reis Velloso, Mário Henrique Simonsen, Ernane Galvêas, entre outros, conhecidos técnicos que mantinham distância do discurso geopolítico, embora identificados com as regras impostas pelo regime militar.

Além do mais, tais análises dificilmente consideram as divergências no seio militar, e que levaram ao prolongamento do ciclo, mostrando o período como algo que apresentava grande uniformidade, o que estava longe de ocorrer.

Nem iguais nem diferentes

Nem tão iguais nem tão diferentes, é assim que poderia ser caracterizada em grandes linhas a política externa do período militar. Não poderiam ser consideradas iguais porque cada momento é distinto um do outro. Os atores, os interesses, das demandas e as circunstâncias são completamente diferentes, muitas vezes opostas. Nem tão diferentes, porque existe a impossibilidade de

8 Na concepção desse autor, considerado o responsável pelo conceito, “os corredores se constituem em segmentos do sistema de transportes, ligando áreas ou polos, entre os quais ocorre, ou deverá ocorrer, em futuro próximo, intercâmbio de mercadorias de densidade tal, que justifique a adoção de modernas tecnologias de manuseio, armazenagem e transportes, tendo-se em vista, principalmente, a granelização. Esses corredores necessitam de aplicações intensivas de capital, mas, ao mesmo tempo, proporcionam reduções significativas nos custos de transferência de mercadorias”. (BARAT, 1972, P. 302)

se mudar radicalmente condutas de um para outro governo. Por isso, críticas intensas ocorrem com frequência após as eleições, quando um candidato vitorioso não consegue implementar as propostas que fez durante a campanha eleitoral. É que a estrutura governamental, a máquina administrativa e burocrática caminha de forma muitas vezes autônoma, inviabilizando grandes choques que poderiam paralisar toda a administração e, por consequência, todo o governo.

O que se observa em todo o governo militar é que os discursos pronunciados, seja pelos presidentes, seja pelos chanceleres, acabaram definindo o que se deveria entender pela conduta de seus governos. O que se deve levar em conta é que cada governante, ao assumir o comando do poder, procura e pretende implementar medidas que sejam diferentes de seu antecessor, procurando deixar sua marca durante os quatro anos normais do mandato.

Dificilmente um governante assumiria o compromisso de apenas dar sequência ao que foi anteriormente realizado, sem que medidas consideradas inovadoras sejam anunciadas, inclusive considerando que países como o Brasil têm deficiências históricas em todos os níveis e indicadores sociais e econômicos aquém do desejado. Assim, as autoridades, assim que assumem o controle do aparato de Estado, procuram imprimir novidades políticas, além de melhorarem o que anteriormente foi feito (se tal fato realmente ocorreu), ou então apontam medidas outras que poderiam solucionar aquilo que ainda não se conseguiu.

Do discurso à prática, contudo, as barreiras se apresentam, na maior parte das vezes, insuperáveis. Daí a necessidade de implementar políticas que pouco destoam dos momentos anteriores, inclusive pela falta de infraestrutura, de recursos financeiros e de apoios para a realização de obras tão distintas. Além do mais, não se consegue planejar políticas domésticas, em nenhuma das esferas, sem considerar o que ocorre tanto no seu entorno regional mais próximo, quanto no sistema internacional como um todo, em face da impossibilidade de agir sozinho, sem contar com as agências de fomento, com as organizações internacionais e com parcerias de países que usufruem de maior capacidade.

Opções são feitas, portanto, considerando todas essas variáveis. Políticas como as que dizem respeito ao papel do país no concerto internacional não fogem a esse quadro, motivo pelo qual, no regime militar, linhas comuns podem ser observadas durante todo o ciclo de 21 anos. O que se pode perceber, evidentemente, são as diferenças de estilo e escolhas que são feitas em face das conjunturas que são ora mais ora menos favoráveis em todos os momentos. Considerando que os anos 60 passaram por uma conjuntura diferente da dos anos 70, a política externa de Castelo Branco necessariamente difere, em vários aspectos das de Ernesto Geisel e de João Figueiredo. Mas o objetivo maior, o de carrear recursos para o desenvolvimento estão presentes em todos eles, seja através do discurso de 31 de

julho de 1964, seja no plano de Metas e Bases para Ação do Governo, de Médici, no II Plano Nacional de Desenvolvimento de Ernesto Geisel, seja nas visitas e negócios realizados por João Figueiredo em suas viagens que ficaram conhecidas como diplomacia presidencial. O espaço geográfico, primeiro da América do Sul e depois da África, foi constante, da mesma forma que a escolha de grandes parceiros, seja por Castelo Branco e Médici pelos Estados Unidos, seja por Geisel e Figueiredo em suas grandes viagens.

Durante 21 anos, portanto, políticas não podem ser iguais em sua totalidade, em face das circunstâncias apontadas, nem tão diferentes por causa dos mesmos constrangimentos, com os mandatários pressionados pela impossibilidade de tomar decisões e implementar medidas que atendam apenas às suas próprias e exclusivas vontades, como se vivessem isoladamente.

Observações finais

Do denominado alinhamento automático ao pragmatismo ecumênico, outras designações foram utilizadas para caracterizar a conduta da política externa brasileira, como diplomacia da prosperidade, diplomacia do interesse nacional e o pragmatismo responsável. Cada uma delas teria representado momentos diferentes, portanto, com opções, prioridades e encaminhamentos distintos um do outro durante o ciclo castrense. Como argumentamos ao longo dos parágrafos anteriores, tais designações não fazem justiça ao que ocorreu durante duas décadas, porque não se pode afirmar que houve tantas diferenças que fizeram com que cada governo tenha sido tão díspare em relação ao outro.

O que se verificou é que as linhas mestras da política externa brasileira foram mantidas ao longo do período considerado, variando os estilos e as demandas em face dos contextos internos e externos. Tais fatos devem ser percebidos como naturais, e dizem respeito à agenda de um país com características como a do Brasil, considerado potência média desde os 1920 quando reivindicava, já naquela altura, vaga como membro permanente do então Conselho de Segurança da Liga das Nações equiparando-se às grandes potências.

O fato de terem sido tendências diferentes dentro do estamento militar, em cada um dos momentos, pouco diz com relação ao comportamento da política externa brasileira. O que se pode constatar é que, durante todo o tempo, as instâncias responsáveis sempre se comportaram de maneira semelhante. Os assuntos diplomáticos ficaram sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores; as negociações econômicas estiveram a cargo dos institutos econômicos, enquanto temas relacionados à segurança ficaram sob guarda militar, escorados no binômio segurança e desenvolvimento, ainda que este tenha sido repensado no período Geisel, quando se inverteu o mesmo, focalizando o desenvolvimento

com segurança. Evidentemente, devido às peculiaridades do regime, os setores diplomáticos, em várias oportunidades, trabalharam em perfeita sintonia com os órgãos de segurança, por exemplo, com seções de informação nas próprias embaixadas.

Notam-se, em todo o tempo, cisões entre as múltiplas instâncias e mesmo dentro de cada uma delas. Esses fatos são visíveis nas opções por equipes econômicas diferentes em cada momento, ora ligadas, por exemplo, à Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, ora à Universidade de São Paulo.

As divergências verificadas, por exemplo, entre diplomatas e economistas diziam respeito à escolha de parceiros, se do Primeiro ou do Terceiro Mundo, entre relacionamentos bilaterais ou privilegiando institutos multilaterais. Entre diplomatas e militares igualmente se puderam perceber dissonâncias, no que tange a questões de fronteiras ou de escolha de parceiros. Mas isso sempre se verificou, mesmo após o final do regime quando, por iniciativa brasileira se criou a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986, no governo de José Sarney, acirrando comportamentos militares pelo fato de o país estar em linha direta com Angola, separado apenas pelo grande lago Atlântico.

As questões, quando diziam respeito a mais de um ministério, e se fossem consideradas delicadas, eram no caso resolvidas pelo Conselho de Segurança Nacional, instância maior de decisões do regime militar, e responsável pelo cumprimento do estabelecido pela Doutrina de Segurança Nacional, desde 1967 quando se estabeleceu o controle da sociedade pelo Estado através do Decreto-Lei 314.

Semelhanças e dessemelhanças poderiam ser apontadas em inúmeros casos durante as duas décadas do regime militar. Esta forma de interpretação, entretanto, traria poucas contribuições para o entendimento do período como um todo, fracionando-o, e tratando cada período de maneira segmentada. Tanto as diferenças quanto a permanência de elementos na condução da política externa brasileira devem, portanto, ser entendidas como elementos absolutamente normais, em face da impossibilidade já apontada de modificações tão radicais que pudessem mudar os rumos das políticas nacionais. Nesse caso, rupturas bruscas igualmente poderiam se suceder dentro da corporação militar e não era esse, seguramente, o ideal daqueles que desde abril de 1964 estiveram no comando do aparato de Estado. Pelo fato de a instituição militar não se apresentar de forma monolítica, essas formas de comportamento, e de visão de mundo, igualmente, fizeram parte do processo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARAT, Josef (1972) – “Corredores de exportação e desenvolvimento regional”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 2 (2): 301-338, dezembro.

COELHO, Edmundo Campos (1976) – **Em busca de identidade. O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

COUTO E SILVA, G. (1981) - **O Poder Executivo, Conjuntura Política & Geopolítica do Brasil**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora

FAUCHER, Philippe (1981) - **Le Brésil des militaires**. Montreal/Canadá: Les Presses de l'Université de Montréal.

FERREIRA, Oliveiros da Silva (2000) – **Vida e morte do partido fardado**. São Paulo: Editora Senac.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1966) – **A política exterior da revolução brasileira**. Brasília: Seção de Publicações.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1978) – **Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília: MRE.

MONTEIRO, Aurélio de Góes (s/d 1931?) – **A Revolução de 1930 e a finalidade política do Exército**. Rio de Janeiro: Andersen.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1972) – **Metas e Bases para a Ação do Governo**. Rio de Janeiro: IBGE.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1974) – **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IBGE.

ROUQUIÉ, Alain (coord.) (s/d 1980?) – **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record.

SENADO FEDERAL (1972) – **Legislação Constitucional e Complementar**. Brasília: Divisão de Edições Técnicas.

SENADO FEDERAL (1984) - **Reforma Administrativa – Organização da Administração Federal - Decreto Lei nº 200/67**, 4ª ed. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas.

SODRÉ, Nelson Werneck (1968) – **História militar do Brasil**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

STEPAN, Alfred (1975) – **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Editora Arte Nova.

Recebido em maio de 2014
Aprovado em junho de 2014