

GEOPOLÍTICA BRASILEIRA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS NOS ANOS 50:

O PENSAMENTO DO GENERAL
GOLBERY DO COUTO E SILVA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Celso Amorim
Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBR)

Diretor

Embaixador Georges Lamazière

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

THIAGO BONFADA DE CARVALHO

Geopolítica Brasileira e Relações Internacionais nos Anos 50:

O Pensamento do General
Golbery do Couto e Silva



Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Mary Vieira - Ponto de Encontro, 1969 - polivolume
de alumínio de configuração variável - 230 placas de
alumínio móveis ao redor do eixo central mais blocos
de mármore
160 x 100 x 28 cm

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

Carvalho, Thiago Bonfada de.

Geopolítica brasileira e relações internacionais nos
anos 50 : o pensamento do General Golbery do Couto
e Silva. / Thiago Bonfada de Carvalho. — Brasília :
Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
132p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco, Brasília,
2005.

ISBN: 978.85.7631.195-9

1. Política – Brasil. 2. Política exterior – Brasil. I.
Parola, Alexandre Guido Lopes. II. Silva, Golbery
do Couto e. III. Título. IV. Título : o pensamento do
General Golbery do Couto e Silva.

CDU 32(81)
CDU 327(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei
nº 10.994, de 14/12/2004.

Agradecimentos

“I have taken in hand that which I know not how to accomplish. Yea, it hath even bereaved me of my wits to think of it”.

a frase, dita por Francis Drake à tripulação do *Pelican*, após ter se comprometido junto à rainha Elizabeth I. à circunavegação do globo, parece-me singularmente apropriada para o contexto totalmente diverso da confecção de uma dissertação de Mestrado alguns séculos depois. É exatamente por isso que essa página de “Agradecimentos” se faz necessária.

à minha esposa, por mais que simples palavras possam dizer;

à minha família, por ter sempre me estimulado a realizar meus
sonhos;

aos meus velhos amigos, pelo companheirismo constante mesmo
após tantos anos fora de minha cidade;

aos meus novos amigos, colegas do Instituto Rio Branco,
que renovam sempre o sentimento de que a diplomacia brasileira
continuará a estar em boas mãos no futuro;

Abreviaturas

ADESG	Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEN	Conceito Estratégico Nacional
CGT	Confederação Geral do Trabalho
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
ESG	Escola Superior de Guerra
FFAA	Forças Armadas
FIP	Força Interamericana de Paz
FPN	Frente Parlamentar Nacionalista
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JG/Jango	Presidente João Belchior Marques Goulart
JK	Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira
JQ	Presidente Jânio Quadros
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos

ONA	Objetivos Nacionais Atuais
ONP	Objetivos Nacionais Permanentes
ONs	Objetivos Nacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCUS	Partido Comunista da União Soviética
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PSB	Partido Socialista Brasileiro
RBPI	Revista Brasileira de Política Internacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNE	União Nacional dos Estudantes

Sumário

Introdução, 11

PARTE I – O CONTEXTO

1. O Brasil dos anos 1950: política externa e projeto desenvolvimentista, 17

i. Introdução, 17

ii. Os governos Dutra e Vargas, 21

iii. O governo Kubitschek, 22

iv. Os governos Jânio Quadros, João Goulart e a PEI, 29

v. O governo Castello Branco, 37

2. Três correntes de pensamento: nacionalistas, liberais, ESG, 45

i. O nacionalismo isebiano e a proposta neutralista, 45

ii. A visão americanista dos liberais: Eugenio Gudín e Roberto Campos, 61

iii. O pensamento da Escola Superior de Guerra e o americanismo, 69

PARTE II – O PENSAMENTO DO GENERAL GOLBERY DO COUTO E SILVA

3. Golbery, a geopolítica e o Brasil, 79

- i. Origem e desenvolvimento da geopolítica, 79
 - ii. As bases teóricas do pensamento de Golbery do Couto e Silva,
81
 - iii. A questão do planejamento estatal, 86
- 4. Golbery e as Relações Internacionais, 91
 - i. O realismo de Golbery, 91
 - ii. A bipolaridade e o sistema internacional, 98
 - iii. A grande estratégia do Brasil: a aliança americana, 102

Introdução

A década de 1950 representou um momento importante da evolução do pensamento político brasileiro, com a grande questão do desenvolvimento motivando pesquisadores dos mais variados ramos. Inseridos na “quarta república” brasileira, no dizer de Edgard Carone (1980, 1985), os intelectuais e ativistas participaram e sofreram o impacto dos grandes eventos que marcaram o período, como a eleição de Vargas em 1950, seu suicídio em 1954, o golpe “preventivo” de Lott em 1955, as ameaças à posse de Kubitschek em 1956, o “Plano de Metas”, a renúncia de Jânio Quadros e o movimento da “legalidade” em 1961, o interlúdio parlamentarista, e a conturbada presidência João Goulart. A simples listagem destes poucos nomes e datas mostra a intensidade das disputas político-ideológicas no período, um dado que embasa a interpretação corrente deste momento histórico como levando ao colapso do pacto populista no Brasil (Ianni 1968).

A intelectualidade brasileira do momento sofria as mais diversas influências, estando dividida em numerosas correntes, do marxismo-leninismo à esquerda (*Partido Comunista*) até o neo-integralismo à direita (*Partido da Representação Popular*), passando pelo catolicismo conservador (a sociedade *Tradição, Família e Propriedade* e intelectuais como Plínio Correia de Oliveira e Gustavo Corção), pelo catolicismo liberal (Alceu Amoroso Lima), pelo liberalismo propriamente dito

(Eugênio Gudín), e por várias correntes socialistas. Nesta dissertação, nosso objetivo é analisar esse debate, centrando-nos no pensamento de um dos participantes da fermentação intelectual do período, o general Golbery do Couto e Silva (1911-1987)¹. É verdade que sua influência foi, à época, desprezível, tendo suas obras recebido maior atenção apenas quando, após 1964, Golbery tornou-se um dos principais personagens do novo regime². E essa própria circunstância já nos fornece uma das chaves a partir das quais ele foi interpretado: como um dos preparadores da legitimação intelectual do regime militar³. Esse fato também nos informa que suas ideias não foram discutidas academicamente, mas sim polemizadas politicamente, de maneira que não houve sequer uma tentativa de se buscar a sempre inalcançável “neutralidade” analítica⁴. Golbery, elevado à categoria de “ideólogo do regime militar”, era anátema para a esquerda, e, portanto, para grande parte da intelectualidade acadêmica brasileira, desde 1964 até recentemente. Por isso, julgamos existir um vácuo interpretativo sobre sua ideologia, que é nossa justificativa para empreendermos o presente trabalho; e subscrevemos as palavras de Shigenoli Miyamoto, ao falar da geopolítica brasileira em geral: “Da geopolítica brasileira muito se fala e pouco se sabe”⁵.

Podemos iniciar nosso questionamento com a pergunta se, realmente, a importância das ideias expressas por um obscuro coronel do Exército, na

¹ Como na literatura já é padrão que as referências ao general Golbery do Couto e Silva sejam feitas pelo primeiro nome ao invés do sobrenome (“Golbery” ou “general Golbery” ao invés de “Silva” ou “Couto e Silva”), não irei inovar neste quesito no corpo do texto. Na bibliografia, porém, as obras de Golbery estarão sob o nome “Couto e Silva”.

² A pouca influência do general Golbery antes de 1964 é assinalada por vários autores, entre eles Elio Gaspari (2003a) e Oliveiros Silva Ferreira (1988:14).

³ Essa visão tanto esteve presente que esse caráter legitimador é explicitamente negado por Afonso Arinos de Melo Franco, em sua introdução de 1967 à *Geopolítica do Brasil* (Melo Franco 1967:xii-xiv). Os estudiosos, porém, ressaltam a influência sobre o governo Castelo Branco ou mesmo sobre o regime militar como um todo (e.g., Ferreira 1988).

⁴ Por exemplo, o livro *Geopolítica do Brasil* foi utilizado como “prova” da estratégia imperialista do Brasil, tanto por autores hispano-americanos, quanto pela oposição brasileira de esquerda. Como exemplo do primeiro caso, Morador-Wettstein 1978; do segundo, Schilling 1978.

⁵ Miyamoto (1995:16). É verdade, porém, que a partir dos anos 90 tem surgido algum interesse acadêmico por Golbery. Localizamos duas dissertações recentes de mestrado a seu respeito, de Birkner (1996) e Koch (1999). Ambas, porém, discutem apenas aspectos pontuais de sua obra: a relação entre “segurança” e “desenvolvimento”, em Birkner, e o conceito de “Ocidente”, em Koch. A última dissertação analisa o pensamento de Golbery em relação ao pensamento conservador católico, representado principalmente pela obra do arcebispo de Porto Alegre D. João Becker, indo em direções bastante específicas e distantes das almejadas pelo presente trabalho.

Escola Superior de Guerra (ESG) da década de 1950, é fruto unicamente deste coronel ter depois fundado e chefiado o SNI, e ocupado a Casa Civil dos governos Geisel e Figueiredo. Politicamente, sim, pois permitiriam – talvez ao ator político compreender melhor os fatores que influenciavam as decisões políticas do governo nesses momentos. Porém, nosso foco no trabalho não é este, ou seja, não nos ocuparemos aqui diretamente com a questão de qual a influência de Golbery, da geopolítica ou da Escola Superior de Guerra sobre as decisões efetivamente tomadas pelo regime militar. Nossa preocupação é: que projeto de política exterior Golbery propunha? Valorizamos assim outro aspecto da importância da obra do general: a de intelectual.

O pensamento e a ação em política externa geralmente estão entrelaçados, explícita ou implicitamente, a projetos políticos mais amplos para a nação. Isso é evidente, no caso brasileiro, desde o surgimento do Estado independente, como as críticas de Cervo & Bueno (2002) à política externa do reconhecimento da Independência mostram⁶. Solucionadas as disputas fronteiriças durante o Império e a passagem do barão do Rio Branco pelo Itamaraty (1902-1912), o eixo da política externa brasileira passou à questão da promoção do desenvolvimento, mais evidentemente a partir da Revolução de 1930. A disputa passa a ser a respeito da questão do *como* atingir esse objetivo. A resposta de Golbery é uma das que foram dadas, e aí reside parte da importância de estudá-la.

Evidentemente, o general não atuou num vácuo. Assim, para permitir algumas observações sobre o debate intelectual do período, escolhemos duas correntes de pensamento para uma análise menos aprofundada, com o objetivo de análise comparativa da argumentação: o nacionalismo isebiano e os liberais, escolhidos devido à importância política dessas correntes de opinião no período. Para o estudo, além de obras de referência na historiografia⁷, analisaremos algumas fontes primárias: *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (1958), de Hélio Jaguaribe; *Análise de Problemas Brasileiros* (1965), de Eugênio Gudín, que reúne artigos escritos em 1958-1964; e artigos de Roberto Campos sobre política externa datando desse período (1953, 1959, 1961). Essa amostragem é

⁶ Para esses autores, o Brasil perdeu devido àquela política uma grande oportunidade histórica, sacrificando possibilidades de desenvolvimento em troca de um reconhecimento mais rápido da Independência por parte das potências europeias (Cervo & Bueno 2002: 47-50).

⁷ Toledo (1977) e Bresser Pereira (2004), sobre o ISEB; Borges (1996) e Bielschowsky (1988) sobre os liberais.

sem dúvida insuficiente para um estudo aprofundado das duas correntes, mas nosso objetivo é apenas o de mostrar o contraponto e aclarar o contexto do que estamos chamando “o debate dos anos 1950”.

Buscando atingir esses objetivos analíticos, a dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. No primeiro, será discutida brevemente a evolução da PEB no período 1945-1967, com especial atenção para os governos Kubitschek, Quadros, Goulart e Castello Branco. Julgamos importante dedicarmos espaço a esse tema por dois motivos: primeiro, porque é o “pano de fundo” sobre o qual se desenrolam e ao qual se referem os intelectuais trabalhados nessa dissertação; e segundo, porque geralmente se considera, na historiografia, o período de 1961-1963 como de vitória do “quase-neutralismo” da PEI, enquanto o período 1964-1967 seria de supremacia das noções desenvolvidas na ESG, as quais seriam esmaecidas e por fim abandonadas posteriormente⁸. Daremos, ainda, grande importância ao período JK, por ser durante este Governo que se desenvolve mais ativamente a formulação intelectual das propostas isebiana e esguiana. Já o segundo capítulo tratará, sequencialmente, as formulações do ISEB, dos liberais e da ESG, focando nas suas repercussões em política externa.

O terceiro capítulo fará um breve apanhado histórico sobre a evolução da geopolítica como disciplina, das bases teóricas do pensamento do general Golbery, e de sua visão sobre o planejamento estatal. O objetivo, aqui, não é a geopolítica *per se*, mas fornecer informações sobre a história intelectual das preocupações do general Golbery. O quarto capítulo se concentrará sobre a obra de Golbery em sentido estrito, analisando em um primeiro momento sua visão mais geral sobre Relações Internacionais, e discutindo depois sua proposta de “grande estratégia”: a aliança com os EUA. A conclusão resumirá o debate implícito entre o pensamento do general Golbery do Couto e Silva e as demais correntes de pensamento dos anos 1950. Devemos lembrar que não enfatizaremos, separadamente, a questão do desenvolvimento, por serem temas famosos na literatura, tendo já encontrado tratamento adequado⁹, e da geopolítica interna do Brasil, alvo específico de alguns artigos do general¹⁰.

Resta fornecer algumas indicações biográficas sobre o autor no período que aqui nos preocupa. Durante a Segunda Guerra Mundial,

⁸ V. abaixo, p. 15ss.

⁹ A questão do desenvolvimento no pensamento de Golbery foi analisada por Birkner (1996).

¹⁰ Por exemplo, Couto e Silva, 1952b e 1960b.

Golbery foi um dos militares que foi enviado aos Estados Unidos para formação, servindo depois na FEB, mas sem chegar a combater. Depois, a principal ligação institucional do então tenente-coronel foi com a *Escola Superior de Guerra*, criada em 1948, para onde foi transferido em março de 1952. Depois esteve na 4ª Divisão de Infantaria, em Belo Horizonte (novembro de 1955)¹¹, sendo transferido para o Estado-Maior do Exército, Seção de Operações, Subseção de Doutrina, em março de 1956. Em setembro de 1960 passou ao Estado-Maior das Forças Armadas, e, em fevereiro de 1961, tornou-se chefe de gabinete do Conselho de Segurança Nacional, cargo que ocupou até setembro, quando passou à reserva, inconformado com o fato de João Goulart ter podido assumir a presidência. Só retornou ao serviço público após o golpe de 1964, quando fundou o Sistema Nacional de Informações (SNI). Nos governos Costa e Silva e Médici, trabalhou no Tribunal de Contas da União e, na iniciativa privada, como presidente da Dow Chemical do Brasil. Seu último cargo público foi chefe do Gabinete Civil dos governos Geisel e Figueiredo, permanecendo neste posto no período 1974-1981, quando pediu demissão devido ao caso Riocentro.

Se a dissertação será sobre história intelectual, a análise, necessariamente hermenêutica, deverá ser baseada sobre os textos produzidos na época. Será utilizada a edição das obras de Golbery publicada em 2003, pela UniverCidade do Rio de Janeiro, sob o título *Geopolítica e Poder*. O livro contém toda a obra escrita do general, incluindo, além de seus dois livros (*Planejamento Estratégico*, de 1955, e *Geopolítica do Brasil*, de 1967), alguns discursos e, principalmente os manifestos (não assinados)

¹¹ Birkner traz a informação de que, no contra-golpe de Lott em novembro de 1955, Golbery foi mantido preso incomunicável por oito dias (Birkner 1996:118), dado que não encontrei em qualquer outro lugar e para o qual o autor não dá referências. De qualquer maneira, ele é provável, pois a ESG era contra a posse de Juscelino Kubitschek (Magalhães 1982:141).

¹² Foram eles: o *Memorial dos Coronéis*, de 1954, primeiro passo da crise que levaria ao suicídio de Vargas; o discurso pronunciado pelo general Jurandyr de Bizarria Mamede, *O Adeus a Canrobert*, origem do golpe “preventivo” do ministro da Guerra Henrique Teixeira Lott em 1955; e o *Manifesto dos Ministros Militares* contra a posse de João Goulart em 1961. Como disse Élio Gaspari, prefaciador dessa edição: “era o estilo de Golbery: os textos que ele assinou, pouco barulho fizeram, os que não assinou foram estrondosos” (Gaspari 2003:vii).

¹³ Para facilitar a referência cruzada, os artigos publicados em 1967 são os seguintes: Couto e Silva 1952a; 1952b; 1958; 1959b; 1959f; 1960a; 1960b; 1967. Na edição de 2003 não é explicitado quando os demais artigos tratados em nosso trabalho foram publicados, mas é possível que alguns sejam inéditos.

¹⁴ É o único que tanto na edição de 1967 quanto na de 2003 aparece sem indicação da data em que foi escrito.

Capítulo 1

O Brasil dos anos 1950: Política Externa e Projeto Desenvolvimentista

1. Introdução

É lugar-comum na historiografia a percepção de que, a partir da Revolução de 1930, há uma reorientação básica da política externa brasileira, que passa a ser vista como fornecedora de insumos ao desenvolvimento econômico. Essa visão vem normalmente aliada a uma avaliação negativa da política externa anterior, vista como aristocrática e ornamental, obcecada com o prestígio, e defensora dos interesses específicos de um pequeno segmento populacional, os cafeicultores¹⁵. Assim, após 1930 teria passado a prevalecer uma visão mais pragmática e orientada, pelo menos idealmente, para a defesa dos interesses da sociedade brasileira como um todo. Esse “paradigma” – para utilizarmos o termo preferido por Amado Luiz Cervo (2003) – teria se estendido até pelo menos 1990, ou, segundo alguns autores, ainda estaria em vigor. Com uma duração mínima, portanto, de 60 anos, o paradigma desenvolvimentista teria garantido um alto grau de continuidade na

¹⁵ Para uma análise geral desse período, ver Bueno (1995, 2003). Para um estudo do maior exemplo da orientação “ornamental” da política externa brasileira do período, nossa participação e as circunstâncias de nossa retirada da Liga das Nações, ver Garcia (2000).

¹⁶ Há variações na forma de compreender a estruturação do paradigma desenvolvimentista. Flávia de Campos Mello – que define “paradigma” como “conjunto de ideias orientadoras da atuação internacional do país” – vê sua estruturação nos anos 70 e vigência até fins dos anos 80,

política externa brasileira do período¹⁶.

Isso não quer dizer que, nesse longo tempo, inexistiram mudanças, apenas que elas teriam se mantido dentro de certos limites. Agora, se a defesa da existência de um “paradigma desenvolvimentista” é comum entre os analistas, a definição e caracterização de subperíodos em que ele pudesse ser dividido é questão mais controversa. Alguns pontos são quase consensuais: (a) o governo Dutra é de alinhamento com os EUA; (b) a PEI é antecedente direta do pragmatismo responsável¹⁷; (c) o imediato pós-1964 é um período de realinhamento; e (d) após 1967, a PEI é retomada. A principal disputa se dá na interpretação do período pré-década de 1960 – nosso interesse mais direto neste trabalho – e se dá entre os que defendem que o Brasil estava associado aos EUA, para os quais a PEI seria uma ruptura¹⁸, e os que defendem que o Brasil já havia criado uma política externa pragmática (e nesse sentido “independente”) com Vargas e Juscelino¹⁹, em cujo caso, a PEI não seria uma ruptura, mas apenas uma formulação de tendências subjacentes da política externa brasileira. Uma diferença importante entre as duas correntes, como enfatiza Flávia Mello, é o fato de a segunda corrente “associar diretamente as diretrizes da política externa às orientações das estratégias de desenvolvimento econômico-industrial” (Mello 2000:27).

Nota-se, portanto, que âmago do debate está em classificar determinados períodos dentro dos polos opostos *alinhamento* ou *independência*. Por isso, Gelson Fonseca Jr. (1998) tem uma visão distinta dentro dessa discussão, pois enumera três modelos e não dois apenas: “ocidental puro” (Dutra, Castelo Branco); “ocidental qualificado”, mais próximo ao puro que ao autônomo (segundo governo Vargas, JK) e “ocidental autônomo” (PEI, pragmatismo responsável). Fonseca não chega, porém, a esmaecer totalmente a oposição, como a ressalva de que o modelo “ocidental qualificado” está mais próximo ao “puro” que

mas com origens nas décadas de 50 e 60, na “contraposição e na busca de uma alternativa a um outro paradigma anterior na história da política externa brasileira: o da ‘aliança especial’ com os Estados Unidos” (2000:26). Vemos assim que, para alguns autores, a questão do relacionamento com os EUA aparece na própria definição do “paradigma desenvolvimentista”.

¹⁷ A respeito desse tema, ver a recente tese de doutoramento de Luiz Fernando de Freitas Ligiéro (Ligiéro 2000).

¹⁸ Nesse sentido vão autores como Rubens Ricupero (1996) e Maria Regina Soares de Lima (Lima & Hirst 1994).

¹⁹ Nessa linha seguem autores como Paulo Vizontini (1994, 1998) e Amado Luiz Cervo (1994, 1998; Cervo & Bueno 2002).

ao “autônomo” indica.

Vemos assim que, perpassando as diferentes propostas de periodização do nacional-desenvolvimentismo em política externa, há a questão da relação Brasil-Estados Unidos ou, mais especificamente, da posição que o Brasil *dá a si mesmo* nessa relação: “alinhado” ou “independente”²⁰. O debate ideológico em torno do tema ajuda a solidificar posições e, ao mesmo tempo, a dificultar a análise, ao disseminar rótulos muitas vezes pouco profundos e que podem ser utilizados de maneira propagandística.

Os melhores exemplos são exatamente os que acabamos de citar: “alinhamento” e “independência”. Dizemos isso porque, vistos abstratamente, os dois conceitos não delimitam objeto algum. Se “alinhamento” é seguir a política de algum outro país, isso não nos diz nada quanto ao valor intrínseco da política, ou às motivações que levaram o tomador de decisão a “alinhar-se”. Assim, o conceito em si torna-se *apenas descritivo* da política de um país X em relação a um país Y em um determinado período de tempo²¹.

Problemas semelhantes afligem o termo “independência”. Primeiro, porque sua a fronteira que a separa do “alinhamento” é no mínimo indistinta: se o país X toma medidas que seguem a política de Y, ele o faz porque está alinhado com Y – que portanto lidera o processo – ou tomaria as mesmas decisões independentemente das posturas de Y? Em outros termos, temos o paradoxo: como classificar um país que viesse a adotar de maneira independente (*processo*) uma política alinhada (*resultado*)? E como um país soberano poderia adotar políticas “não independentes”, excetuando-se casos extremos como uma ocupação estrangeira?

Por isso, afirmamos que o debate entre “alinhamento” ou “independência”, e a atribuição de um ou outro rótulo à política externa de determinado período ou país, é na realidade um debate sobre a definição do interesse nacional. Um corolário dessa definição

²⁰ Dizemos que a diferença é quanto à posição que o Brasil dá a si mesmo na relação com os EUA porque nem os defensores do “alinhamento” nem os defensores da “independência” afirmam que os Estados Unidos não são importantes para o Brasil. Em 1961, o embaixador Henrique Valle expôs de maneira clara as circunstâncias dessa relação, ao afirmar que: “Conviria sempre atentarmos isso: a importância do Brasil para os Estados Unidos e a importância dos Estados Unidos para o Brasil é uma importância permanente. Pode ser mais grave ou mais aguda num ou noutro setor conforme a conjuntura, mas a importância independe da conjuntura: é permanente” (Valle 1961:16).

²¹ Enfatizamos “apenas descritivo” no sentido de que perceber um “alinhamento” não é fator explicativo.

é que faz pouco sentido defender ou criticar qualquer das posições em absoluto. Posições favoráveis ou contrárias ao “alinhamento de X a Y” em termos abstratos dizem pouco; adquirem significado apenas se lidas como favoráveis ou contrárias à tese de que “o apoio às políticas de X serve aos interesses nacionais de Y”, o que, enfatizamos, *não é a mesma coisa*²². Chamar uma política de “alinhada” pode descrever várias situações diferentes, como por exemplo: (a) o país X segue a política do país Y, independente de quaisquer outras considerações; (b) o país X toma decisões que seguem a política do país Y, por considerar que cada uma delas, analisada individualmente, está de acordo com seu próprio interesse nacional; (c) o país X toma decisões que seguem a política do país Y, inclusive algumas que vão contra seu próprio interesse nacional, porque o apoio de Y em algumas áreas é considerado mais importante

²² O ponto é importante e merece esclarecimento. Imaginemos inicialmente dois países, X e Y, com diferencial de poder em favor de Y, e com X alinhando-se (no sentido descritivo), num momento t , às políticas de Y. Chamemos argumento a o daqueles que, no país X, defendessem o alinhamento de X com Y *per se*; e argumento b o daqueles que defendessem que o apoio às políticas de Y serve aos interesses nacionais de X. Imaginemos então que, num momento $t+1$, as políticas seguidas por Y se alterassem. Qual será o impacto sobre X? O argumento a prediz que as políticas de X se alterarão na mesma direção das políticas de Y; o argumento b , que permanecerão inalteradas. As previsões diferentes evidenciam que os argumentos *não são idênticos*. Se os tomadores de decisão de X seguirem o argumento a , toda mudança na política de X terá origem externa, i.e., mudança da política de Y. Se aceitarem o argumento b , a política de X mudará apenas por razões internas, i.e., mudança na concepção de interesse nacional. (Evidentemente, esse exercício mental é esquemático, e pressupõe que todos os fatores que afetam a formulação de política externa que não sejam a posição quanto ao “alinhamento” permanecem inalterados. Consideramos que, se a utilidade explicativa do termo é duvidosa até assim, muito mais o será quanto recolocarmos o tomador de decisão dentro da rica textura do mundo real).

²³ Resumindo a discussão, podemos *a priori* postular as seguintes inter-relações entre os termos “alinhamento”, “independência” e “interesse nacional”: (a) alinhamento *desde que* recomendado pelo interesse nacional; (b) alinhamento *mesmo contrário* ao interesse nacional; (c) independência *desde que* recomendada pelo interesse nacional; (d) independência *mesmo contra* o interesse nacional. Árdua e infrutífera será a busca por um autor ou ator político que diga defender quer a posição b , quer a posição d , mas isto não significa que, na realidade, o debate se dê apenas entre defensores de a ou c . Isso porque, dentro da luta política, as paixões normalmente se exaltam, de maneira que, dependendo do contexto específico e da posição de cada ator político, a defesa de políticas específicas acabe se misturando com a defesa de algum grau de alinhamento ou independência *per se*. Um exemplo hipotético: imaginemos que, num momento t , um grupo de nacionalistas do país X defendesse que só se devia apoiar as políticas de Y caso Y fornecesse uma ajuda substancialmente maior à que dava a X. Num momento $t+1$, Y altera sua política e aumenta sua ajuda aos níveis anteriormente pedidos pelos nacionalistas de X. Logicamente, se seguiria que os antigos nacionalistas de X tornar-se-iam os mais vigorosos defensores do alinhamento a Y a partir de $t+1$; porém, as paixões de sua luta política no período que medeia entre t e $t+1$ torna mais do que provável que alguns elementos, pelo menos, criticassem a nova política de Y como um “embuste”, e mantivessem-se na oposição ao alinhamento.

que as perdas sofridas por X em outras. Afirmamos, concluindo, que uso das expressões “alinhamento” e “independência”, abundantes na historiografia, como conceitos explicativos ou como rótulos sintéticos, muitas vezes obscurecem as verdadeiras questões em pauta, dificultando a compreensão do processo histórico²³.

A política externa do governo Dutra, por exemplo, é frequentemente descrita como de “alinhamento automático” com os Estados Unidos. A partir da discussão acima, cremos que a afirmação só tem sentido se for lida como “Dutra acreditava que o apoio aos EUA servia, naquele momento, aos interesses nacionais brasileiros”. De fato, é difícil imaginar como poderia ser diferente, ao lembrarmos que, nos anos 1946-1950, a Europa ocidental e o Japão estavam arrasados, a URSS apenas iniciando sua reconstrução, e grande parte da Ásia e da África ainda sob domínio colonial. Assim, o “alinhamento com os EUA”, que respondiam à época por mais da metade do PIB mundial, pode ser compreendido muito mais como uma resposta quase forçada pela conjuntura do momento, do que decisão tomada a partir do confronto de alternativas.

2. Os Governos Dutra e Vargas

Mesmo assim, durante o governo Dutra o Brasil depositou esperanças, em suas relações com os EUA, que se revelariam frustradas. Ao invés de uma “nova fase” nas relações EUA-América Latina, assistiu-se à completa marginalização da área do ponto de vista norte-americano, cuja atenção foi desviada para a Europa ocidental e a Ásia oriental. Assim, os resultados da Missão Abbink (1948) e da Comissão Mista Brasil-EUA (1950), se deixaram importante contribuição para o planejamento futuro das diretrizes governamentais, como no Plano de Metas de JK, ficaram muito aquém das expectativas brasileiras²⁴. O apoio brasileiro durante a II Guerra Mundial, continuado durante o governo Dutra, não estavam

²⁴ Sobre a influência das missões americanas sobre o Plano de Metas, ver Cervo & Bueno (2002).

²⁵ Entre as medidas “alinhadas” de Dutra, figuram principalmente a adesão ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca-TIAR, já previsto desde a Conferência de Chapultepec de 1945, a cassação do PCB e a ruptura com a URSS (1947), e o voto contra a admissão da China Popular na ONU (1949). O Brasil porém só reconheceria oficialmente Taiwan, com abertura de embaixada, em 1952 [Fujita 2003]. A adesão à OEA (1948) não é comumente listada como medida “alinhada”, mas pode ser vista como inserida no mesmo programa de cooperação hemisférica do TIAR.

tendo, aos olhos do Brasil, a retribuição que mereceria²⁵.

Dada essa percepção por parte do Brasil, seria natural uma reavaliação das expectativas. Isso de fato ocorre claramente no segundo governo Vargas (1951-1954), que se distancia um pouco dos desejos americanos ao fazer concessões internas à esquerda nacionalista²⁶. Por outro lado, Vargas mantém o alinhamento na área de segurança²⁷. Assim, poderia ser que, do ponto de vista dos EUA, os problemas causados pelas medidas nacionalistas teriam pouco peso em comparação ao continuado alinhamento brasileiro na área mais sensível, a da defesa hemisférica, especialmente se lembrarmos que a Guerra Fria havia “esquentado” na Coreia. De qualquer maneira, é perceptível um esfriamento das relações bilaterais, especialmente notável com o fim da Comissão Mista Brasil-EUA, decidida pelos americanos no governo do governo Eisenhower.

O breve interregno Café Filho teve pouco tempo para conceber e executar uma política externa própria, o que não impede que alguns o vejam como de retorno ao alinhamento automático com os EUA, principalmente em função de suas medidas internas economicamente ortodoxas, como o combate à inflação e a Instrução 113 da SUMOC²⁸.

3. O Governo Kubitschek

Após Café Filho, o Brasil passa por um governo de múltiplas iniciativas, tanto internas quanto externas. A política externa de Juscelino Kubitschek é de difícil categorização, pois ao mesmo tempo promove abertura ao capital internacional e é capaz de tomar medidas como romper com o FMI. Ênfases diferentes podem, assim, ser encontradas entre os analistas de seu governo: para autores como Vizentini (1994)

²⁶ Como exemplos da orientação “nacionalista” de Vargas estão a criação da Petrobras (1953), a lei de regulamentação das remessas de lucros (03 de janeiro de 1952), e a recusa ao envio de tropas brasileiras à Coreia.

²⁷ Como exemplos da orientação “americanista” de Vargas estão o acordo de assistência militar recíproca (1952), que é colocado em termos de “defesa do Ocidente”, e a manutenção da exportação de minerais atômicos sem “compensações específicas”, i.e., sem transferência de tecnologia atômica.

²⁸ É o caso de Paulo Vizentini, para quem não apenas Café Filho retorna ao alinhamento automático, mas o faz de maneira consciente e premeditada. Vizentini afirma que Café Filho significou “a afirmação da diplomacia da ESG e sua concepção de segurança e desenvolvimento” (1994:27), o que parece dar peso demais à influência que ESG possuía no período 1954-1955, quando mal havia completado cinco anos de existência, e, especificamente dá peso demais à influência da ESG sobre o governo Café Filho.

e Cervo & Bueno (2002), Kubitschek retoma a barganha varguista de 1951-1954, interrompida pelo interregno Café Filho, enquanto que outros, como Cardoso (1972) preferem enfatizar sua vinculação ao capital internacional. Para nós, o aspecto mais interessante está na aparente incongruência de sua política interna (“desenvolvimentista” apoiada na aliança PSD-PTB) e externa (“alinhada”), que se inverte no governo que se seguiu (de Jânio Quadros), de política interna “ortodoxa” e externa “(quase-) neutralista”.

O contexto internacional enfrentado por Kubitschek foi muito diferente do vivido por Vargas em 1951-1954. A Europa e o Japão reconstruídos poderiam agora ser fontes de capital, o que antes seria inviável; o processo de descolonização está em curso, com 25 países tornando-se independentes em 1956-1960²⁹, e mais 15 em 1961-1963³⁰; e a URSS inicia um degelo a partir do discurso de Krushev no XX Congresso do PCUS (fevereiro de 1956), sobre os crimes de Stalin. A proposta neutralista do Movimento dos Não Alinhados surgira com a Conferência de Bandung (abril de 1955), mas no ano seguinte, em que Kubitschek assume, ocorrem dois fatos da maior importância e que mostram a rigidez do sistema bipolar: a crise de Suez, em que os EUA demonstram sua liderança do bloco ocidental ao forçar seus “aliados³¹”, França, Inglaterra e Israel, a recuarem (outubro de 1956 a março de 1957), e o levante húngaro e sua repressão pela URSS, sem que a OTAN tentasse apoiar o governo de Imre Nagy (outubro-novembro de 1956). Ao longo de seu governo, Kubitschek veria ainda frutificar a proposta de criação da ALALC (1960) e a vitória da Revolução Cubana (1959).

Juscelino chega ao poder com uma visão clara da tarefa de seu governo, expressa no *Plano de Metas* formulado durante a campanha eleitoral, e reiterada incessantemente durante seu governo. Miriam Limoeiro Cardoso (1972) fez um amplo estudo da ideologia juscelinista, baseando-se em livros, artigos e discursos de JK, desde a campanha

²⁹ São eles: Sudão, Tunísia, Marrocos, Gana, Malásia, Guiné, Iraque, Nigéria, Somália, Chipre, Benin, Burkina Faso, Camarões, Chade, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Côte d’Ivoire, Gabão, Mali, Senegal, Maurítânia, Níger, Togo, Madagascar, e República Centro-Africana.

³⁰ Tanzânia, Serra Leoa, Kuwait, Zâmbia, Malawi, Gâmbia, Uganda, Jamaica, Argélia, Ruanda, Burundi, Samoa Ocidental, Quênia, Cingapura e Trinidad e Tobago.

³¹ Kenneth Waltz enfatiza o quanto este termo – “aliado” – mudou de sentido com a Guerra Fria. Nela, deixou de existir dependência mútua entre os membros da aliança: um só Estado fornecia a segurança para todos, com o que a situação real era de um sistema de tratados de garantia e não alianças militares reais (Waltz 2000).

eleitoral até a década de 1960. A partir desses dados, a autora demonstra a presença de algumas concepções que teriam grande impacto na formulação da política externa, e que aqui nos interessam particularmente.

Apesar de se apresentar e ser visto como sucessor do varguismo, e apoiado na mesma coalizão política que dera sustentação ao segundo governo Getúlio Vargas (PSD-PTB), Juscelino tem uma visão de soberania que exclui a desconfiança em relação ao capital estrangeiro, pois a vê como “equivalente da autodeterminação, identificada como igualdade com os grandes Estados” (Cardoso 1972:98), fazendo-se a equação: *plena soberania = prosperidade + democracia*. Para o Brasil, aos olhos de Juscelino, o problema não é resguardar uma soberania ameaçada, mas conseguir afirmá-la. Assim, o capital internacional, longe de ameaçar nossa soberania, nos auxilia a alcançá-la³²; ele é necessário para o arranque inicial em direção ao processo autosustentado de desenvolvimento. O Brasil tem um trunfo: apesar de pobre, já é democrático. A democracia, porém, está duplamente ameaçada, internamente pela miséria (de maneira que lutar pelo desenvolvimento é lutar pela democracia) e externamente pelo perigo comunista. Assim, o discurso do Governo JK identifica vários conceitos de grande importância que ligam o cenário internacional ao interno: “causa da democracia = defesa do mundo democrático = segurança continental = guerra ao comunismo = combate à miséria = luta pelo desenvolvimento” (Cardoso 1972:151). O que for contra esse desenvolvimento é contra tanto a democracia quanto a soberania nacional, e aí podem ser incluídas

³² Juscelino afirmava que “os capitais que vierem ajudar-nos nessa conquista [do desenvolvimento] devem ser considerados amigos. Não há capital colonizador a não ser nas colônias. Num país como o Brasil, o que é colonizador é a ausência de investimentos, ausência de emprego e capitais. Não somos mais nação colonizável. Acreditar na possibilidade de sermos escravizados por influências do dinheiro estrangeiro é o mesmo que concluir pela nossa fragilidade, pela nossa anemia completa e irremediável, é ofensa à nossa personalidade nacional e ao nosso caráter de povo formado” (1957:33).

³³ O Presidente Kubitschek diria que “uma das mais importantes atribuições do Conselho de Segurança Nacional diz respeito à defesa do País contra a ameaça de ideologias extremistas. O problema do comunismo, sua expansão e articulação como movimento político internacional, continua a ser preocupação constante do Governo” (1956:103).

³⁴ Juscelino reclamaria disso em seu livro *A Marcha do Amanhecer* (1962): “O auxílio de fora foi escasso – excetuada a colaboração de algumas empresas privadas. Enfrentamos ainda a indiferença norte-americana. A nação pioneira, que tanto admiramos, nem sempre, através de seus agentes oficiais, aceitou com simpatia que avançássemos o sinal que detém os pobres no estado de pobreza. O esforço despendido – salvo com reduzidas ajudas – foi todo ele de brasileiros, de nós próprios” (1962:32).

também agitações sociais ou ações subversivas. Vemos assim uma defesa interligada de posições de defesa do desenvolvimento e da democracia, mas também da ordem³³.

É a partir dessa matriz ideológica que devemos compreender a maneira como o governo JK viu as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. É verdade que o governo brasileiro não conseguiu atrair os capitais norte-americanos que desejava³⁴, e ensaiou mudanças com o reatamento comercial com a URSS³⁵, mas jamais questionou o pertencimento brasileiro no campo ocidental e o apoio do país aos EUA³⁶. Muito pelo contrário, Juscelino disse claramente que:

[Temos] consciência de estarmos identificados numa mesma causa, que é a de defender a paz no mundo e a integridade dos povos que desejam continuar livres, e que pertencemos, juntamente com os norte-americanos, a um mesmo sistema (1957:30-31).

Uma tal postura decorria da visão de Juscelino a respeito dos interesses brasileiros, para quem uma visão benevolente dos EUA seria indispensável para a consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento dentro da ordem. A mais importante manifestação da esperança brasileira em relação aos EUA, durante seu governo, foi a Operação Pan-Americana (OPA), que trouxe mudanças importantes na diplomacia brasileira. Apesar de ter conseguido, como resultado concreto, apenas o BID, a ideia frutificaria posteriormente, influenciando a ALALC e a futura Aliança para o Progresso estadunidense. Mais importante que os resultados práticos imediatos foi a mudança que sinalizou na orientação da PEB, como enfatizou o embaixador Henrique Valle:

Ao lançar e patrocinar a Operação Pan-Americana, abandona o Brasil sua tradicional posição no Continente, segundo a qual suas

³⁵ Ver abaixo p. 26.

³⁶ Esse apoio aparece inequivocamente no Acordo de Fernando de Noronha de 19 de janeiro de 1957, mediante o qual permitimos aos EUA construir instalações para acompanhamento de mísseis naquele arquipélago, e que ancorou ainda mais firmemente a segurança brasileira com a aliança americana. Merece ser citado, ainda, o Acordo sobre Energia Atômica firmado no mesmo ano de 1957, quando da visita de Eisenhower ao Brasil.

relações bilaterais com os Estados Unidos primavam sobre quaisquer outras, e se coloca na primeira fila do pan-americanismo. Mais do que isso, passa a desempenhar papel avesso ao que até então se acostumara, e, de intérprete dos Estados Unidos junto à América Latina, se transforma em advogado dos latino-americanos frente à potência do norte (Valle 1961:11).

A OPA era uma proposta de cooperação internacional, em âmbito hemisférico, visando o desenvolvimento da América Latina³⁷. A ideia e o objetivo eram defendidos com base em vários argumentos como, por exemplo: (a) dever moral – “cristão” - do Ocidente de auxiliar os povos subdesenvolvidos; (b) “efeito demonstração” que o sucesso da América Latina em desenvolver-se teria sobre as regiões recém-independentes da África e da Ásia; e (c) vinculação entre os conceitos de “segurança” e “desenvolvimento”.. Nesse caso, a relação que se fazia era a seguinte: o desenvolvimento *da América Latina* (e portanto do Brasil) era necessário para a segurança *do Ocidente*³⁸. Por isso, os países capitalistas ricos, e em especial os EUA, estariam seguindo *seus próprios interesses* ao colaborar com nosso desenvolvimento.

O uso da segurança como argumento para a ajuda ao desenvolvimento latino-americano e brasileiro é importante, e ele foi enfatizado numerosas vezes pelo Presidente Juscelino Kubitschek³⁹:

[A OPA tem como] fim colocar a América Latina, mediante um processo de valorização total, em condições de participar mais eficazmente da

³⁷ A OPA se diferencia da futura Aliança para o Progresso em pontos fundamentais: esta priorizava capitais privados e relações bilaterais, enquanto aquela teria priorizado capitais públicos e relações multilaterais (Vizentini 1994).

³⁸ Destacamos, a respeito, alguns excertos de discursos do Presidente Juscelino Kubitschek: (1) “Consentir que se alastre o empobrecimento neste Hemisfério é enfraquecer a causa ocidental. Não recuperar, para um nível de vida compatível com os foros da dignidade humana, criaturas que englobamos na denominação de povos irmãos, é semear males em terreno propício para as mais perigosas germinações” (1958:247). (2) “A causa ocidental sofrerá inelutavelmente se lhe faltar apoio no próprio Hemisfério em que o avanço do sistema materialista encontra resistências morais mais decididas” (1958:248); (3) “É preciso que nos compenetrems da idéia de que a luta contra o subdesenvolvimento na América Latina importa em promover a segurança do continente e, nessas condições, deve inserir-se no programa estratégico da defesa ocidental” (1958:284); (4) “Hoje, a América Latina está em situação mais precária do que a dos países reconstruídos da Europa e constitui o elo mais fraco da coligação ocidental. É para esse fato que não cessaremos de chamar a atenção dos nossos amigos dos Estados Unidos da América, com franqueza, com lealdade e até com palavras duras e realistas” (1958:424-425).

³⁹ As citações foram retiradas de *aide-mémoires* sobre a OPA, de 1958, *apud* Cardoso 1972:148; 133-134; 136.

defesa do Ocidente”. [...] “o desenvolvimento mais rápido do poder econômico da América Latina se traduzirá num sentido crescente de vitalidade e possibilitará o aumento de sua contribuição para a defesa do Ocidente.

O subdesenvolvimento reinante neste Hemisfério compromete moral e materialmente a causa que defendemos. Zonas subdesenvolvidas são zonas abertas à penetração da ideologia antidemocrática. A batalha do Ocidente é, sob muitos aspectos e todas as suas implicações, a luta pelo desenvolvimento.

[A OPA é uma] revisão da política interamericana com vistas ao fortalecimento da unidade continental, diante do crescente inimigo comum.

Vemos assim que Kubitschek tinha uma visão ampla do conceito *segurança*, incluindo nele o problema do desenvolvimento interno, além da questão específica da defesa externa. A aceitação brasileira da segurança coletiva no segundo aspecto, expressa na adesão ao TIAR em 1947, encontrava agora, em 1958, a sua contraparte na demanda brasileira de atenção do aliado ao “aspecto esquecido” da segurança, o desenvolvimento⁴⁰.

A tentativa de concertação hemisférica da OPA não excluía a uma atuação especificamente latino-americana para a diplomacia brasileira, que via a região com um misto de temor e de oportunidade. Como exemplo do primeiro fator, temos a percepção de que os países vizinhos do norte da América do Sul estavam desenvolvendo a sua porção da Floresta Amazônica, com o que abria-se o risco de que a Amazônia brasileira, relativamente abandonada, gravitasse para nossos vizinhos (Pinto 1959). Por outro lado, a ideia de maior integração econômica latino-americana

⁴⁰ A mudança do conceito de *defesa* para o de *segurança*, ocorrida no pós-II Guerra Mundial, será tratada mais abaixo, pp. 71-72.

⁴¹ A ALALC, criada pelo Tratado de Montevideu, teve como membros originários Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Bolívia. Seus objetivos eram estabilidade e ampliação do comércio, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição de importações. Não teve o propósito de ser união aduaneira. Após duas décadas de funcionamento e pífios resultados, foi substituída pela ALADI, de estrutura mais flexível.

⁴² Um exemplo claro desse grupo é o embaixador Luiz Bastian Pinto, que expõe suas ideias em artigo de 1959. Ele defendia que a tendência ao regionalismo era estrutural no sistema pós-II Guerra: “antes mesmo do fim da última guerra ficou claro que os Estados menores, em superfície e população, tendiam a desaparecer como grandes potências e que em seu lugar surgiam, incontrastáveis, as grandes massas dos Estados-continentes” (1959:61). A partir daí, concluía

ganhava espaço, processo que culminaria na ALALC⁴¹. O fato essencial, para o Brasil, era o fim do diferencial econômico favorável à Argentina: com esse fato, desaparecia uma fonte de preocupação, e os benefícios de uma aproximação tornavam-se mais evidentes. Assim, muitas vezes levantaram-se defendendo uma política regionalista para o Brasil, com ênfase nas relações com a Argentina⁴².

Outro debate importante que JK teve de enfrentar foi o relativo às relações com o mundo socialista e, especificamente com a União Soviética, com quem sequer tínhamos relações diplomáticas. Vozes influentes se levantaram a favor e contra o reatamento com a URSS. Os contrários defendiam os argumentos da inutilidade da existência de relações, da facilitação da penetração comunista, da má repercussão do reatamento nos EUA, e mesmo o argumento moral de que, sendo a URSS má, não deveríamos ter relações com ela. Já os favoráveis lembravam que o Brasil era um dos poucos grandes países sem relações com a URSS, e afirmavam que o reatamento era fundamental para que o país tivesse maior influência internacional. Aos argumentos contrários, respondiam que reconhecimento não significa aprovação ideológica; que o crescimento do comunismo dependia de condições outras que a diplomacia soviética; e assinalavam a inconsistência do Brasil, que não reconhecia a URSS por motivos ideológicos ao mesmo tempo em que reconhecia outros países que o Brasil deveria liderar a integração regional em nossa área, pois “tudo indica que os esforços para a unificação prosseguirão com ou sem nosso apoio, e qualquer atitude negativa, ou simples restrição de nossa parte, virá debilitar, sensivelmente, nossa posição política, equivalendo, pois, a renúncia ao nosso destino histórico no Continente” (1959:64). Assim, afirmava, “chegou . . . o momento de procurarmos o caminho de uma cooperação da qual lucraremos ambos e também o resto do Continente. Esta afirmativa . . . representa a chave da política brasileira no Continente” (1959:58). É “através dessa política . . . que poderemos exercer no mundo, diante de amigos e adversários, o papel de realce que nos está reservado” (1959:64).

⁴³ No pós-II Guerra Mundial, o Brasil já assinara acordos com a Tchecoslováquia (17.mai.1950), Polônia (24.out.1952), e Hungria (19.abr.1954). Assinaria, durante o governo Kubitschek, acordos com a Romênia (01.jul.1958), Rússia (09.dez.1959) e outro com a Polônia (19.mar.1960). [Dados de Onody (1960).]

⁴⁴ Oswaldo Aranha lembraria textualmente que, mesmo que assim não fosse, “nossas tradicionais e excelentes relações com aquele país [EUA], se nos levam em muitos pontos a seguir a mesma política, nunca foram ao ponto de anular o nosso direito de iniciativa e a nossa capacidade de discernimento, na orientação da nossa conduta entre as nações” (Aranha 1958:25). Ou seja: mesmo que o reatamento tivesse repercussão negativa nos EUA, era de nosso interesse realizá-lo. Para uma análise da questão do ponto de vista favorável ao reatamento, ver todo o artigo de Aranha (1958). Para uma visão dos argumentos contrários, ver Gudín (1958-1964).

⁴⁵ Essa política inicia-se na prática com o envio da missão comercial brasileira à URSS em 1958, e na assinatura do *Acordo de Compensação* de 09.dez.1959. O Brasil troca café, essencialmente, por trigo, petróleo bruto e óleo diesel soviéticos, via comércio compensado.

comunistas⁴³. Sobre o argumento específico da repercussão sobre os EUA, lembravam que, como quase todos os países tinham relações com a URSS, os EUA não iriam ver o reatamento brasileiro com maus olhos⁴⁴. Dentro desse quadro, Kubitschek decide seguir uma linha intermediária entre a manutenção do *status quo* e o reatamento diplomático: o estabelecimento de relações *apenas* comerciais⁴⁵.

Frente à descolonização, o Brasil manteve a distância entre a retórica de apoio à autodeterminação dos povos do Itamaraty e o voto em apoio às nações colonialistas na ONU⁴⁶. O país passou ao largo da onda de independências de 1958-1960, vendo-as inclusive com temor pelo surgimento de um novo competidor, que ainda teria acesso privilegiado ao Mercado Comum Europeu estabelecido pelo Tratado de Roma de 1957 (Saraiva 1994; 1996; 2001)⁴⁷.

4. Os Governos Jânio Quadros, João Goulart, e a PEI

Apenas a partir de 1961, ocorre transformação notável nessa conduta, com a “Política Externa Independente”, influenciada pelas formulações do nacionalismo isebiano⁴⁸. Como já mencionamos, os autores divergem na sua avaliação da real transformação representada

⁴⁶ O Brasil, por exemplo, se absteve na votação da ONU a favor da independência da Argélia (Ligiéro 2000:25).

⁴⁷ Porém, alguns setores da intelectualidade, tanto diplomática quanto extra-diplomática, começa a defender uma política africana para o Brasil (José Honório Rodrigues, Álvaro Lins, Adolpho Justo Bezerra de Menezes, etc.).

⁴⁸ Vizentini (1994:34) afirma que o ISEB contribuiu para uma concepção “implícita” de “Brasil-Potência”, que estaria presente na PEI.

⁴⁹ A preocupação em enfatizar sua “novidade” é constante nos pronunciamentos da PEI. Em seu principal artigo sobre política externa, Presidente Quadros marcaria a mudança dizendo que “abandonamos a diplomacia subsidiária e inócua de uma Nação jungida a interesses dignos, mas estrangeiros, e, para proteger nossos direitos, colocamo-nos na primeira linha, convencidos que estávamos de nossa capacidade para contribuir com nossos próprios meios para a compreensão entre os povos” (1961:19). E repetiria: “É preciso frisar que a idéia por trás da política externa do Brasil, e sua implementação, tornaram-se *agora* o instrumento de uma política de desenvolvimento nacional”. (1961:27, grifo meu). Quadros ainda qualificaria a política anterior de “irreal” e “acadêmica”.

⁵⁰ A PEI permaneceu como política de Estado através de mudanças de presidente (Jânio até set.1961 e Jango até abr.1964), de regime (presidencialismo até set.1961, parlamentarismo em set.1961, e presidencialismo após jan.1963), e numerosas alterações de ministros das Relações Exteriores: Afonso Arinos de Melo Franco (jan.-set.1961), San Tiago Dantas (set.1961-jul.1962), Afonso Arinos (jul.-set.1962), Hermes Lima (set.1962-jun.1963), Evandro Lins e Silva (jun.-ago.1963) e João Augusto de Araújo Castro (ago.1963-abr.1964).

pela PEI, mas é indubitável que ela permanece, até hoje, como um dos grandes marcos da política externa brasileira. Para os contemporâneos, ela representou uma grande ruptura, em especial no discurso diplomático brasileiro⁴⁹.

É difícil definir a PEI de uma maneira consistente e que ao mesmo tempo englobe todo o período que existiu, bem como as diferentes lideranças que teve⁵⁰. Em sua análise, José Humberto de Brito Cruz (1989), após enfatizar as diferenças entre os vários momentos da PEI, lista como elemento unificador a presença dos seguintes objetivos: (a) expansão e diversificação das exportações brasileiras; (b) aumento do poder de barganha com os EUA; e (c) contribuição à manutenção da paz mundial⁵¹. A bipolaridade rígida é pressuposta, pois só aí é possível a ideia de que os Estados menores podem ser mediadores entre as superpotências, e a obtenção de trunfos com a potência hegemônica. Essa pressuposição se coaduna bem com o cenário internacional do período, pois em 1961-1963 a Guerra Fria agudizou-se na América Latina, com a invasão da Baía dos Porcos (abr.1961) e o bloqueio norte-americano a Cuba (out.1962), estopim da crise dos mísseis que quase levou à Terceira Guerra Mundial, e na Europa, com a construção do Muro de Berlim (jun.1961). Frente a essa situação internacional e à necessidade de impedir a exportação da Revolução Cubana, os EUA alteraram sua política após 1959. Já em setembro de 1960 é desenvolvido o Plano Eisenhower, que previa uma ajuda de US\$ 500 milhões à América Latina, e que seria depois transformado na Aliança para o Progresso de Kennedy (Ligiéro 2000:26).

A PEI tornou-se política pública, paradoxalmente, sobre o primeiro presidente eleito pela conservadora UDN, Jânio Quadros, que aplicou domesticamente um plano de ajuste

⁵¹ Há variantes dessa visão. Se Cruz (1989) vê pouca coerência interna dentro da PEI, Paulo Vizontini, a considera “um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil” (1994:30). Para caracterizá-la, Vizontini lista os elementos: (a) ampliação do mercado externo; (b) formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico; (c) paz mundial via coexistência pacífica e desarmamento geral; (d) não intervenção, autodeterminação e primado do Direito Internacional; (e) emancipação completa dos territórios não autônomos (1994:28-29).

⁵² Era essa a opinião, ao menos inicial, dos Estados Unidos (telegrama 7237, Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, de 10.mar.1961, *apud* Ligiéro 2000:93, n. 86). Alguns autores, como Vera Álvares, consideram por esse motivo que a PEI teve internamente efeitos “francamente desastrosos” (1989:86), pois não conseguiu satisfazer ninguém, nem a esquerda nem, muito menos, a direita.

econômico e combate à inflação de feitio ortodoxo (Skidmore 1967). A distância ideológica entre as duas políticas fez surgir a visão que considera a PEI uma manobra política de Quadros, visando angariar apoio de segmentos mais à esquerda para seu governo, que seria, *em si*, conservador⁵². Já outros, como Miriam Limoeiro Cardoso (1972) defenderam que, ao contrário, é em seus pronunciamentos e suas diretivas de política externa que Quadros estaria expondo mais profundamente a sua ideologia⁵³.

Cardoso (1972) sintetiza a diferença de visão entre Juscelino e Jânio da seguinte forma: dentre as quatro possibilidades lógicas de relação entre prosperidade e libertação – libertação sem prosperidade, prosperidade sem libertação, prosperidade como condição para a libertação e libertação como condição para a prosperidade –, Juscelino ficaria com a terceira e Jânio, com a quarta. Como o desenvolvimento exige autodeterminação, o Brasil deve apoiar a luta contra a opressão e o colonialismo⁵⁴, daí a mudança de postura nas relações com a África e a Ásia subdesenvolvidas. Quadros não chega negar a vinculação ocidental do Brasil, mas não retira diretiva prática alguma dela⁵⁵, com o que ela poderia permanecer apenas, e se tanto, como elemento discursivo. Daí vários autores caracterizarem a PEI com expressões como “neutralismo que rejeita ser rotulado como

⁵³ Essa autora afirma que “se ponto havia que não pudesse suportar revisão na ideologia política janista era a sua política externa, pois ela definia não só uma política, mas a condição de sobrevivência da Nação” (1972:300); em momento posterior ela diria que “já de muito venho insistindo, a partir da análise qualitativa, que este [Quadros 1961] é o texto mais relevante e significativo da ideologia janista, e que ele é o que melhor define a sua feição política própria” (1972:363). Essa posição também transparece nas interpretações que apontam que Afonso Arinos moderou as tendências neutralistas do Presidente, em especial no episódio da invasão de Cuba em abril de 1961 (Moniz Bandeira 1973:409).

⁵⁴ Presidente Quadros: “O grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do Continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. [...] O fato comum a todos eles é o de que a nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão”. Depois retoma o ponto e o relaciona ao anti-colonialismo: “Sobressaem certos pontos que podem ser considerados básicos para a política externa do meu Governo. Um deles é o reconhecimento da legitimidade da luta pela liberdade econômica e política. O desenvolvimento é um objetivo comum ao Brasil e às nações com as quais nós nos empenhamos em ter relações mais estreitas, e a rejeição do colonialismo é o corolário inevitável e imperativo deste objetivo” (1961:21-22).

⁵⁵ Presidente Quadros: “A posição ideológica do Brasil é ocidental e não variará. O reconhecimento dessa verdade, porém, não exaure o conteúdo de nossa política exterior. (1961b:91-92). Nas palavras de Flávia de Campos Mello, com a PEI “o distanciamento [brasileiro dos EUA] tornou-se uma atitude sistemática” (2000:29).

tal” (Cruz 1989:68) ou “neutralismo temperado” (Vizentini 1995:196).

Se o elemento essencial da inserção internacional do Brasil não é mais o Ocidente, o que o substituirá? Para Jânio, é a situação de subdesenvolvimento do País: o fator que dá unidade aos relacionamentos internacionais do Brasil é a presença ou ausência de um processo comum de desenvolvimento, e isso é tão importante que nem mesmo diferenças ideológicas sérias apagarão a identidade criada pela condição de subdesenvolvido. Subjacente a essa ideia está a avaliação de que o Brasil tem condições melhores dentro do conjunto subdesenvolvido para liderar o processo comum de desenvolvimento. Através de nossa influência poderíamos conseguir benefícios maiores na fase inicial da formação do bloco, desenvolvendo-nos mais rapidamente, o que nos permitiria depois ajudar aos demais, impedindo que desistissem da luta comum dos subdesenvolvidos alinhando-se com algum dos blocos⁵⁶.

Na prática, as novas diretivas se manifestaram em ações como, por exemplo: (1) a criação da Divisão de África e do Serviço de Propaganda à Exportação dentro do MRE; (2) a criação das primeiras embaixadas na África Negra, em Senegal, Nigéria e Gana; (3) a missão João Dantas à Europa Oriental; (4) a missão de João Goulart à China comunista, com a qual o Brasil não tinha sequer relações comerciais; (5) a visita de Jânio a Cuba em março de 1960. Os resultados também começam a aparecer: o comércio Brasil-Europa oriental dobra em 1958-1961 (Cervo & Bueno 2002). A política latino-americanista brasileira é adensada, com várias visitas feitas a e recebidas de países da região⁵⁷. Há alguns revezes, como a recusa de Frondizi em aceitar uma aproximação mais profunda com o Brasil⁵⁸, mas por outro lado ela permite alguns dos gestos mais controversos de Quadros, como a condecoração a “Che” Guevara, ocorrida pouco antes da renúncia.

Por outro lado, em numerosas ocasiões o discurso da PEI não foi traduzido em iniciativas reais. Apesar do discurso terceiro-mundista,

⁵⁶ Cardoso (1972:437-438ss) tece considerações a respeito desse elemento do pensamento de Jânio.

⁵⁷ Ligiéro (2000:113-115) lista as seguintes visitas: em mar.1960, Jânio vai a Cuba, e retorna defendendo a autodeterminação de Cuba, o reatamento com a URSS, o reconhecimento da China Popular e a legalização do PCB (2000:114). Em jul.1961, chanceler do Chile visita o Brasil, e, em ago.1961, uma missão comercial é enviada a Cuba.

⁵⁸ Segundo Moniz Bandeira (1995:125), Frondizi não aceitou a proposta de Quadros de formar um bloco neutralista na América Latina, sugerida durante o Encontro de Uruguiana em abr. 1961

a ideia de “frente única dos subdesenvolvidos” não é colocada em prática: o Brasil continua apenas como observador no Movimento dos Não Alinhados. Várias justificativas foram dadas para isso, em especial a de que a profissão de fé ocidental do Brasil e nossa participação no TIAR e Acordo Militar inviabilizavam que fôssemos considerados não alinhados. Ora, como lembra Cruz (1989), se isso fosse verdade, o Movimento dos Não Alinhados não teria convidado o Brasil. Tanto era possível a ideia que Jaguaribe pensara num neutralismo pró-ocidental, análogo ao neutralismo pró-oriental da Iugoslávia⁵⁹. O motivo real da não participação brasileira era a descoberta de que, contrariamente às expectativas presentes no discurso janista, o Brasil não poderia liderar esse movimento, com o que as reivindicações brasileiras ficariam perdidas em meio às demais. Carlos Estevam Martins (1972:16) adiciona a ideia de que esse neutralismo da PEI era um elemento de chantagem, portanto tático: a ameaça de neutralismo brasileiro seria mais ameaçadora para os EUA do que o fato consumado.

É evidente que, mesmo na formulação dada por Quadros, a PEI levantaria grande oposição dos setores que interpretavam nosso interesse nacional de maneira favorável à aliança americana. A chegada ao poder de João Goulart após a renúncia de Quadros, em setembro de 1961, altera profundamente o quadro interno e posição da PEI dentro da política interna. O processo decisório muda, com muito mais influência da Câmara dos Deputados e do MRE (que assim sofre mais desgaste), enquanto a influência do Presidente na formulação e direção da PEB cai. A PEI transforma-se de *asset* em *liability*; com Jânio, com sua política interna conservadora, uma política externa “nacionalista” poderia cooptar setores de esquerda, e não geraria temores infundados na direita; já Goulart era *a priori* extremamente “suspeito”. Assim, os EUA distanciam-se bem mais do Brasil do que no período JQ, com a suspensão de seus financiamentos

⁵⁹ Ver abaixo, p. 61.

⁶⁰ Daí sua afirmação de que “a política exterior brasileira não sofreu, ao passar a ser chamada de independente, nenhuma solução de continuidade, pois jamais a Chancelaria brasileira se inspirou em outro objetivo que não fosse a defesa da soberania e da independência do Brasil. O qualificativo apenas indica o alargamento voluntário de uma área de iniciativa própria” (San Tiago Dantas 1962:14).

⁶¹ Presidente Quadros: “Não sendo membro de bloco algum, *nem mesmo do bloco neutralista*, preservamos nossa liberdade absoluta de tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com nossa natureza e história” (1961:26-27, grifo meu).

ao país (dezembro de 1962) após os casos das encampações da IT&T e da AMFORP. Por outro lado, a polarização ideológica em torno de numerosas outras questões diminui a importância específica da PEI dentro do conjunto de críticas ao governo.

Como vimos, Jânio Quadros sublinhava o caráter de novidade da PEI na história da PEB. Alterado o contexto, o chanceler San Tiago Dantas agora irá procurar enfatizar o quanto ela foi continuidade de diretivas anteriores⁶⁰. Por outro lado, enquanto Jânio manteve a referência à vinculação brasileira à ideologia ocidental, e negou explicitamente que sua política externa fosse neutralista⁶¹, San Tiago Dantas chegou mais próximo a esse tipo de formulação, afirmando, por exemplo, que “a independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem de outro, [...] podemos um dia estar com um bloco, como estar com o outro” (*apud* Mello 2000:30-31).

Após o período parlamentarista e iniciada a presidência normal de João Goulart (out. 1962 – mar. 1964), passam a predominar na diplomacia brasileira as teses de Araújo Castro. Com isso, a política externa brasileira *abandona o quadro de referência da guerra fria...* e passa a denunciar a ‘inconsistência do movimento neutralista’. O Brasil “abandona, definitivamente, toda afinidade com o neutralismo, encontrando na questão do desenvolvimento um veio diplomático [...] riquíssimo” (Cruz 1989:72, 75, grifo no original). A expansão de mercados continua como objetivo, mas agora a PEI enfatiza a transformação das estruturas econômicas internacionais; e autores como Cruz levantam a possibilidade de que o objetivo do Itamaraty sob Araújo Castro tenha sido diluir a hegemonia afro-asiática dentro do grupo dos não alinhados. Passa-se assim de uma visão talvez mais pragmática e orientada para a “barganha”

⁶² Quatro ex-chanceleres – José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Lafer – publicaram, n’*O Globo* de 17.jan.1962, artigo criticando a posição brasileira na conferência. O chanceler San Tiago Dantas lhes responderia citando elementos da atuação deles no MRE que indicariam o caráter de continuidade da PEI frente às antigas diretivas, apenas atualizadas para o momento presente (Dantas 1962:110-115).

⁶³ Segundo Ligiéro (2000:109), citando documentos diplomáticos norte-americanos sem numeração e sem data, Goulart teria, em encontro com Tito, deplorado a existência de dois blocos de poder no mundo, dito que o Brasil não pertencia a nenhum deles, e afirmado que o Brasil defende a reforma da carta da ONU, das relações econômicas internacionais, e a criação de um sistema de segurança econômica coletiva.

⁶⁴ Ligiéro (2000:113-115) lista as seguintes: em abril de 1962, Goulart visita o México, e recebe o chanceler da Bolívia no Brasil; em abril de 1963, Goulart vai ao Uruguai e ao Chile e, em julho de 1963, encontra Stroessner em

com os EUA para uma visão mais principista, e nesse sentido mais radical, chegando a questionar o próprio quadro de referência Leste-Oeste, e exigindo mudanças mais profundas no sistema internacional.

Podem ser listados como principais medidas da PEI no período de João Goulart: (1) o reatamento diplomático com a União Soviética em 23 de novembro de 1961 – com a concomitante retirada do reconhecimento da Lituânia, Letônia e Estônia – e reatamento com Hungria, Romênia, Bulgária e Albânia, até abril de 1963; (2) a recusa brasileira, na Conferência de Punta del Este, a aceitar a expulsão de Cuba da OEA, em 22-31 de janeiro de 1962, a qual teve ampla repercussão interna⁶²; (3) a visita de João Goulart à Iugoslávia em setembro de 1963⁶³; (4) numerosas visitas presidenciais à América Latina⁶⁴.

Os resultados dessas iniciativas aparecem de várias maneiras, como no adensamento das relações comerciais com o Leste: o comércio bilateral Brasil-URSS, por exemplo, passou de US\$ 70 milhões em 1962 para US\$ 200 milhões em 1964 (Ligiéro 2000:109), e a URSS ofereceu-se para financiar a longo prazo e construir a hidroelétrica de Itaipu (Moniz Bandeira 1989:105). O aumento da influência brasileira no sistema internacional é demonstrado pela atuação brasileira na Crise dos Mísseis de Cuba, quando, aparentemente a pedido do embaixador norte-americano, Lincoln Gordon, o Brasil envia o general Albino Silva, chefe da Casa Militar da Presidência, a Cuba, para oferecer seus préstimos. Albino conversa com Fidel Castro e com o Secretário-Geral da ONU, U Thant, e retorna ao Brasil, sem resultados. Ligiéro, que relata esse incidente, supõe que a iniciativa fora esvaziada pela recusa mexicana ao pedido iugoslavo de que México e Brasil atuassem como mediadores da crise (Ligiéro 2000:118).

Por outro lado, continua por vezes a existir uma distância entre o discurso e a prática. O Brasil não votou consistentemente contra as potências coloniais na ONU, tanto que uma frase de apoio à independência de Angola presente em discurso de Goulart foi expurgada pelo chanceler Hermes Lima (Saraiva 2001), e o Brasil se absteve na votação da Resolução 1603, de abril de 1961, sobre a o mesmo tema.

⁶⁵ Deve ser lembrado que, para essa autora, esse paradigma “tradicional” amadureceu apenas com o pragmatismo responsável do governo Geisel. Mesmo assim, a discussão que ela faz desses conceitos no discurso diplomático brasileiro nos interessa muito, pois as raízes do pragmatismo responsável encontram-se nos anos 1950 e 1960.

A questão da não participação plena do Brasil no Movimento dos Não Alinhados persistiu até Araújo Castro, quando o paradoxo foi resolvido mediante a denúncia simultânea das grandes potências e dos neutralistas. Em 1961, 1962 e 1963, o Brasil votou contra resoluções que dariam o assento permanente à China comunista, apesar de sua aproximação com o Leste (Ligiéro 2000:126).

Em sua análise dos conceitos fundamentais do paradigma “tradicional” da PEB, Flávia de Campos Mello destaca os conceitos de *independência, autonomia, diversificação, e universalismo*⁶⁵. A palavra “independente” no nome da PEI era para contrastar com o anterior, e “significava, essencialmente, não-alinhamento”. A “diversificação é também um meio, ou etapa preliminar para alcançar o universalismo, que por sua vez deverá garantir maiores possibilidades de autonomia”, enquanto o “universalismo também tem significado muito próximo ao conceito de independência, pois visa sobretudo destacar a alternativa a uma situação internacional alinhada com a potência hegemônica”, remetendo a “uma proposta menos abrangente com relação à idéia da universalização”. É, porém, “a idéia da autonomia que fundamenta a articulação entre os quatro conceitos: a independência constitui sua condição prévia, enquanto a diversificação e o universalismo remetem aos meios que devem ser promovidos para alcançá-la”. O conceito de autonomia tem ainda uma dimensão operacional: “evitar a adesão a arranjos que pudessem limitar opções futuras, bem como no intuito de postergar ao máximo a cristalização de normas internacionais restritivas” (Mello 2000:71, 71, 71-72, 72, 70-71, 72).

Os defensores da aliança especial com os EUA e da PEI trabalhavam ambos com os conceitos de *interdependência e dependência*, mas faziam relações lógicas entre eles totalmente divergentes. Para os primeiros, o caminho seria interdependência e independência, e, já que existiria relevância mútua entre Brasil e EUA, haveria condições para uma aliança que balize o projeto. Já para a PEI, a ordem é independência e interdependência; aqui, a relevância mútua deve ser construída, sendo evidente que, quanto maior o poder do Brasil, melhores as condições que poderá obter dos EUA. Essa diferença impacta também as relações com outras regiões, e força a alteração da relação discursiva entre “segurança” e “desenvolvimento”. Como foi visto, com Juscelino a relação era de que o desenvolvimento *da América Latina* era fundamental para a

segurança *do Ocidente*; a segurança brasileira seria decorrência dos dois elementos, i.e., um Brasil desenvolvido e participe da aliança ocidental. Já o Presidente Jânio Quadros diria que:

Do acelerado desenvolvimento do País, e não de barreiras artificiais opostas ao contato com outros povos, dependerá a preservação de nossas instituições e de nosso modo de vida. Resulta, assim, altamente ilógico combater medidas vantajosas para a economia brasileira em nome da defesa daquelas instituições.(1961b:14).

Assim, a relação janista – e da PEI – é a seguinte: a segurança *do Brasil* dependerá do desenvolvimento *do Brasil*. Os demais países ocidentais não aparecem na formulação, sequer como coadjuvantes; pelo contrário, é exatamente devido às exigências impostas pela necessidade de manter as características – “instituições” e “modo de vida” – que evidenciam nosso pertencimento ideológico ao Ocidente, que eles são deixados de lado. Jânio não chegou a excluir a possibilidade de ajuda vinda desses países, mas excluiu sim a noção de que o Brasil teria que dar contrapartidas – por exemplo, diplomáticas – por essa ajuda.

Não devemos, porém, cavar um fosso fundo demais entre a PEI e as políticas que a precederam, e é possível traçar uma linha de continuidade

⁶⁶ Juscelino diria, por exemplo, que “sabe o Brasil . . . que somente uma lúcida política de colaboração com os povos livres de todos os continentes poderá marcar o seu lugar na história contemporânea”. (1958:255, grifo meu). Note-se que a PEI apenas retira o “livres” dessa formulação. O presidente também afirmaria: “Não nos enganemos: estamos vivendo, não apenas na América Latina, mas em todo o mundo, situações radicalmente novas, que *exigem o estabelecimento de um novo sistema de relações entre os povos altamente industrializados e os povos subdesenvolvidos*”(1960:387, grifo meu), uma formulação que ecoa a futura PEI. A continuação dessa citação mostra a esperança que, com a PEI, já havia desaparecido: “Não é concebível que, diante da ameaça que representa para o Ocidente o comunismo internacional, as nações democráticas se mostrem incapazes de superar os erros do passado e de formular uma política de grandeza, que demonstre a capacidade da democracia de atender às necessidades da maioria esmagadora da humanidade, constituída por povos que ainda vegetam no limiar da civilização moderna” (1960:387).

⁶⁷ Destaca-se no primeiro grupo Shigenoli Miyamoto, que afirma que “o discurso de 1964 não diferia, em nada, do período pós-74, com o pragmatismo responsável” (Miyamoto 1985:141), bem como que “o chamado *alinhamento automático* da política externa sob Castelo Branco na realidade não existiu. As boas relações com os Estados Unidos constituíam, na verdade, apenas um aspecto de uma estratégia de projeção internacional estreitamente vinculada à clara opção pelo bloco ocidental (Gonçalves & Miyamoto 1993:241). No segundo grupo, destacamos as dissertações de mestrado recentes de André Luiz Reis da Silva (1999) e Lívia Blaskovicz (2004). Silva defende que “a segurança não subordinou o desenvolvimento nesse período - como as interpretações correntes costumam sugerir - mas sim [...] articulou-se com uma nova

da PEB pelo período. O próprio Presidente Kubitschek, algumas vezes, fez declarações que prenunciavam algumas das postulações da PEI⁶⁶.

5. O Governo Castello Branco

Se é controversa a questão de a PEI representar ou não uma ruptura na história da PEB, a política externa seguida pelo governo de Castello Branco, após o movimento militar de 1964, é quase unanimemente considerada uma clara descontinuidade das diretrizes essenciais da PEB, que seriam retomadas a partir de 1967 e que culminariam no “pragmatismo responsável” dos anos Geisel. Assim, seria justificado que autores como Cervo & Bueno (2002:368) utilizem a expressão “passo fora da cadência” para defini-la, sendo nisso seguidos por numerosos analistas da PEB. Porém, alguns estudiosos já há tempos, seguidos por alguns estudos mais recentes, têm esmaecido, pelo menos, essa opinião⁶⁷.

De qualquer maneira, é inegável que o quadro de referência da PEB voltou a ser a Guerra Fria. O novo governo viu a vitória da Revolução como “um golpe sério no movimento comunista mundial”, nas palavras do novo Chanceler, Vasco Leitão da Cunha (1964:598). O regime é rápido para se distanciar discursivamente da PEI, o que é feito já no discurso de posse de Cunha, quando este afirma que:

Fica evidente, desde logo, que a política externa independente é uma página virada e que a conduta do Brasil será completamente revisada.
(Discurso de posse em 04 de abril de 1964 *apud* Blaskevicz 2004:34).

A imprensa e a opinião pública em geral são porém hostis à reorientação (Burns 1967:209), e o governo logo o percebe, de maneira

opção de desenvolvimento: o desenvolvimentismo associado ao capital internacional” (1999:s/p). Blaskevicz, por sua vez, afirma que houve uma “tentativa de conduzir a política exterior segundo certo pragmatismo – ainda desarticulado e inconsistente –, que se consolidaria nos governos posteriores a 1967”. O “sentido pragmático” permitiria, segundo ela, afirmar que “a associação da PEB durante o governo Castello Branco a um passo fora da cadência não seria algo tão absoluto”, com o que “as orientações dadas à PEB entre 1964-67 não teriam negado a tradição universalista e nem o pragmatismo” (2004:02, 14, 25). Merece ser citada ainda Flávia Mello, para quem, Castello Branco representou um retorno “modelo associado”, no qual a “atuação multilateral do Brasil eliminou a dimensão Norte-Sul” enquanto pautou-se “no plano regional” pelo “princípio das fronteiras ideológicas” (2000:34), sem que, porém, seja “consensual . . . o uso do termo alinhamento para descrever a política externa do governo Castelo Branco” (2000:34, n. 11)

que, apenas três meses depois da afirmação supracitada, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha fará a seguinte declaração em entrevista sobre a PEB:

REPÓRTER: “*Alceu Amoroso Lima diz que o atual Governo compromete a política externa independente. Que acha?*”

CHANCELER VASCO LEITÃO DA CUNHA: “Não concordo” (Cunha 1964:591, 06.jul.1964).

Qual o motivo da mudança? Era, evidentemente, de interesse do governo Castelo Branco de minimizar as críticas à sua atuação, especialmente em função da ruptura da coalizão civil-militar responsável pelo movimento de 1964, e do custo social do PAEG. Assim, justificava-

⁶⁸ Devemos enfatizar que os nacionalistas pró-PEI continuaram articulados no começo do regime militar, em especial através de revistas como *Civilização Brasileira e Política Externa Independente*, esta última de curta duração (Pécaut 1989:205-208).

⁶⁹ Os dois chanceleres de Castelo Branco – Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães – se expressaram nesse sentido em entrevistas concedidas à equipe do CPDOC, pelo primeiro em 1982 e pelo segundo em 1977. Vasco Leitão fora cogitado como chanceler por Jânio Quadros (1994:221) e fora secretário-geral do MRE sob a PEI, de maneira que até surpreende, à primeira vista, o fato de ter sido o chanceler da reorientação da PEB. Zairo Cheibub lembra que, graças à sua atuação, o MRE passou quase totalmente ao largo dos expurgos (“apenas” 4 cassados) e aumentou sua influência durante o regime militar (Cheibub 1984). Elencamos os seguintes pontos de seu depoimento:

1. Vasco cita numerosas vezes uma frase que teria sido dita pelo chanceler Lauro Müller como instrução ao embaixador Chermont - “com os Estados Unidos, mas não a reboque” – como síntese do que deveria ser a relação brasileira com os EUA. Ele explica o significado dela, após uma das vezes que a menciona, dizendo que “devemos ser aliados, mas ter uma política de iniciativa própria, avançar com o nosso motor. E era assim que se fazia: os Estados Unidos, habitualmente, antes de tomar uma decisão na América do Sul, consultavam o Brasil. O Brasil não tomava uma iniciativa na América Central sem primeiro ouvir os Estados Unidos. Era uma reciprocidade de serviços” (1994:27). Vê-se assim quase que uma concepção de esferas de influência, na qual a expectativa brasileira seria de respeito pela sua própria por parte dos Estados Unidos.

2. Vasco define um “nacionalismo autêntico” como “uma política que dê oportunidade de enriquecer a nação brasileira, mesmo com a colaboração de estrangeiros, e nunca com a idéia de xenofobia” (1994:179), evidenciando a presença de um objetivo desenvolvimentista.

3. Vasco afirma que se deve “ser mais pragmático que teórico. Fazer uma coisa por posição ideológica e deixar de tirar proveito devido a essa posição é bobagem” (1994:145), o que mostraria algum grau de pragmatismo. Já em 1964, quando Chanceler, Vasco diria: “O momento exige mais negócios, mais comércio, mais progresso, mais pragmatismo e menos teorização” (1964:594).

4. Perguntado diretamente se apoiava “a política externa que foi posta em prática por Afonso Arinos e Jânio Quadros”, responde, “Apoiava”, e depois explica que “eu estava de acordo [com a PEI]. E nem achava que tivesse tanta importância assim, achava que a nossa política já era mais independente do que parecia” (1994:222, 224). Esclarece ainda que para ele a PEI não foi

se uma estratégia discursiva que minimizasse a inovação na PEB do novo governo. Isso foi possível devido à capacidade dos atores políticos de selecionar qual a sequência histórica que reivindicariam. Pela leitura nacionalista⁶⁸, a PEB castelista foi uma ruptura, enquanto que, na leitura cosmopolita, a PEI foi a ruptura, e a reorientação apenas reinseriu a PEB dentro de sua “longa duração”. Um elemento-chave desse debate foi o legado do barão do Rio Branco: os castelistas o chamam a si dizendo que foi o barão quem intensificou a amizade com os EUA, base de sua política; já os nacionalistas dizem que a política de Rio Branco era devida aos benefícios que o Brasil poderia tirar dela – e, nesse sentido, pragmática – e pedem mudança de rumos. Evidentemente, duas concepções do interesse nacional estão aqui em jogo, a favorável e a contrária à aliança americana, pois também os castelistas reivindicarão a defesa do interesse nacional como motivação para a sua política⁶⁹, e é isso que justificaria

ruptura, “senão eu não teria concordado em ser secretário-geral” (1994:227).

5. Vasco, porém, define a PEI de maneira restritiva, enfatizando as relações com a África e o aumento da influência brasileira no sistema internacional: “Acho que ela [a PEI] se define pela noção de que até então nós tínhamos por hábito seguir docilmente, automaticamente, os Estados Unidos, e dessa vez íamos ser independentes da política americana, íamos criar uma política com a África. Eu estava de perfeito acordo em fazer política com a África, desde que não prejudicasse o interesse nacional. Mas não achava que a generalização a respeito de votarmos automaticamente com os Estados Unidos estivesse certa. Não tínhamos por que nos queixar maiormente dessa política, considerada a partir de então como de subserviência aos Estados Unidos, porque nas coisas importantes sempre tomávamos as deliberações mais acertadas para o Brasil” (1994:226-227). “O que se queria naquela época [da PEI] era um aumento da interferência do Brasil na vida do mundo. [...] Acho que onde se errou nesse contexto foi no exagero do antiamericanismo. Teria sido perfeitamente razoável se as coisas se fizessem sem sermos hostis aos Estados Unidos, de quem continuamos a precisar” (1994:227-228).

Magalhães explica nos seguintes termos sua postura sobre as relações Brasil-EUA nas suas memórias: “Em todas as ocasiões em que me foi dado manifestar, me mantive coerente com a opinião de que nossas melhores tradições aconselham uma política de bom relacionamento com os Estados Unidos, sem qualquer subserviência, mas também sem ressentimentos tolos. [...] Pronunciei uma frase que veio a ser muito e maliciosamente deturpada: ‘O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil’. [...] Pretendia apenas dizer que, quando os Estados Unidos tomavam uma atitude certa na política internacional, isso beneficiava o Brasil, como integrante que somos do mundo ocidental. Jamais me passou pela cabeça deixar nosso país numa posição de subserviência em relação aos Estados Unidos [...]. Jamais deixei de admitir que possa haver conflito de interesses entre Brasil e Estados Unidos” (1982:176-177).

⁷⁰ Esse tipo de crítica transparece nas memórias de Vasco Leitão da Cunha, quando taxa de “exagerada” a política anticolonialista da PEI, por ser “muito hostil aos que se consideravam nossos amigos”. O perigo era de que passássemos a “obedecer às injunções africanas em vez de obedecer às injunções americanas”, algo que “quase chegamos a fazer”. Questionado pelo entrevistador se isso seria “um alinhamento automático com a África”, Cunha responde, “Com o Terceiro Mundo” (1994:231), bem na linha das considerações supracitadas de Cardoso (1972) sobre a ideologia de Jânio Quadros.

sua pretensão de “independência” real, ao passo que a PEI não teria sido, ou quase não teria sido, verdadeiramente “independente”⁷⁰.

O realinhamento veio junto com uma “obsessão com a segurança” (Burns 1967:207), percebida como ameaçada por fatores internos e fatores oriundos do sistema internacional. Dentro do cenário internacional, visto novamente em termos de conflito Leste x Oeste, não poderia haver neutralismo, por motivos morais (o conflito é maniqueísta) e por motivos pragmáticos (o Ocidente tem mais a oferecer ao Brasil); assim, precisamos escolher um lado, e essa escolha já está dada por nossa formação histórica ocidental.

Ao menos no curto prazo, os castelistas tinham boa argumentação pragmática. Os EUA permaneciam o maior investidor, mercado e fornecedor brasileiro, e eram ainda o nosso único supridor de ajuda econômica e militar. O realinhamento e a consequente melhora das relações bilaterais permitiram que, ainda no primeiro semestre de 1964, 70% das dívidas comerciais de médio prazo do País fossem refinanciadas com os 10 principais credores com prazos até 1972, aliviando a balança de pagamentos de 1964-1965 em US\$ 250 milhões (Moniz Bandeira 1987:44), bem como que fosse obtido empréstimo de US\$ 50 milhões dos EUA, em 23 de junho de 1964. O preço foram medidas como a ruptura com Cuba (13 de maio de 1964) e a participação na Força Interamericana de Paz na República Dominicana

⁷⁰ O Brasil queria reformar a Carta de Bogotá, criando uma FIP permanente, pois, “segundo teóricos da Escola Superior de Guerra, tal medida se fazia necessária para evitar que os Estados Unidos perpetuassem a prática de ações diplomático-militares unilaterais” (Gonçalves & Miyamoto 1993: 218). Essa *rationale* também foi a dada pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha ao lembrar da iniciativa (1994:291). A ideia, porém, seria torpedeada pelos Estados Unidos.

⁷² Como exemplo, declaração de Vasco Leitão da Cunha: “Nossa política externa é um instrumento colocado a serviço do progresso social e do desenvolvimento econômico do Brasil. E essa tarefa, que corresponde no plano interno às reformas de nossas estruturas . . .” (1964:592).

⁷³ Prescrevia o PAEG “uma política de expansão e diversificação das exportações, visando a aproveitar ao máximo as possibilidades do mercado mundial, seja de produtos tradicionais, seja de novos produtos primários, e, notadamente, os da indústria manufatureira” ([PAEG] 1964:47)

⁷⁴ Poucos dias após o golpe, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha afirma que “continuará o Brasil a manter relações com todos os países, independentemente do sistema político que adotem”. (entrevista de 09.abr.1964 *apud* Blaskevicz 2004:12-13). Em entrevista posterior, dirá que em resposta à pergunta “Comércio com a “Cortina”. Pretendemos ampliá-lo?” que “Sim. As necessidades de comércio do Brasil são imperiosas. [...] Comercia-se hoje no mundo por cima de ideologias, de regimes, e de outras contingências” (1964:593).

⁷⁵ Roberto Campos em entrevista ao *Diário de Notícias*, 01.set.1965: “Não só com os Estados Unidos estamos há muito negociando o nosso plano de desenvolvimento, e porque não agora também com a União Soviética? Não devemos nos preocupar com questões ideológicas porque estas já não se confundem mais com negócios no mundo de hoje. O Brasil já é um país adulto, politicamente. Temos de ir buscar o capital onde ele estiver” (*apud* Blaskevicz 2004:39).

(1965)⁷¹. O Brasil também recua na África, motivado pelo medo da queda do continente ao comunismo com a descolonização, retornando assim ao apoio completo a Portugal. Ocorrem, contudo, visitas dos presidentes do Senegal e Alto Volta, e de uma missão militar nigeriana. O Brasil mantém o discurso contrário ao *apartheid* aliado à inoperância prática. A África do Sul responde por 90% das exportações brasileira à África, e há visita de ministros sul-africanos, estabelecimento de comissões de comércio e de uma ligação aérea (Saraiva 2001).

Se a preocupação com a segurança e a revalorização do conflito Leste-Oeste são aspectos inegáveis da PEB castelista, também não se pode negar que ela manteve um objetivo desenvolvimentista em seu discurso diplomático⁷², e esse objetivo exige algum grau de pragmatismo. Por isso, o governo não voltou atrás em algumas das medidas mais polêmicas da PEI, como o relacionamento com a URSS, valorizando, pelo contrário, as relações *comerciais* com o bloco comunista, conforme

⁷⁶ Castello Branco em discurso de 31.jul.1964: “No Leste Europeu encontramos Estados cuja filosofia política diverge essencialmente da nossa. Essas divergências não têm por que criar entre nós e esses países um estado de hostilidade. As relações que com eles temos podem ser mantidas e, em certos terrenos, ampliadas” (*apud* Blaskewicz 2004:29).

⁷⁷ O embaixador norte-americano Lincoln Gordon afirmou à época “não ter preconceito algum” contra essa visita (Blaskewicz 2004:128).

⁷⁸ O Brasil manifesta interesse em receber ajuda soviética para construir uma hidrelétrica e uma usina de processamento de xisto betuminoso, na visita de Roberto Campos à URSS, em 04-16. set.1965, e uma fábrica de metacrilato de metilamonômero, para petroquímica, na viagem de Paulo Egydio, em jan.1967 (Blaskewicz 2004:61, 73).

⁷⁹ Em artigo de 12.mar.1967, o jornalista Octavio Bomfim faz o seguinte balanço: “Expurgado das relações com os países socialistas o conteúdo polêmico e emocional herdado dos Governos anteriores, a administração Castello Branco realizou significativa tarefa de expansão e consolidação do comércio brasileiro com aquela área, assinando, em alguns casos, acordos comerciais que, não fora o Governo declaradamente engajado com o mundo ocidental, teriam provocado forte reação dos círculos conservadores nacionais e áreas militares”. (Bomfim 1967). Uma tal avaliação levanta a possibilidade de, ironicamente, uma política que se autodeclare “alinhada” poder ser na prática mais “independente”, dependendo da situação interna.

⁸⁰ Em palestra na ESG em 13.mar.1967, Castello afirmou que “a aceitação do sistema de segurança continental em nada inibe nossa independência econômica de comerciar livremente, de disciplinar os capitais que desejamos receber para auxiliar nosso desenvolvimento, de importarmos tecnologia e equipamento das fontes que preferimos. [...] o meu Governo foi o que mais ampliou o comércio e as trocas com a área socialista”. No dia seguinte, na última reunião do gabinete, ele diria que “como país em luta pelo seu desenvolvimento, temos prioridades e interesses comerciais que muitas vezes diferem daqueles dos países desenvolvidos do mundo ocidental. [...] Assim, é certo que podemos e devemos comerciar livremente com qualquer nação, diversificando nossos mercados e fontes de abastecimento de capital e tecnologia. Nosso governo, mais que nenhum outro, expandiu em 14% o comércio com a área socialista em relação ao triênio anterior, praticando diariamente a tranqüila independência dos que confiam na força de seus princípios” (ambas as citações *apud* Blaskewicz 2004:77).

exigido pelo PAEG⁷³ e reiterado pela Chancelaria⁷⁴, por ministros importantes⁷⁵, e pelo próprio Presidente Castello Branco⁷⁶. As principais medidas foram: (a) promulgação do *Acordo de Comércio e Pagamentos Brasil-URSS* em 29 de junho de 1965; (b) visita de Roberto Campos, ministro do Planejamento, à URSS, em setembro de 1965⁷⁷; (c) assinatura do Protocolo de Comércio Brasil-URSS, em 09 de agosto de 1965, no valor de US\$ 100 milhões, para comércio compensado; (d) visita de Paulo Egydio, ministro da Indústria e Comércio, à URSS, em janeiro de 1967. O balanço foi claramente positivo: apesar das recriminações ideológicas mútuas, o comércio Brasil-URSS manteve a trajetória ascendente, passando de US\$ 70 milhões em 1962 para US\$ 160 milhões em 1963, 200 milhões em 1964, e 225 milhões em 1965 (Ligiéro 2000:109); 90% das exportações brasileiras ao bloco oriental como um todo, porém, eram de produtos primários (Blaskevicz 2004:56). O Brasil chega a discutir,

⁸¹ É verdade que continuaram a existir vozes um pouco dissonantes. O embaixador José Osvaldo de Meira Penna, por exemplo, colocou o elemento do *desenvolvimento* como inferior ao da *segurança* para a formulação da PEB, em artigo de jul. 1965: “A política externa é um fator subsidiário do Desenvolvimento, para o qual contribui em setores especiais, como comércio exterior, manutenção de preços de produtos primários, condições de assistência e investimentos estrangeiros, etc. A Segurança, pelo contrário, tem 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 1965). Da mesma maneira, ele seria pessimista em relação ao potencial do comércio com o bloco comunista, e receoso quanto ao parceiro: “Torna-se difícil [...] separar, nas relações com a URSS, aquilo que é da alçada normal da diplomacia e aquilo que é elemento de um conflito ideológico. [...] O comércio com a área socialista é e será sempre supletivo, complementar e acessório e apenas em raros casos individuais poderia ser tomado como alternativa aceitável par ao que mantemos com nossos clientes tradicionais” (1967:128).

⁸² Para Gonçalves & Miyamoto (1993:217).

⁸³ A desconfiança dos países hispano-americanos é um dos elementos a favorecer uma postura alinhada em relação aos EUA para ao menos alguns dos mais importantes *policy-makers* do período castelista. Em suas memórias, Vasco Leitão da Cunha, que se afirma várias vezes favorável à integração econômica sul-americana (1994:184, 293) e desejoso de mudança nas relações conflituosas com a Argentina (1994:279), também fala que “nós queríamos poder contar com os Estados Unidos em caso de necessidade nas nossas divergências com os latino-americanos” (1994:18), que a amizade com os EUA é “uma das condições” para o Brasil se diferenciar dos outros países latino-americanos (1994:178), que “sempre seremos discriminados pelos latino-americanos” pois “estamos cercados de insensatos” (1994:290) e, finalmente, que “Perón arruinou a Argentina, *prestou esse grande serviço ao Brasil*” (1994:196, grifo meu). Deve ser lembrado, porém, que figuras ligadas a políticas não alinhadas também desconfiavam de uma aproximação Brasil-Argentina, por vê-la como ameaça para o universalismo da PEB, como Azeredo da Silveira (v. declaração citada por Mello 2000:45).

como demandante, ajuda soviética para grandes obras públicas⁷⁸. Ao fim do governo, tanto a imprensa⁷⁹ quanto o próprio Presidente⁸⁰ listam as relações com o Oriente como uma das grandes realizações do governo Castello Branco⁸¹.

O alinhamento brasileiro aos EUA também cedo encontrou seus limites, em dezembro de 1965, quando o presidente Johnson pediu que o Brasil enviasse efetivos ao Vietnã. “Certamente para manter-se coerente com as prioridades de defesa do Brasil, estabelecidas pelos estrategistas da ESG”⁸², Castello negou o pedido, limitando-se a enviar ajuda à população civil sul-vietnamita. Nos foros multilaterais, o Brasil diminui o tom do discurso contestatório na I UNCTAD (1964), mas logo retomaria essa diretiva. Temos ainda uma participação de destaque na UNEF, força de paz da ONU na região do Canal de Suez, que existiu em 1957-1967 e foi comandada por generais brasileiros em 1964-1965

⁸⁴ Sobre a ESG, v. abaixo, p. 72ss.

⁸⁵ Expresso pelo presidente Castelo Branco em 03.jul.1964: “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 e nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução” (*apud* Gonçalves & Miyamoto 1993:216). É interessante que, na entrevista que concedeu três dias depois, o chanceler Vasco Leitão da Cunha expressou da seguinte maneira as prioridades da PEB: “Em primeiro lugar, a recolocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente. Isto significa defender a política tradicional de boa vizinhança na América, a segurança do Continente contra a agressão e a subversão vindas de fora ou de dentro dele; a consolidação dos laços de toda ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do norte; ampliação de nossas relações com a Europa Ocidental e com a Comunidade Ocidental de Nações”. O círculo latino-americano não é citado expressamente, mas por outro lado aparece o círculo terceiro-mundista, pois o chanceler lembra de dizer que “o Brasil continuará a estender suas relações com os países da África e da Ásia” (Cunha 1964:594-595, 597).

⁸⁶ Um elemento interessante é citado por Flávia Mello, que lembra as “expectativas geradas por propostas, no âmbito da administração Lyndon Johnson, no sentido de conceder preferências comerciais à América Latina e até mesmo de estabelecer uma área de livre comércio no chamado “hemisfério ocidental”, cogitadas como medidas políticas para fazer frente ao nacionalismo crescente na região” (2000:34, n. 11). Em 1967, porém, EUA deixam claro sua opção pelo multilateralismo, UNCTAD e SGP, e não por arranjos comerciais preferenciais, destruindo as esperanças brasileiras de tratamento diferenciado.

Capítulo 2

Três correntes de pensamento: nacionalistas, liberais, ESG

1. O Nacionalismo Isebiano e a Proposta Neutralista

O ISEB é fruto do “grupo de Itatiaia”, que a partir de agosto de 1952 reuniu intelectuais nacionalistas do Rio de Janeiro e São Paulo em torno de Hélio Jaguaribe. O grupo funda, em 1953, o *Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política-IBESP*⁸⁷. O IBESP dissemina suas ideias nos *Cadernos de Nosso Tempo* (out.1953-jan.1956, 5 números), e, em 14.jul.1955⁸⁸, entra no aparelho de Estado, como órgão autônomo dentro do MEC e com o nome de *Instituto Superior de Estudos Brasileiros-ISEB*⁸⁹. Ele é organizado com um Conselho Consultivo

⁸⁷ O “grupo de Itatiaia” incluía *inter alia* Roland Corbisier, Miguel Reale, Almeida Sales e Paulo Edmar de Souza Queiroz (paulistas) e Hélio Jaguaribe, Rômulo Almeida, Ottolmy Strauch, Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos e Cândido Mendes de Almeida (cariocas). (Dados de Luzio 1997).

⁸⁸ Para explicar o paradoxo de um grupo nacionalista-varguista pró-posse de Kubitschek conseguir fazê-lo durante o governo Café Filho, Bresser Pereira lembra que “Cândido Motta Filho, ministro da Educação no governo Café Filho, fizera parte do grupo de intelectuais paulistas ligado nos anos 30 ao integralismo, juntamente com Roland Corbisier [...]. Este fato, provavelmente, explica a contradição” (2004:77, n.4).

⁸⁹ Seus principais intelectuais foram os filósofos Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier e Michel Debrun; o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos; os economistas Ignácio Rangel, Rômulo de Almeida e Ewaldo Correia Lima; o historiador Nelson Werneck Sodré; e os cientistas políticos Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes de Almeida e Oscar Lorenzo Fernandes (Bresser Pereira 2004:51).

de cinquenta membros⁹⁰, um Conselho Curador de oito membros⁹¹, e uma Diretoria Executiva. O Instituto apoiou em linhas gerais o projeto desenvolvimentista de JK, em especial Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Roland Corbisier, enquanto Vieira Pinto, reconhecendo avanços, criticava acerbamente o “entreguismo” representado pela abertura ao capital estrangeiro. O presidente Kubitschek, em troca, prestigiou o ISEB⁹², considerando-o um combatente pelo desenvolvimento no campo das ideias, numa tentativa de utilizá-lo como legitimador do Plano de Metas. Para autores como Toledo (1977), o padrão de apoio ao governo constituído é mantido depois, tendo o ISEB sido governista durante toda a sua existência, jamais chegando a romper com o capitalismo. Isso não impediu que passasse por várias modificações, no pensamento e no pessoal que o integrava. Para a periodização, Toledo (1977) propõe três fases:

1) *ecletismo ideológico*, 1955-1956. O ISEB não é claramente nacionalista, aparecendo quatro correntes: reformistas, antipopulistas e moralistas institucionais, antiestatistas, e tecnocratas. Esse período, curto, pouco influenciará o ISEB posterior, pois os não nacionalistas terão pouca participação nas fases seguintes;

2) *nacional-desenvolvimentista*, 1956-1962. É o ISEB “clássico”. Nesse período há um cisma, saindo em 1958 Guerreiro Ramos, que, dizendo defender “o ponto de vista proletário”, acusa o ISEB de entrar na política partidária e de estar se tornando marxista-leninista, e envereda pelo luxemburguismo e luckácsismo; e Hélio Jaguaribe, pelo seu livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, considerado “entreguista”;

3) *esquerdista*, 1963-1964. Nesse momento o ISEB se radicaliza⁹³, com Wanderley Guilherme dos Santos chegando a criticar o nacional-

⁹⁰ Incluindo: Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Roberto Campos, Horácio Lafer, Lucas Lopes, Miguel Reale, Pedro Calmon, Paulo Duarte, Heitor Villa-lobos, San Tiago Dantas, Fernando de Azevedo, Luiz Viana Filho, Hermes Lima, Augusto Frederico Schmidt, Sérgio Milliet, João de Scantimburgo, José Honório Rodrigues, pe. Augusto Magne, e Mário Travassos. (Coligido a partir de Toledo 1977 e Jaguaribe 1958).

⁹¹ Originalmente Anísio Teixeira, Ernesto Luiz de Oliveira Júnior, Hélio Burgos Cabral, Hélio Jaguaribe, José Augusto de Macedo Soares, Néelson Werneck Sodré, Roberto Campos e Roland Corbisier (id.).

⁹² Presidente Kubitschek no ISEB, 1957: “Vós sois combatentes do desenvolvimento no plano da inteligência . . . vossa tarefa de catecúmenos do grande Brasil será mais árdua e mais perigosa porque lutareis com argumentadores, com finos representantes da decadência, com gente de recursos”. (*apud* Toledo 1977:42).

desenvolvimentismo como ideologia da classe dominante, e começando perceber que o Brasil poderia progredir industrialmente sem automaticamente desenvolver-se. A evolução seria aqui abortada, com a extinção do ISEB em 13 de abril de 1964.

Para o ISEB, o desenvolvimento da consciência está relacionado ao grau de desenvolvimento, com um país colonial, por exemplo, tendo uma consciência colonial/colonizada. Entretanto, alterações na esfera material/econômica – em especial a industrialização – propiciam o surgimento de uma consciência crítica, que pode tomar as rédeas do processo e romper com ele, promovendo a continuidade do desenvolvimento nacional. Há divergências dentro do ISEB quanto ao modo preciso como isso se dá⁹⁴.

Analisando a mudança social trazida pelas transformações, quase todos os isebianos vieram a dividir a sociedade em um setor progressista e um setor tradicional, ambos com uma fatia vertical da pirâmide social⁹⁵, indo da burguesia (industrial vs. mercantil) ao proletariado (industrial vs. o que vive de favores do Estado), passando pela classe média (técnicos da nova economia vs. patrimonialistas burocráticos)⁹⁶. Além da dimensão “*progressista vs. tradicional*” (a *dualidade de setores*), quase todos os autores também postulam a divergência “*nação vs. anti-nação*” (a *dualidade de polos*, interno e externo). Apesar de essencialmente

⁹³ Participa oficialmente, por exemplo, do “Congresso de Solidariedade a Cuba” no Rio de Janeiro em mar.1963, junto com a UNE, FPN, PSB, PCB e CGT (Ligiéro 2000:118-119).

⁹⁴ Para Hélio Jaguaribe, a ideologia desenvolvimentista é formada pelo grupo propulsor, a burguesia, e deve ser propagandizada para o povo. Já para Álvaro Vieira Pinto, é o povo que tem essa aspiração em semente, porque é o que mais tem a ganhar com o desenvolvimento, e adquire consciência através do trabalho. Os intelectuais, para Vieira Pinto, só têm que clarificar e sistematizar o anseio popular. Toledo (1977) chama à corrente de Jaguaribe *neobismarckiana*, e à de Vieira Pinto, *populista*.

⁹⁵ Apesar disso, há uma percepção, em Hélio Jaguaribe, de uma *tendência* geral de cada classe, com a base (proletariado) e o topo (burguesia industrial e *intelligentsia*) da pirâmide social sendo nacionalistas, enquanto os setores médios (burguesia tradicional, classe média parasitária do Estado) são cosmopolitas. Sua situação ajuda a compreender a distribuição inclusive das inclinações: o proletariado, convencido das potencialidades do país e com pouca informação, chega fácil a um ufanismo acrítico que pode descambar para a xenofobia; a classe média, mais informada, vê as limitações e gera por isso um sentimento de inferioridade; já a classe mais alta consegue unir os dois pontos, enxergando as limitações e as potencialidades, e vendo assim que o Brasil está caminhando para tornar-se “uma grande nação” (a partir de Jaguaribe 1958:35-36).

⁹⁶ A título de exemplo, citamos a descrição de Hélio Jaguaribe dos segmentos parasitas das classes, que estão presentes na burguesia, pois “vigoram providências tendentes a proteger empreendimentos pouco produtivos . . . ou na medida em que se verifica a tendência a subvencionar determinadas atividades, mantendo sua baixa produtividade”; na classe média, pois “os quadros do funcionalismo público, civil e militar, se encontram nitidamente hipertrofiados

equivalente à primeira, esta última é mais ampla, pois inclui o papel do imperialismo na análise⁹⁷.

Assim compreendem-se os dois conceitos básicos do ISEB: *revolução capitalista e revolução nacional*. A *revolução capitalista* era a industrialização, através da qual se acreditou que o crescimento da renda *per capita* se tornaria auto-sustentado⁹⁸. Já a *revolução nacional* teria como fim a formação efetiva do Estado nacional, através de uma associação das classes sociais em torno de um projeto comum. Historicamente, o ISEB identificava o começo de ambos os processos com a Revolução de 30, considerando que Getúlio Vargas conseguira formar uma aliança em que participavam – mesmo que desigualmente – burguesia industrial, proletariado, tecnocracia, e parte da oligarquia agroexportadora tradicional. Os isebianos defendiam um desenvolvimento com distribuição de renda, mas este problema não estava no centro de suas preocupações, mesma situação em relação à questão da democracia (Bresser Pereira 2004:74).

O principal debate no interior do ISEB ocorreu em torno do livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (1958), de Hélio Jaguaribe. Ao estabelecer a controversa distinção entre “nacionalismo de meios” e “de fins”, dando primazia ao segundo sobre o primeiro, Jaguaribe lançou uma ideia que abria, ou poderia abrir, espaços ao capital estrangeiro. Outros autores do Instituto haviam feito postulações parecidas⁹⁹, mas isso não

em relação aos serviços efetivamente exigidos pelo país”; e no proletariado, pois “determinados hábitos, determinadas instituições de defesa do trabalho que se formavam no período do subdesenvolvimento, quando a demanda do trabalho era inferior à oferta, tendem a persistir, embora o quadro se tenha alterado, cristalizando instituições protecionistas de um trabalho não rentável”. (*apud* Toledo 1977:134-135). Dentre os isebianos, apenas em Nélson Werneck Sodré que essa divisão não é encontrada, sendo substituída pela seguinte: proletariado urbano, classe média, burguesia (dividida em nacional vs. grande) e latifundiários. De todos os isebianos, só Cândido Mendes preocupou-se um pouco com a determinação dos fatores que definem as classes. Para ele, no subdesenvolvimento inexistem classes verdadeiras, apenas “classes em projeto” sendo possíveis, pois se está ainda em meio à transição da ordem estamental à ordem de classes.

⁹⁷ Há divergência entre os autores sobre se o imperialismo é um fator inteiramente *externo*, ou se age principalmente através de alianças com grupos nacionais. Entre os defensores da última tese, porém, nenhum – ao menos durante o período JK - percebeu que o imperialismo poderia se associar ao setor industrial – e portanto “progressista”, e daí “nacional” – e não apenas aos latifundiários e à burguesia mercantil “tradicionalis”.

⁹⁸ Na leitura isebiana, isso ocorreria porque a acumulação de capital e o progresso técnico haviam se tornado condição para a sobrevivência da empresa, que era agora forçada à modernização constante; assim, poder-se-ia pensar que, uma vez iniciado o processo, ele se tornaria quase automático.

impediu que Jaguaribe fosse expulso do Instituto por suas ideias¹⁰⁰. O *affair* como um todo permite, segundo Toledo (1977), estabelecer duas perspectivas sobre o nacionalismo dentro do ISEB: (1) *messiânica*, que o via como panaceia, e.g. Vieira Pinto e Werneck Sodré; (2) *tática*, que o vê como um instrumento, e.g. Jaguaribe, Cândido Mendes e Guerreiro Ramos.

A visão do nacionalismo como instrumental será duramente criticada por Vieira Pinto, que a considera antipopular e elitista, já que a adequação aos fins deverá ser decidida por tecnocratas; para ele, além disso, uma ação é nacionalista não em si, mas apenas se estiver em meio a um projeto mais amplo, validado pela consciência das massas¹⁰¹. Já sendo possível atualmente a acumulação de capital doméstico, Vieira Pinto deseja a “repressão” do capital estrangeiro. Para ele e N. W. Sodré, o pensamento dos instrumentais é ilógico: deseja o desenvolvimento autônomo com meios antinacionais. Vieira Pinto chega a dizer que a distinção entre nacionalismo de fins e de meios “se traduz praticamente por esta outra: nacionalismo de fins e entreguismo de meios” (*apud* Toledo 1977:151).

Outra questão que divide o ISEB é a do nacionalismo ser uma ideologia global, abarcando toda a sociedade brasileira, ou parcial, englobando apenas uma parte. Para os primeiros, o nacionalismo poderia ser propagandizado para toda a sociedade, num processo liderado pela burguesia industrial. Vieira Pinto é solitário defensor da última tese, pois para ele a ideologia nacionalista só se tornará global ao ser atingida a autonomia, pois até lá parte da sociedade estará atrelada aos interesses imperialistas estrangeiros, e será portanto anti-nacionalista.

Com essa avaliação da situação e das perspectivas do país, como o ISEB via a sua própria função dentro da sociedade brasileira? Ele tinha a intenção de “formar as elites brasileiras¹⁰²” (Bresser Pereira 2004:52), construindo consensos políticos em torno do projeto desenvolvimentista

⁹⁹ Guerreiro Ramos criticará utopismos, ou seja, a desvinculação das metas e das possibilidades reais, e inclui nisso uma possível “oposição sistemática” ao capital estrangeiro. Cândido Mendes, lembrando que as divisas da agroexportação são necessárias para financiar a industrialização, coloca-se contra um “nacionalismo ortodoxo”. Mendes vê ainda na ideologia nacionalista um poder de barganha em relação ao capital estrangeiro, para a obtenção de melhores condições. (Toledo 1977).

¹⁰⁰ Luzio (1997) afirma que, segundo N. W. Sodré, a expulsão de Jaguaribe em 1958 foi orquestrada de dentro por Guerreiro Ramos – ele próprio mais “tático” que “messiânico” – devido a uma rixa pessoal com Jaguaribe. Não fornece, contudo, referências para esse dado.

¹⁰¹ Vieira Pinto dá o exemplo da Petrobras, cuja criação, segundo ele, se tivesse surgido a partir de decisão acidental e momentânea, não poderia ser classificada de nacionalista.

ou, em outras palavras, fortalecendo a parte “nacional(ista)” contra parte “externa/entreguista” da sociedade brasileira¹⁰³. Para isso, criou um curso regular de um ano sobre o Brasil, com um público-alvo de altos burocratas do Governo, militares, congressistas, empresários, líderes sindicais, acadêmicos e profissionais liberais (Luzio 1997:54). Como defendia a intervenção e o planejamento¹⁰⁴ estatal na economia, através do protecionismo e de investimentos em infra-estrutura, era implicitamente favorável aos novos tecnocratas. Isso permite sua comparação à ESG, instituição surgida poucos anos antes do ISEB, e com as mesmas pretensões¹⁰⁵.

Dado o tema e o enfoque dessa dissertação, nos interessa especialmente o pensamento isebiano sobre política externa, que está, como vimos, intimamente imbricado à sua visão sobre o imperialismo e sobre a caracterização do próprio nacionalismo. Em nossa análise, nos centraremos em especial na obra de Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, como a formulação mais clara da posição “nacionalista” e, ao mesmo tempo, por ele ter representado uma posição mais moderada dentro do grupo do ISEB.

¹⁰² Isso se percebe claramente em passagens como: “A ideologia deve surgir da meditação de um grupo de sociólogos, economistas e políticos que, superando o plano restrito de suas especialidades, se alçam ao pensar filosófico, por via da compreensão das categorias reais que configuram o processo histórico e acompanham o projeto de modificação das estruturas fundamentais da nação” (Álvaro Vieira Pinto *apud* Toledo 1977:44). Roland Corbisier diria que “não haverá desenvolvimento sem a formulação prévia de uma ideologia do desenvolvimento nacional” (*apud* Toledo 1977:110), deixando clara qual a função do ISEB: formular essa ideologia.

¹⁰³ Deve-se notar que no apoio a JK, na visão do país e especialmente da burguesia como cindida em correntes nacionalistas e entreguistas, e na prescrição de apoio à parte nacional da burguesia, o ISEB está de acordo com as posições do PCB, formalizadas na *Declaração de Março* de mar. 1958. A diferença está que, enquanto o ISEB foi quase totalmente unido em torno dessas postulações, o PCB era dividido quanto a elas. Sabendo que a *Declaração* não passaria pelo Comitê Central do partido, Prestes a apresenta como *fait accompli*, e lidera a aprovação delas no V Congresso do PCB, em 1960. Devido às novas teses e à forma como foram adotadas, cinde-se do PCB o segmento que formaria logo depois o PCdoB. (Dados de Gorender 2003).

¹⁰⁴ Nas palavras de Cândido Mendes: “Em nosso país a presença do Estado-empresário não é senão a consequência do fato de que não há autocorreção dos desvios coloniais, fazendo-se mister a intervenção pública, para retificar a própria “espinha dorsal” do aparelho produtivo”. (*apud* Luzio 1997:91). Bresser Pereira sumariza o ponto: “Para o ISEB, o desenvolvimento dos países então subdesenvolvidos só seria possível se fosse fruto de planejamento e de estratégia, tendo como agente principal o Estado” (2004:57).

¹⁰⁵ Luzio (1997:55) informa que o próprio ministro Cândido Mota Filho, responsável pela criação do ISEB, “afirmava que a instituição deveria funcionar como um instituto civil, com objetivos similares aos da Escola Superior de Guerra”. Ele não fornece, entretanto, referência alguma para esse dado interessante.

O primeiro ponto a ser notado é que há, não apenas em Jaguaribe mas em todos os isebianos, uma preocupação de deixar claro que o nacionalismo, no Terceiro Mundo, jamais poderá ser imperialista, nem levar a regimes como os do Eixo nazi-fascista¹⁰⁶. Ele tem um caráter contraditório no Brasil, devido às próprias contradições do país, como, *inter alia*, a subcapitalização que não é acompanhada pela acumulação de capital; a vasta desigualdade social e a persistência de parcelas tradicionais nas classes sociais; a afirmação nacionalista e ao mesmo tempo o pertencimento ao Ocidente defendida por vários setores; o Estado cartorial que ao mesmo tempo agora deve liderar o desenvolvimento.

Para Jaguaribe, fazendo-se uma análise empírica (e, adicionamos, legalista), todos os países, capitalistas e socialistas, reconhecem os direitos individuais, civis e sociais. A única questão que sobra, assim, é saber “se a propriedade e a gestão dos meios de produção devem ou não ser incluídas na área da privacidade” (1958:75), i.e., se são um direito a ser preservado (posição capitalista) ou não (posição socialista). Jaguaribe então faz uma revisão histórica da questão, enfatizando como o capitalismo frente à crítica socialista do final do XIX, abandona a defesa principista e apela para argumentos empíricos, como o aumento do padrão

¹⁰⁶ Vieira Pinto tem aí uma peculiaridade própria, pois além disso defende também que o nacionalismo é condição necessária para o internacionalismo futuro: “Na fase em que nos encontramos, nosso conceito de nacionalismo tem de ser interpretado como o procedimento pelo qual nos integraremos num internacionalismo autêntico, ou das nações em luta pela humanização da vida de suas populações. O nacionalismo, ao afirmar-se e consolidar-se nos seus princípios, conduz, assim, a identificar-se com um internacionalismo que não o destrói, não revoga nenhuma de suas teses, não substitui nenhum de seus ideais, antes encontra nessa nova etapa a plena realização daquilo que pregava. [...] Quando houver conquistado a condição de pleno desenvolvimento, sob a direção do pensamento nacionalista, nosso país terá trilhado um caminho histórico diverso daquele seguido pelas atuais potências dominantes. Estas precisaram fazer-se imperialistas para galgar a culminância a que chegaram. Por isso terão de ser derrotadas nos sistemas que instituíram para vencer, devem sofrer alterações internas que as tornem membros pacíficos, respeitáveis e úteis da provindoura totalidade universal de nações. Mas os países que se elevaram à completa autonomia pela via do nacionalismo, tendo abolido ao longo de sua marcha histórica todas as formas de espoliação de suas próprias massas trabalhadoras, chegarão ao plano do desenvolvimento superior inocentes de qualquer crime contra a humanidade, contra nações mais fracas, e deste modo se integrarão, sem violências recíprocas, na sociedade ecumênica futura, onde terá definitivamente cessado toda a espécie de exploração humana. Concebido ao término de sua missão histórica, o nacionalismo se revela uma forma de integração internacional, identificando-se dialeticamente ao internacionalismo. Será o modo como as nações, tornadas inteiramente livres e sem opressões internas de grupos particulares sobre as massas, se unificarão numa coletividade universal”. (*apud* Toledo 1977:146-147).

¹⁰⁷ Sobre esse ponto, ver a formulação clássica em Mises (1922). Jaguaribe conhecia a crítica mas não cita a obra.

de vida e principalmente o argumento de que a economia socialista seria impossível por não dispor de um mecanismo de preços¹⁰⁷.

Seguindo seu argumento, afirma Jaguaribe ser a URSS economicamente socialista. A prática forçou-a a reconhecer a inviabilidade da supressão da mais-valia; ao contrário, agora ela é apropriada socialmente e focada nas metas de desenvolvimento. Igualmente, a URSS aplica o stakhanovismo e não o princípio do *Manifesto Comunista* “a cada um de acordo com suas necessidades”. Apesar do centralismo e do autoritarismo do Estado soviético, ele alcançou maior igualitarismo social. A abertura desestalinizadora indica um futuro de maior liberdade e democracia, aproximando a URSS do Ocidente¹⁰⁸. Enquanto isso, no mundo capitalista avançado, a maior produtividade levou de fato a maiores salários e condições de vida, só que esse processo demorou todo o século XIX. A formação do capitalismo financeiro, com a separação das figuras do “empresário” e do “investidor” e o protagonismo político do proletariado forçaram a intervenção do Estado, para “assumir os encargos da gestão social da economia” (1958:85). Assim, hoje, “o debate clássico entre o capitalismo e o socialismo perdeu qualquer sentido, porque nenhum dos dois sistemas coincide mais com seus modelos tradicionais” (1958:86)¹⁰⁹. A disputa é agora apenas “entre formas de gestão econômica... ou... uma competição pela liderança” (1958:88), ou seja, entre dois pontos – não tão distantes assim - num *continuum*, e não entre duas alternativas discretas.

A partir dessa argumentação, voltando à discussão original sobre a propriedade dos meios de produção, fica evidente a conclusão de que, “não se admitindo mais a propriedade como direito pré-social, mas apenas como função social, a tese que a propriedade dos meios de produção deve integrar os direitos incluídos na área da privacidade só pode ser

¹⁰⁸ Jaguaribe 1958:81: “a Rússia Stalinista se converte, acelerada e definitivamente, em coisa do passado, dando margem à formação de uma sociedade cada vez mais próxima dos padrões ocidentais, no que diz respeito ao estatuto da privacidade e aos valores humanos a ela inerentes, e no que se refere à eficiência administrativa e técnica de suas atividades econômicas e culturais e dos seus serviços públicos”.

¹⁰⁹ Jaguaribe 1958: 87-88: “A rigor, não há mais países capitalistas e países socialistas. Todos são socialistas, enquanto reconhecem . . . que as atividades sociais são funções sociais e por isso devem ser reguladas. E todos são capitalistas na medida em que necessitam preservar a acumulação capitalista para manter e expandir seu desenvolvimento, assegurando, para esse efeito, os estímulos individuais necessários [. . .]. Ademais, todos reconhecem o privatismo como um bem merecedor de proteção social e visam, como fim último, a instaurar formas superiores de humanidade e de organização social”.

feita nos termos de uma argumentação igualmente social” (1958:89). Os argumentos favoráveis mais comuns são dois: (a) contribui para a maior plenitude do homem; e (b) é condição de eficiência e produtividade. O primeiro é mais um argumento em favor da igualdade de oportunidades que da propriedade privada; o segundo é um bom argumento, mas devemos lembrar que, se a propriedade privada for justificada pela eficiência, também será *limitada* por esta¹¹⁰.

Nosso autor então insere a situação do Terceiro Mundo dentro desse quadro. O ponto de partida é a percepção de que “o processo econômico-social” desse grupo é “menos o do capitalismo que o do semifeudalismo colonial” (1958:83). Em tese, ele poderia passar pela fase do capitalismo manchesteriano; na prática, porém, como o proletariado já tem consciência, ele não o permitirá, pois não irá aquiescer passivamente aos sofrimentos por que teria que passar. Além desse argumento contrário de natureza prática, Jaguaribe lembra que um tal desenvolvimento não venceria o desnível *relativo* em relação aos países avançados, e abstrai a influência do imperialismo. Assim, “para esses países... o socialismo, como capitalismo de Estado, é a única forma capaz de promover seu desenvolvimento econômico” (1958:95). Para o Brasil, porém – como

¹¹⁰ Sobre o argumento da eficiência, porém, Jaguaribe lembra com propriedade que a gestão socialista dos países subdesenvolvidos deve ser comparada com a gestão capitalista *dos subdesenvolvidos*, não com a dos capitalistas avançados, e que nessa comparação a gestão socialista se sai indubitavelmente melhor (e.g. Rússia tsarista vs. Rússia soviética, China do Kuomintang vs. China maoísta, etc.).

¹¹¹ Jaguaribe 1958:99: “No regime vigente, que é o do capitalismo possível nas condições do nosso tempo e do nosso país, abre-se para a burguesia brasileira a oportunidade histórica de promover o desenvolvimento econômico-social do país. Essa oportunidade tem um prazo: o da atual geração. Tem condições: a de instaurar-se o desenvolvimento mediante a máxima eficácia da função empresarial, dentro de uma política que conduza o capitalismo brasileiro à maior compatibilidade possível com as exigências de democracia social e de massas, particularmente no sentido de reduzir os privilégios de classe e igualar as oportunidades. Para que essas duas condições se realizem, faz-se mister que os setores dinâmicos da burguesia brasileira assumam a liderança da classe e a transformem numa classe de investidores e de empresários austeros e eficientes. E faz-se mister que a burguesia brasileira logre conquistar a liderança das demais classes sociais, mobilizando os setores dinâmicos da classe média e do proletariado no sentido de nossa transformação econômico-social, conduzindo à rápida liquidação de todas as formas de privilégios e parasitismo que mantêm vigentes a política de clientela e o Estado Cartorial”.

¹¹² Jaguaribe 1958:99: “Se essas condições não forem preenchidas pela atual geração, a burguesia brasileira perderá irremediavelmente sua oportunidade histórica. E a comunidade brasileira, sob o imperativo de realizar, a qualquer preço e de qualquer forma, seu desenvolvimento econômico-social, será conduzida a optar pelo socialismo, de uma forma tanto mais radical e revolucionária quanto maiores hajam sido o tempo perdido e o malogro da burguesia no cumprimento de sua tarefa”. Em outro escrito da época, porém, Jaguaribe abre a possibilidade de, ao contrário, a

para qualquer caso específico –, os termos da resposta possível são historicamente determinados. (É essa a saída de Jaguaribe para não prescrever uma revolução socialista). A burguesia ainda pode reformar o Brasil¹¹¹, mas, se não o fizer, o socialismo será inevitável¹¹². Esse quadro conceitual da luta ideológica entre capitalismo e comunismo é fundamental na obra de Jaguaribe, pois embasa a defesa do neutralismo como política externa: já que os dois regimes se aproximam mais e mais, o fim será o mesmo independente de termos nos alinhado com um ou outro bloco.

Em sua análise específica sobre a diplomacia brasileira (1958:221-296), Jaguaribe a divide cronologicamente em três momentos: (1) da Colônia ao barão do Rio Branco; (2) do barão à II Guerra Mundial; e (3) o pós-II Guerra. Na primeira, o objetivo era a consolidação territorial e evitar a união dos hispano-americanos contra o Brasil; na segunda, o aumento do prestígio internacional do Brasil, que acabou gerando a decadência do Itamaraty via uma diplomacia ornamental, aristocrática e jurisdicista. Esse padrão entra em crise desde o fim dos anos 1920, processo que se acelera após a II Guerra Mundial, quando a maior preocupação com o internacional torna patente “o fato de que o país não dispunha, realmente, de uma política externa” (1958:221). Das quatro aspirações básicas pós-II Guerra – (a) colaboração com os EUA; (b) combate ao colonialismo; (c) aproximação com a “comunidade latino-americana, particularmente a América do Sul”; (d) obtenção de “fatores e condições destinados a contribuir para o desenvolvimento” (1958:222-223) – nenhuma é seguida coerentemente: nossas declarações pró-EUA convivem com medidas nacionalistas internas; nosso combate retórico ao colonialismo não é acompanhado de articulação com os países anticolonialistas, mas sim com os colonialistas; a tradição de isolamento dos vizinhos se

barbárie e não o socialismo se seguirem ao fracasso da burguesia brasileira: “se a formação e a intervenção de uma nova classe dirigente não se fizer em prazo curto, terrivelmente curto, as contradições econômicas e sociais do país ultrapassarão o limite de resistência da flexibilidade social e assistiremos à irrupção avassaladora do primarismo nacional, que destruirá o pouco que se logrou edificar no curso do tempo, como cultura e como civilização, comprometendo a própria ocidentalidade de nossa evolução posterior”. (*A Filosofia no Brasil*, p. 51-52 apud Toledo 1977:112).

¹¹³ Jaguaribe o afirma expressamente: “A política desenvolvimentista é incompatível com um americanismo incondicional” (1958:223).

mantém; a política desenvolvimentista é inconsistente com o primeiro ponto¹¹³ e inconsistentemente perseguida.

Ao longo da década de 1930, o Brasil reorientara sua política de segurança nacional, antes focada na ameaça de intervenções europeias ou no equilíbrio de poder no Cone Sul, para a ameaça das ideologias internacionais (fascismo e comunismo). Esse processo culmina na adesão aos acordos militares com os EUA durante a II Guerra Mundial. Agora, porém, a evolução dos acontecimentos demonstraria que o comunismo deixara de ser um movimento expansivo, e, até mesmo, monolítico (e.g. Polônia e Hungria). Ele não controla os movimentos de emancipação. Assim, na visão de Jaguaribe, a ameaça contra a qual nos preveniríamos é ilusória, e na realidade olhamos o lado errado:

Ao contrário, os riscos mais atuais e iminentes que cercam nossa capacidade de autodeterminação estão muito mais do lado dos Estados Unidos que do lado da União Soviética. Assim sendo, o sistema de segurança nacional ou deixa de ser nacional, passando a funcionar em proveito de outros valores – como os que se referem à tese de que é preferível a supremacia dos Estados Unidos sobre a União Soviética e demais países do mundo, inclusive o Brasil - ou deixa de ser um sistema de segurança e se converte em seu oposto, passando a funcionar como um processo ou um mecanismo de subordinação do poder nacional brasileiro aos interesses estratégicos dos Estados Unidos (1958:232).

Evidentemente, tal visão estava longe de passar sem crítica no Brasil. Os americanistas levantavam três principais argumentos (Jaguaribe 1958:233-242):

(1) o *argumento ideológico* de defesa da civilização ocidental cristã contra o comunismo internacional totalitário e materialista. A partir da pertença na civilização ocidental, deduz-se a fidelidade ao país-líder desta, os EUA. Como a salvaguarda do todo implica a salvaguarda das partes (e.g. Brasil), devemos subordinar nosso interesse nacional aos EUA, contendo a nossa soberania.

(2) O *argumento pragmático* da complementaridade Brasil-EUA, que tornam esse país necessariamente nosso maior parceiro comercial,

ao menos no curto e médio prazo do processo de desenvolvimento.

(3) O *argumento realista* de que, estrategicamente importante para o Ocidente, este não permitiria que o Brasil fugisse ao seu controle. O americanismo é a forma menos onerosa de dependência para nós. Não tendo opções, por motivos internos, fora do Ocidente, nossa vinculação a ele é um dado; o resultado é que perdemos poder de barganha. Podemos compensá-lo através de uma cooperação leal, que nos torne um *key country*¹¹⁴ aos olhos dos EUA.

Em sua crítica ao neutralismo, lembravam a falta de vínculos efetivos entre o Brasil e os demais subdesenvolvidos: o Brasil não tem interesses comuns com eles, mas é na verdade seu competidor. Uma política neutralista mundial seria quase impossível, porque os países subdesenvolvidos têm interesses divergentes, e poderiam sair do *front* comum com acordos bilaterais; e mesmo que fosse possível, não seria eficaz, i.e., não conseguiria chantagear os países desenvolvidos porque eles teriam meios de escapar à chantagem. Aderindo ao neutralismo, perderíamos todos os benefícios de uma aliança deliberada com os EUA, *sem* deixarmos, em última análise, de ser seus aliados¹¹⁵.

Frente a esses argumentos, os neutralistas elencam as seguintes considerações em defesa de sua posição e em resposta aos argumentos anteriores (Jaguaribe 1958:243-267):

(1) *fundamento ideológico* de que existe hoje apenas uma

¹¹⁴ Para utilizar uma expressão anacrônica.

¹¹⁵ Vale a pena lembrar a semelhança desses argumentos com os aplicados à situação atual da Argentina por Escudé (2003).

¹¹⁶ Nessa linha de pensamento, o fato da “civilização mundial” estar dividida em dois ramos – ocidental e oriental – não milita contra essa explicação, pois o comunismo é no fundo um fator de ocidentalização do Oriente. Assim, uma “opção ocidental” não faria sentido, pois o “ocidental” deixa de ser uma parte para ser um todo. Vemos aqui a influência de definições e considerações do campo da “Filosofia da História”, que serão tratados mais extensamente em nosso tratamento do pensamento de Golbery, p. 95ss.

¹¹⁷ Ressalvas: ao Brasil interessa a produção nacional, o beneficiamento nacional das matérias-primas e a alta dos preços destas; aos EUA, o contrário.

¹¹⁸ Conclusões contrárias: a complementaridade que há não pode vir acompanhada de dependência, pois ela reduz nosso poder de barganha. Ao impedir nosso relacionamento com o bloco comunista, tem o mesmo resultado. Esse relacionamento pode ser importantíssimo, pois o comércio com o bloco comunista com o Brasil tenderá a ser feito por comércio compensado, economizando nossas reservas cambiais; além disso, será uma oportunidade para nossa indústria leve, já que os comunistas valorizaram mais a indústria pesada.

civilização mundial, a *ocidental-universal*; demais são resquícios, foram destruídas, ou se ocidentalizaram¹¹⁶. Além disso, de maneira racista, os EUA reconhecem apenas a si e à Europa Ocidental como “Ocidente”, não nos incluindo.

(2) *fundamento pragmático*, que primeiro faz ressalvas¹¹⁷ à tese da complementaridade e depois dela retira conclusões contrárias¹¹⁸ às americanistas.

(3) *vantagens intrínsecas do neutralismo*: autodeterminação¹¹⁹, poder arbitral¹²⁰, contribuição à paz¹²¹.

(4) *fundamento realista*: uma guerra EUA-URSS está quase fora de questão, e assim o melhor para o Brasil é tornar-se neutro e conseguir o poder arbitral. Na eventualidade de uma guerra, o neutralismo brasileiro não será impedimento a seu engajamento com qualquer dos blocos, e lhe permitirá conseguir maior vantagens pelo realinhamento, sem ter que pagar qualquer preço no pré-III Guerra.

Os neutralistas respondem à crítica da “equivalência moral” dada aos EUA e à URSS dizendo que, na verdade, o senso crítico dos neutralistas é mais apurado, pois conseguem perceber que a resposta à pergunta “qual o melhor sistema?” depende do contexto. São capazes, assim, de criticar ambos os regimes, e é isso que viabiliza a coexistência de países de diferentes regimes dentro da “terceira via”. Quanto à crítica de que a pressão sobre os desenvolvidos seria inócua, afirmam que o objetivo seria impedir a pressão dos desenvolvidos, não pressioná-los; a terceira via seria sobretudo defensiva e negativa. Ainda criticam o argumento cosmopolita do *key country* lembrando que a utilidade do Brasil para os EUA – e os benefícios angariados por nós com a relação bilateral – é

¹¹⁹ Jaguaribe 1958:254: “O neutralismo . . . acarreta, como seu mais significativo benefício, um imenso alargamento da capacidade nacional de autodeterminação. Situados entre os dois blocos, os países neutros dispõem, perante cada um deles, de um poder de barganha correspondente à sua importância estratégica”.

¹²⁰ Jaguaribe 1958:254: “. . . as superpotências serão conduzidas, e o serão cada vez mais, a apelar para a arbitragem dos neutros na solução dos impasses que se geram no curso da guerra fria. Adquirem, assim, os países neutros importância internacional desproporcionada à sua posição de poder. [...] A eles [neutros] caberá, nesta fase incipiente da unificação jurídico-política do mundo, o exercício de verdadeira judicatura internacional”.

¹²¹ Via formação de uma “opinião pública mundial” que terá que ser disputada pelas duas superpotências.

instrumental, i.e., dependente de nosso alinhamento, e não devido à nossa importância *per se*. Isso é importante porque, para Jaguaribe, se um país puder ser independente e preferir ser um *key country*, os custos serão pagos pela potência dominante (e.g. EUA-Alemanha, EUA-Japão); no caso contrário, pelo país dominado (e.g. EUA-Taiwan). O caso EUA-Brasil seria do segundo, e não do primeiro, tipo, e portanto na realidade não nos beneficiaria.

No confronto das teses, Jaguaribe considera, sem argumentação, correta a tese neutralista de que há apenas uma civilização, a ocidental-universal¹²², e conclui pela adequação do neutralismo ao Brasil¹²³. Considera que a “terceira posição” é a “ideologia representativa” das “necessidades e interesses” do Terceiro Mundo (1958:260). Ela não é, porém, uma superação sintética de capitalismo e socialismo, já que esta está se dando dentro de cada um dos sistemas. Tampouco ela pretende ser uma “terceira força”, pois isso é empiricamente inviável, e contra a ideologia que a define¹²⁴. Essa ideologia é a alternativa que escolhe em relação à questão do império¹²⁵, e é essa alternativa que faz com que a terceira posição seja atraente.

¹²² Ele adiciona que, a formação de um *império*, qualquer que ele seja, seria negativa para os subdesenvolvidos, que seriam condenados à periferização, sem poder mudar sem status: “. . . para os grandes países subdesenvolvidos, a formação de um império mundial lhes interceptaria a carreira histórica, retardando seu desenvolvimento e despojando-os da autonomia requerida por sua individualidade nacional” (Jaguaribe 1958:260). Ou seja: a existência da Guerra Fria nos é positiva.

¹²³ “No caso do Brasil, cujos interesses se concentram, predominantemente, na promoção do próprio desenvolvimento, o neutralismo é, obviamente, a posição mais vantajosa. O problema com que o país se defronta . . . consiste, quase exclusivamente, em verificar se a neutralidade lhe é possível, nenhuma dúvida podendo persistir quanto ao fato de que tal posição seja a que mais lhe convenha” (p. 265-266).

¹²⁴ Jaguaribe (1958:262, 264-265): “O que a terceira posição tem em vista e o que constitui a sua razão de ser é a instauração dessa instância mundial de arbitramento e o fortalecimento das condições que conduzem à composição transnacional dos interesses”. Ela “visa a uma institucionalização dos conflitos mundiais que force as grandes potências a respeitar a opinião pública do mundo e a se comportar em consequência”.

¹²⁵ “Rigorosamente, portanto, caberia menos falar-se, do ponto de vista ideológico, de uma terceira posição, que seria tal em face de uma primeira posição, norte-americano-capitalista, e de uma segunda posição, soviético-socialista, do que se falar em duas posições que se defrontam, em nosso tempo, em função da alternativa do mundo contemporâneo: o da unificação político-jurídica do mundo pela constituição de um novo império mundial, independentemente do fato de centrar-se tal império nos Estados Unidos ou na União Soviética, e a unificação político-jurídica do mundo mediante o gradual consenso, e a parlamentarização do conflito norte-americano-soviético” (Jaguaribe 1958:261).

Decidido abstratamente que o neutralismo convém ao Brasil, resta saber se ele é empiricamente viável, e, se sim, dentro de quais limites e sob que condições. Afirmam os americanistas a existência de uma desvantagem geopolítica para um neutralismo brasileiro: geograficamente dentro do círculo ocidental, a passagem do Brasil ao neutralismo seria uma perda que os EUA não iriam tolerar. A posição do País, para eles, é mais próxima à dos europeu-orientais, alinhados à força, que da Índia neutralista. Os neutralistas respondem afirmando, primeiro, que os EUA não teriam como nos forçar, e, segundo, que o próprio incremento de autonomia dado pela opção neutralista ajudaria a mantê-la. No caso de guerra mundial, o Brasil poderia escolher seu lado, sem problemas. Analisando pragmaticamente, devemos incluir quatro grupos de variáveis:

(a) *qual seria a base de apoio interna a uma política externa neutralista?* No curto prazo, Jaguaribe dá uma “resposta francamente negativa” (1958:272) quanto à capacidade do Brasil de decidir-se por e manter uma política neutralista¹²⁶. A médio e longo prazo, porém, o avanço do desenvolvimento colocará as forças progressistas (i.e. neutralistas) no poder, de maneira que a tendência histórica é favorável;

(b) *quais seriam as alianças e apoios internacionais do neutralismo brasileiro?* Jaguaribe prevê que o neutralismo brasileiro será entusiasticamente recebido pelos afro-asiáticos, e bem recebido na Europa ocidental, pois a perda para o Ocidente como um todo pode ser ganho para cada país individualmente;

(c) *quais os objetivos e atuação do neutralismo brasileiro?* Ele será bem diferente do afro-asiático. Naqueles países, ele se acha vinculado à luta anticolonial, e tem por isso que ser aberto e agressivo. Conosco,

¹²⁶ Podemos ver tal prognóstico tanto como essencialmente errôneo (dado que a PEI iniciou apenas três anos após a publicação da obra) e como essencialmente correto (se enfatizarmos o quanto a PEI não cumpriu na prática todo o seu discurso).

¹²⁷ Jaguaribe 1958:287: “...não tem o Brasil nenhuma necessidade de assumir, formal e ostensivamente, uma sistemática posição neutralista. É a elaboração e a prática do neutralismo brasileiro que precisam ser sistemáticos, não a ostentação de tal política”.

¹²⁸ Equipada com mísseis balísticos nucleares (1958:288). As armas permitiriam a manutenção da neutralidade, talvez inclusive no caso de uma nova guerra mundial.

¹²⁹ Jaguaribe 1958:290: “evitar que uma política exterior de ativo intercâmbio com os países do bloco soviético possa revitalizar os partidos comunistas latino-americanos. Nesse sentido é indispensável mantê-los na ilegalidade e adotar, por meio do mecanismo de segurança sul-americano, uma organização da defesa da ordem pública e de severa repressão à agitação comunista”.

estará ligado à busca de objetivos nacionais, e não terá essa necessidade de propaganda¹²⁷. Em termos de objetivos práticos, deveremos buscar a formação de um bloco econômico e de segurança em torno da aliança Brasil-Argentina¹²⁸, agregando talvez Uruguai, Paraguai, Chile e Bolívia; apoiar o anti-colonialismo; manter boas relações com Europa e Japão, tentando em evitar que a postura anticolonial nos traga represálias; estreitar relações com o bloco comunista, respeitada a não intervenção em nossos assuntos internos¹²⁹; rescindir os acordos militares com os EUA, mas manter alto nível de relações no restante, o que seria possibilitado pelo fato do nosso neutralismo ser pró-americano¹³⁰; e atuação nas Nações Unidas como o grande foro da diplomacia brasileira.

(d) *como se desenvolverá a guerra fria?* Evidentemente, se o conflito degenerar em III Guerra Mundial, o Brasil provavelmente terá que escolher lados, mas até nesse caso o neutralismo, se for bem sucedido em fortalecer o País, permitirá a manutenção da neutralidade.

O principal problema seria, evidentemente, a relação com os EUA, que serão contrários por três motivos: (1) exclusão brasileira do sistema defensivo americano; (2) reforço ao neutralismo afro-asiático e possível expansão deste pela América Latina; e (3) perda de influência, em geral, sobre o Brasil e América Latina. Para evitar uma reação amedrontada imediata dos EUA, seria do nosso interesse iniciar a política neutralista sem proclamá-la (1958:293). Para neutralizar o desgosto americano a longo prazo, Jaguaribe prescreve “a união da América Latina, baseada numa estreita e operante vinculação entre o Brasil e a Argentina”, via um “mercado comum”, pois a rivalidade é hoje um “contra-senso cada vez mais oneroso”. O efeito seria tão grande que “o entrosamento argentino-brasileiro acarretaria, quase automaticamente, a articulação da América Latina” (1958: 278, 279).

¹³⁰ Jaguaribe 1958: 285: “O neutralismo brasileiro, do ponto de vista de nossas próprias conveniências ideológicas e pragmáticas, deve preservar nossa maior aproximação com os Estados Unidos. [...] Um neutralismo “soviético” seria, de fato, inviável na América Latina. Um neutralismo rigidamente equidistante conduziria os Estados Unidos a uma vigilância externa e a uma propensão à interferência em nossos negócios internos que, além de prejudiciais aos nossos interesses, tornaria muito mais difícil a posição brasileira. Ao contrário, um neutralismo rigoroso, no que se refere às premissas fundamentais da terceira posição, mas que preserve nossa aproximação com os Estados Unidos, representaria o perfeito ajustamento entre nossas conveniências e nossas possibilidades”. Numa comparação de países em que a Polónia representa o quase-neutralismo, a Iugoslávia o neutralismo pró-soviético e a Índia o neutralismo equidistante, o neutralismo brasileiro seria análogo ao iugoslavo, i.e., um “neutralismo pró-americano”.

De qualquer maneira, o neutralismo argentino não acarreta o brasileiro, nem vice-versa, mas o nosso seria inviabilizado se a Argentina nos fosse hostil, pois isso permitiria aos EUA unir os latino-americanos contra nós. Em segundo lugar, Jaguaribe prescreve a busca de novos mercados e a diversificação da pauta exportadora; em terceiro, os possíveis novos créditos a serem obtidos na Europa, Japão e bloco comunista com a política neutralista; e, em quarto, a ameaça de retaliação (moratória, suspensão da remessa de lucros). A longo prazo, Jaguaribe crê que as relações melhorariam, pois logo ficará claro que o Brasil não se tornaria soviético nem influenciado pela Rússia.

2. A visão americanista dos liberais: Eugênio Gudín e Roberto Campos

O desejo do desenvolvimento nacional era uma bandeira reivindicada por quase todas as correntes políticas e de pensamento da década de 1950, ainda que o termo “desenvolvimentismo” tenha terminado por ficar geralmente restrito aos pensadores da vertente kubitschekiana ou isebiana. Haviam, porém, outros grupos, vinculados a empresários – como a FIESP e o CNI, que, desde Roberto Simonsen, defendiam o protecionismo e créditos estatais, mas recusavam a interferência direta na produção – ou tecnocratas, como o BNDES e Roberto Campos, que defendiam o planejamento parcial e o protagonismo estatal onde o setor privado seria incapaz ou não desejaria ir (Luzio 1997), e que se viam como “realistas” em contraposição ao suposto utopismo dos nacionalistas de esquerda¹³¹.

As diferenças na concepção do processo de desenvolvimento estavam ligadas a diferentes posturas quanto à política externa. Enquanto que, como vimos, o grupo nacionalista criticava a aliança Brasil-EUA e propunha maior independência ou mesmo neutralismo, a postura

¹³¹ Roberto Campos sobre os nacionalistas “românticos e temperamentais”: são “os que confundem intenções com resultados. Começam pelo entusiasmo e acabam no fanatismo... Não raro esposam uma teoria inconsistente de desenvolvimento, pois querem ao mesmo tempo mais consumo, mais investimentos e menor ingresso de capitais. Desejam mais investimentos do governo, e, ao mesmo tempo, menos impostos e mais benefícios sociais... Querem os fins do desenvolvimento, mas não os meios” (*apud* Gudín 1961b:219).

¹³² Excluimos de nossa análise, portanto, o grupo que sucedeu a Roberto Simonsen, áspero oponente de Gudín em debates no Estado Novo.

pró-EUA continuava a ser defendida por figuras de proa no debate no período. Concentraremos-nos aqui na visão “liberal” de Eugênio Gudin e, em menor medida, Roberto Campos, analisando a forma como viam o capitalismo, o desenvolvimento nacional – inclusive a questão do planejamento, tão difícil para os liberais – e que diretivas de política externa daí retiravam¹³².

O economista Eugênio Gudin (1886-1986) é um dos principais responsáveis pelo surgimento da economia científica no Brasil, ao fundar em 1938, a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, no Rio de Janeiro. De formação autodidata, seus primeiros escritos sobre economia são da segunda metade da década de 1920, mas ganham aprofundamento teórico apenas na década de 30. Teve atuação destacada no Estado Novo, e foi Ministro da Fazenda durante o governo Café Filho (25.ago.1954 – 13.abr.1955), caindo devido a “pressões da plutocracia paulista descontente com a severidade da política de estabilização que então se praticava” (Saretta 2003). Teve depois papel destacado na crítica à “estatização” durante o governo Geisel (Gaspari 2004), e manteve-se importante interlocutor dos governos brasileiros até sua morte, em 1986.

Deve-se notar que, na avaliação de Borges (1996), Gudin foi sempre mais um economista prático, voltado para as questões do dia, do que teórico. Via o capitalismo, como sistema econômico natural e histórico, que é característico da fase moderna apenas pela retirada de entraves pré-existentes a seu pleno funcionamento. Após uma “idade de ouro” no século XIX, porém, o capitalismo moderno sofreu o impacto da I Guerra Mundial, considerada por Gudin evento mais importante que a própria Grande Depressão.

Bem de acordo com suas crenças liberais, Gudin não vê esse cataclismo como inevitável ou devido ao liberalismo econômico. Para ele, a Depressão teve duas causas, ambas geradas pela I Guerra: (1) em 1914-1917, os EUA passam de devedor a maior credor do sistema financeiro internacional; ao contrário, porém, da Inglaterra no século XIX, continuaram como grande exportador, impossibilitando que o

¹³³ “A mais elementar lacuna do sistema capitalista, tal como funcionava no primeiro decênio deste século, era a falta de policiamento”, que permitia que vicejassem os “dois grandes vícios”, a “supressão da concorrência, substituída pelo monopólio”, e o “malabarismo financeiro desnaturado e especulativo” (Gudin 1938:15-16 *apud* Borges 1996:55). Vemos aí seu reconhecimento de que um monopólio poderia ser causado pelo funcionamento normal do capitalismo.

resto do mundo pagasse suas dívidas com os próprios EUA; (2) essa desorganização do sistema oitocentista foi em si um grave problema, pois os países não aceitaram as exigências de sua nova posição (e.g. provável desindustrialização de alguns países europeus).

Dentro desse quadro, fica claro que para Gudin há uma clara diferenciação entre o “político” e o “econômico”, e que as crises econômicas surgem na esfera política. Porém, não devemos lê-lo tão rapidamente, pois Gudin não é um liberal *à l’outrance*, pois: (a) ele reconhece “vícios” no sistema quase perfeito do XIX¹³³; (b) menciona com aprovação os sindicatos e a legislação social¹³⁴; (c) escreveu para o Estado Novo¹³⁵; (d) cita bastante Werner Sombart, da Escola Histórica Alemã¹³⁶, ao menos nos escritos dos anos 1930; (e) reclama que o FED norte-americano devia ter sido criado antes¹³⁷; (f) reconhece a superioridade da economia planificada na guerra (mas não na paz); (g) era ferrenho opositor do padrão-ouro, e elogiava o famoso artigo crítico a ele de Joan Robinson; (h) elogiou a política anticíclica keynesiana, mas não sem reconhecer que o *New Deal* fracassou; (i) foi atraído por Prebisch nos anos 1940, ainda que depois tenha-se convencido do contrário pela argumentação empírica de Jacob Viner; (j) diferencia “planejamento” e “programação”, dando conteúdo negativo ao primeiro conceito, mas positivo ao segundo.

O pensamento de Gudin apresenta poucas sugestões originais. O *novo liberalismo* que defende é o antigo reformado, adaptado às circunstâncias do século XX, policiado. Gudin é bem claro em artigo de 1957 quanto à sua defesa de uma esfera de ação legítima do Estado na economia, e que isso não só não é incompatível com o liberalismo, mas exigido por ele:

Não faço a profissão de fé do simples ‘laissez-faire’. [...] Não é portanto o desinteresse do Estado pela ordem econômica que se propugna. À medida que o organismo econômico crescia em extensão e em profundidade e

¹³⁴ “Do ponto de vista social . . . é verdade que a liberdade de movimentos de que carecia o capitalismo naturalista para sua plena expansão custou não poucos sacrifícios às classes trabalhadoras *ainda desamparadas da legislação social adequada e de união sindical*” (Gudin 1938:09 *apud* Borges 1996:51, grifo meu).

¹³⁵ A obra *Aspectos econômicos do corporativismo brasileiro*, de abr. 1938, foi feita “por solicitação da Comissão de Doutrina e Propaganda do Estado Novo” (Gudin 1938:06 *apud* Borges 1996:44)

¹³⁶ A Escola História Alemã, de Gustav von Schmöller e Werner Sombart, estruturou-se no século XIX e começo do XX, e era neo-mercantilista.

¹³⁷ Ver citação de Gudin 1943a:146-147 em Borges 1996:84.

*portanto em complexidade, tornava-se necessário regulamentar as novas instituições. (...) O Estado deveria impedir que a liberdade fosse utilizada para matar a liberdade. A crescente complexidade das instituições foi exigindo do Estado uma série de leis e medidas constitutivas do que se poderia chamar de código de comportamento econômico, sem que entretanto isso o levasse a invadir a seara privada da iniciativa particular. É a esse sistema que se tem convencionado chamar de Economia Liberal. [...] Imensa é a tarefa do Estado na Economia Moderna. Ela consiste em criar o clima favorável ao progresso econômico. Consiste numa política monetária que evite a inflação com seu vasto séqüito de malefícios; consiste no equilíbrio orçamentário; consiste numa política de crédito inteligentemente conduzida; consiste numa política cambial que evite distorções na importação como na exportação; consiste no estímulo aos chamados investimentos de base, a fim de evitar que o edifício econômico peque pelos alicerces; consiste em velar pela provisão das chamadas 'economias externas'; consiste em evitar desequilíbrios entre a economia da Indústria e da Agricultura; consiste, talvez mais do que tudo, no problema da Educação, isto é da formação de gente para todos os misteres de uma sociedade civilizada, inclusive para o desenvolvimento econômico. (Gudin 1957d:10-11 *apud* Borges 1996:99-100)*

O que limita o Estado para Gudin são apenas razões utilitárias – “O Estado não deve fabricar, não deve plantar, não deve comerciar, porque a economia privada dispõe para isso de uma grande superioridade de elementos” (Gudin 1951b:35 *apud* Borges 1996:157). A crítica moral do coletivismo está ausente em sua obra.

Gudin é frequentemente criticado como um porta-voz das oligarquias agrárias decadentes, por dedicar-se ao estudo da economia agrícola e defender a atenção estatal para o campo, em detrimento – segundo os críticos – do desenvolvimento industrial. Como argumentos em prol da agricultura, Gudin afirma que: (a) mais importante é a produtividade, e menos o ramo principal

¹³⁸ Devemos lembrar, porém, que essa defesa da Agricultura e crítica à industrialização à *l'outrance* também estava presente em setores da esquerda, como Josué de Castro: “Não basta cuidar da industrialização, sob a premissa de que ela constitui uma panacéia capaz de resolver todos os problemas do subdesenvolvimento”; “somos dos que julgamos essencial promover o desenvolvimento industrial, sem sacrificar em exagero os investimentos no setor agrário” (Castro 1961:83-84). Entretanto, a crítica atual contra os “defensores do agrarismo retrógrado” recai apenas sobre o grupo liberal de Gudin.

da economia; (b) no tocante à produção industrial podemos importar os métodos e até os homens de fora, mas na agricultura, em clima tropical, isso é impossível: se nós não a fizermos progredir, ninguém o fará; (c) a industrialização sem desenvolvimento agrícola será mais frágil, criando bolsões de pobreza e dificultando até mesmo a distribuição de renda. Para ele, a improdutividade generalizada da economia brasileira decorre “na Agricultura por falta de estímulo e na Indústria por excesso de proteção” (Gudin 1956e:31-32 *apud* Borges 1996:254)¹³⁸.

Há na situação dos subdesenvolvidos uma vantagem, na visão gudiniana: o progresso técnico e a acumulação de capital já foram realizados pelos países mais avançados. Assim, seria um erro não aproveitarmos essa oportunidade, nos fecharmos, e reinventarmos a roda¹³⁹. O nosso subdesenvolvimento é culpa nossa¹⁴⁰, e não do estrangeiro; para combatê-lo, devemos melhorar a eficiência da administração e frear as críticas aos EUA¹⁴¹.

Bem diferente de Jaguaribe, que via convergência de comunismo e capitalismo, Gudin contrasta as “filosofias” do liberalismo e do coletivismo; o interessante, porém, é que para ele a diferença não está no poder no Estado, mas no *uso* que é dado a esse poder:

A diferença entre as duas filosofias é radical e irreconciliável. O coletivismo serve-se do poder do Estado para administrar a produção e o consumo; o liberalismo utiliza esse poder para preservar e favorecer a liberdade das trocas que é o princípio essencial de seu modo de produção (Gudin 1943a:172 *apud* Borges 1996:85)

Por isso, não será estranho – como poderia parecer à primeira vista,

¹³⁹ Por isso que ele qualifica o “nacionalismo” de “outra manifestação de burrice coletiva” (Gudin 1952b:66 *apud* Borges 1996:166).

¹⁴⁰ “O subdesenvolvimento latino-americano decorre da desordem da administração econômica e financeira desses países; das constantes depreciações monetárias, do exagero das despesas militares, das políticas erradas de valorizações artificiais de seus produtos”. Acusar os EUA de agir “com propósitos imperialistas . . . não só é profundamente injusto mas flagrantemente absurdo e constitui um dos grandes fatores de irritação” (Gudin 1958g:13-14 *apud* Borges 1996:184). “Donde se conclui que o subdesenvolvimento desta parte do mundo é um produto da incapacidade dos governantes, inclusive a burrice granítica dos “nacionalistas” e a canalhice dos políticos. [...] Suprimam-se esses fatores negativos por dez anos e o país deixará, neste curto prazo, de figurar no rol dos subdesenvolvidos” (Gudin 1965a:73-74 *apud* Borges 1996:255).

¹⁴¹ País visto por Gudin como “Estados Unidos – país de dimensões continentais, sem ambições expansionistas, foco dos ideais de liberdade e justiça” (1957:47 *apud* Borges 1996:179)

já que se trata de um liberal – encontrá-lo defendendo o planejamento estatal. Gudin o faz com sua diferenciação entre “programação” e “planejamento”: o segundo é negativo e lembra o socialismo, mas o primeiro, por ser limitado ao setor governamental e dar-se sem prejuízo a estímulos à atividade privada não o é. Os limites que impunha ao planejamento estatal, porém, eram rígidos, e o colocavam em conflito até com a importante parte da burguesia industrial representada no pensamento de Roberto Simonsen e seus continuadores¹⁴². Já Roberto Campos defende o planejamento sem temor de usar a temida palavra, e ia mais longe:

Dada a escassez de recursos internos característica dos países subdesenvolvidos, de um lado, e o parco volume de migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. Unicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar duplicação competitiva de facilidades e desperdício de recursos, promover a intensificação dos “investimentos-chave” que permitam ritmo mais rápido de capitalização e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado. (Campos apud Luzio 1997:84, n. 46).

Na análise de política externa, Gudin manteve-se mais distanciado

¹⁴² A controvérsia vinha de longe. Durante o Estado Novo, Vargas permitiu disputas entre Simonsen e Gudin, a maior das quais foi justamente o debate sobre o planejamento da economia brasileira no interior do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em novembro de 1943 e instalado em abril de 1944, e liderado por Simonsen, e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em março e instalada em outubro de 1944, chefiada por Gudin. O choque direto se iniciara no I Congresso Brasileiro de Economia (dez.1943) e continuara no I Congresso Brasileiro da Indústria (dez.1944). Bastos (2003) assim descreve os argumentos de parte a parte: enquanto Simonsen “defendia a intervenção estatal no fomento ao desenvolvimento industrial (proteção comercial, crédito industrial, investimento estatal complementar) e financiamento norte-americano de governo a governo (redistribuído por uma câmara de planificação com participação de industriais)”, Gudin “propunha restaurar sinais de mercado por meio de abertura externa (comercial e financeira) e controle da inflação (déficit fiscal e emissão monetária), para que recursos privados fossem alocados de maneira eficiente entre setores urbano e rural. Um ambiente regulatório atraente ao capital externo privado deveria ser criado” (2003:06). Ele criticava as propostas de Simonsen pelos seguintes motivos: “(1) o planejamento era instrumento de defesa de empresários ineficientes; (2) o protecionismo era meio de sacrificar a maioria da população consumidora a um pequeno grupo de produtores; e (3) o controle do financiamento externo pelo Estado, canalizado de governo a governo, afastaria os capitais privados estrangeiros receosos de rígidos controles sobre suas atividades” (2003:07).

do que Campos, publicando críticas ferinas, mas pouco desenvolvidas e repetitivas, na forma de artigos de jornais, especialmente durante a PEI. Após afirmar, em 1957, que “na geração atual . . . as duas grandes figuras . . . pela fartura do talento sem prejuízo da extensa cultura seriam as de Roberto Campos e San Tiago Dantas” (*apud* Borges 1996:269, n. 15), em 1962 distanciar-se-ia do segundo, dizendo que “a política internacional de San Tiago é uma imensa vergonha para todos os brasileiros” (1962d:169).

Gudin não negou expressamente que a PEB pré-PEI fosse de alinhamento automático com os EUA, mas afirmou sim que essa seria uma postura mais adequada à realização dos objetivos nacionais. Assim, ele afirma que “a política exterior do Brasil nunca foi caudatária dos Estados Unidos” (1962b:143), mas por outro lado deseja que o Brasil dê sua “plena e integral solidariedade a quem assim preserva nossa liberdade e nossa independência [i.e., os EUA]” (1962c:143).

Entre os motivos para isso, certamente devem ter estado, na mente do economista pragmático, motivos como a possibilidade de recebermos ajuda e investimentos para o nosso desenvolvimento. É interessante, porém, que nos artigos que encontramos, Gudin centre-se na crítica moral,

¹⁴³ Gudin 1961a:125: “Não há hesitação possível na escolha. Nem a posição do Brasil pode ficar, a esse respeito, na dependência de qualquer ajuda para desenvolvimento econômico – o apoio do Brasil não está à venda”.

¹⁴⁴ Gudin 1962c:142: “À primeira vista, *alinhamento seletivo* dá idéia de uma posição esotérica e complexa. Mas na realidade é um simples sinônimo de política de oportunismo e de pouca vergonha”.

¹⁴⁵ “Há um grupo de brasileiros, com mentalidade de golpe em lugar de esforço, que exigem dos Estados Unidos a assinatura de um cheque em branco em favor de todos os países da América Latina” Gudin 1961a:125); “Os “neutralistas” sabem que contra os americanos podem vociferar impunemente; nada acontece. [...] De sorte que a doutrina Jânio-Dantas é muito útil para uso doméstico-eleitoreiro e não oferece perigo para uso externo. São uns pândegos!” (1962c:162); “. . . a granítica burrice do nacionalismo indígena” (1962c:142).

¹⁴⁶ Gudin 1962a: “O PRESIDENTE – Como vota o senhor? BRASIL – Eu sou independente! O PRESIDENTE – Eu sei que o senhor é independente. Mas como vota? Pelo Bem ou pelo Mal? BRASIL – Faço questão de reafirmar a minha independência. Não sou caudatário de ninguém. O PRESIDENTE – Mas meu senhor, eu creio que todos os países aqui representados são independentes. Não há aqui “colônia” alguma. Eu sei que o senhor é independente desde 1822. Mas o de que se trata, aqui e agora, é de saber se o senhor entende que os Estados Unidos da América estão ou não em seu direito de retomar as experiências nucleares, uma vez que a Rússia se recusa a interromper as suas. BRASIL – Repito que não pertencemos nem nos filiamos a “bloco” algum. Não temos compromissos. Prezamos e resguardamos a nossa posição e nossos valores: oito milhões de quilômetros quadrados, o rio Amazonas, o extenso litoral, a serra da Mantiqueira, a baía da Guanabara, o Aquidabã, o Pão de Açúcar, o Samba e outras glórias... O PRESIDENTE (baixinho ao Secretário) – O caso é mesmo de esquizofrenia. Vamos chamar outro, porque desse não se tira nada...”.

como vimos ausente de sua crítica ao socialismo – que é criticado em termos de eficiência apenas. O motivo econômico aparece apenas para ser rechaçado discursivamente em nome da adesão brasileira a princípios¹⁴³. Assim, Gudin desqualifica tanto a PEI¹⁴⁴ quanto seus defensores¹⁴⁵ em termos morais, chegando à sátira mordaz¹⁴⁶. A crítica “pragmática” aparece em apenas umas poucas passagens¹⁴⁷. A essência da PEI seria a incapacidade de escolher, a insensibilidade moral e o oportunismo:

Esta aparente inibição de escolher também se manifesta por vezes no campo da política exterior dos governos de certos países que são, ao mesmo tempo, a favor dos Sovietes e da Hungria, de Cuba e dos Estados Unidos, do Tibete e da China, etc., acendendo uma vela a Deus e outra ao Diabo. Essa inibição de optar, no caso da política exterior, parece resultar: (a) da insensibilidade entre o Bem e o Mal; ou (b) de incapacidade de decisão; ou (c) de desejo de aparecer como conciliador de coisas irreconciliáveis; ou (d) de estimular uma espécie de licitação para tirar partido de ambos. (1961b:220).

Enquanto Gudin permanece no terreno da crítica moral e não faz uma análise profunda das opções internacionais do Brasil, Campos, diplomata de formação, polemiza em nível mais alto. Como quase todos, ele repete a linha de que “o desenvolvimento econômico é, na realidade, não só o mais eficiente, porém o mais seguro recurso para impedir a infiltração comunista” (1959:40), após enfatizar que a política norte-americana para a América Latina baseia-se em um “postulado geopolítico” implícito, que afirma ser todo o espaço continental fundamental para a defesa dos EUA. Campos também reafirma a expectativa de que o desenvolvimento latino-americano, após certa etapa, se tornará “auto-propulsor” (1959:25). Assim, nossa necessidade dos capitais norte-americanos é temporária, e não configura ameaça, direta ou indireta, à soberania nacional, como temiam as correntes de esquerda.

¹⁴⁷ Por exemplo, 1962b:159: “que o Brasil, cuja existência como país independente desapareceria no dia em que a Rússia vencesse, tenha a coragem (ou que melhor nome tenha) de se declarar desobrigado e alheio à pendência” e 1962c:143 (“Sem os Estados Unidos estaria a América Latina indefesa diante das infiltrações comunistas. Os Estados Unidos são hoje, com a Europa Ocidental, o baluarte da defesa militar de nossa civilização. A eles, sobretudo aos EUA, cabem todos os pesadíssimos ônus da defesa comum. E nós nos recusamos sequer a hipotecar nossa plena e integral solidariedade a quem assim preserva nossa liberdade e nossa independência?!”), em que a aliança americana é vinculada à defesa da independência do Brasil.

Em 1961, com a ascensão da PEI, Campos dedica ao neutralismo um artigo na *RBPI*, avaliando seus prós e contra para o caso brasileiro. Inicia diferenciando-o de *neutralidade* (que é a simples abstenção de alianças militares), e lembrando que ele não implica a ideia de criação de um novo bloco de poder. Campos lembra que o Brasil está ideologicamente vinculado ao Ocidente – inclusive por sua Constituição, de maneira que apenas o neutralismo *tático* seria possível. Nosso objetivo nacional, colocado por Campos nos termos de “atingir o máximo possível de desenvolvimento econômico sem compressão totalitária do consumo e preservado o sistema de opções democráticas” (1961:08-09), também o demonstra: a primeira parte da definição é neutra, mas a segunda insere o Brasil no Ocidente.

A seguir, Campos lista algumas condições para a maximização das vantagens do neutralismo: (a). existência de suficiente tradição cultural que impeça a desfiguração do caráter nacional; (b) possibilidade real de aumento do poder de barganha, por (b1) suficiente distanciamento do centro de poder, para que o neutralismo seja tolerável, e (b2) servir de ponte em regiões em relativa disponibilidade ideológica; e (c) escapar do “hibridismo estéril”, i.e., tentar fundir capitalismo e socialismo, internamente. Para Campos, no caso brasileiro (a) é duvidosa, (b1) verdadeira, e (b2) falsa. Além disso, os benefícios materiais prováveis seriam escassos, pois a prioridade que seria dada pela URSS ao auxílio à América Latina seria pequena, já que áreas como Europa Oriental, China, Sudeste Asiático, Oriente Médio e talvez mesmo África teriam prioridade. Ao contrário, essa prioridade seria alta para o Ocidente, como o demonstraria a *Aliança para o Progresso*.

Porém, deve ser reconhecida a divergência de interesses dentro do campo capitalista, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, nas questões relativas a colonialismo, protecionismo ou prioridade à defesa ou à ajuda ao desenvolvimento. Por isso, conclui surpreendentemente o autor liberal, “tudo isso possibilita, e às vezes mesmo justifica, experimentações neutralistas do tipo tático. [...] O leitor achará a presente discussão inconclusiva. Eu também” (1961:10).

Fica claro, assim, certo distanciamento entre as posições de Gudin e Campos. Enquanto o primeiro baseia sua crítica ao neutralismo em critérios morais e assim absolutos, Campos utiliza argumentos empíricos – baseados na vantagem provável da política neutralista – e não chega

a uma conclusão firme a respeito de sua adequação ou não à situação brasileira, embora o *tom* de seu artigo nos indique ceticismo em relação a ele.

3. O pensamento da Escola Superior de Guerra e o americanismo

A origem distante da ESG é o decreto 4.130, de 26 de fevereiro de 1942, que criou um curso de Alto Comando para os coronéis e generais do Exército. A ideia hibernou até o fim da II Guerra, quando começam os trabalhos para a criação da Escola Superior de Guerra¹⁴⁸ (decreto 25.705 de 22 de outubro de 1948) para ministrar aquele curso, tornado extensivo a oficiais das três forças. Em dezembro de 1948, o general Oswaldo Cordeiro de Farias lidera uma comissão que prepara um anteprojeto de Regulamento. Como o estopim da criação da Escola fora o contato estreito de militares brasileiros com o Exército norte-americano durante a Segunda Guerra Mundial, que culminou com a atuação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália em 1944-1945, não é de admirar que uma missão militar americana tenha vindo auxiliar a criação da Escola. Diria Cordeiro de Farias: “A ESG é dos americanos mas naturalizou-se brasileira” (Farias 1981:412)¹⁴⁹.

A ESG foi a principal responsável atualização dos conceitos gerais de estratégia no Brasil, seguindo a tendência mundial da primeira metade

¹⁴⁸ As tarefas que a Escola realmente receberia rapidamente tornariam obsoleto seu nome. Houve várias tentativas fracassadas de troca, com as propostas: (a) “Instituto de Altos Estudos para a Segurança Nacional”, 1956, do comandante brigadeiro Ajalmar Mascarenhas; (b) “Instituto Brasileiro de Estudos da Segurança Nacional”, 1967, do comandante general Lyra Tavares; (c) “Instituto Brasileiro de Estudos da Segurança Nacional” ou “Escola Superior de Estratégia Nacional”, 1967, do comandante general Fragoso; (d) “Instituto de Estudos Superiores da Política Nacional”, do presidente Costa e Silva; e (e) “Escola de Estudos Superiores Brasileiros”, de Gilberto Freyre. (Arruda 1983:xxi, n. 3).

¹⁴⁹ Em entrevista a Alfred Stepan em 16-17.set.1968, Cordeiro de Farias diria que: “o impacto da FEB foi tal que voltamos ao Brasil procurando por modelos de governo que funcionassem – ordem, planejamento, financiamento racional. Nós não encontramos esse modelo no Brasil daquele estágio, mas decidimos procurar formas de encontrar o caminho no longo prazo. A ESG era uma forma de conseguir isso, e a ESG cresceu a partir da experiência da FEB” (*apud* Stepan 1969:398).

¹⁵⁰ Os marcos dessa evolução são: fundação do *Imperial Defence College* britânico (1927), do *Instituto de Altos Estudos* francês pelo almirante Cacex (1936), e do *Industrial College of the Armed Forces* americano (1924), substituído depois pelo *National War College* (1946). Esses dados são de Birkner (1996:51-52).

¹⁵¹ Por isso, Cordeiro de Farias afirmou, ainda antes de sua fundação, que a ESG seria “um espelho do conceito moderno de segurança nacional” (1949:19).

do século XX¹⁵⁰. Essa atualização se deu quando a Primeira, e depois a Segunda Guerra Mundial, mostraram que a guerra atinge agora diretamente a população civil e envolve toda a Nação, tendo mais recentemente a Guerra Fria e a guerra revolucionária demonstrado que agora a agressão não nem sequer terá necessariamente uma origem no exterior. Assim, sepultou-se o antigo conceito de *defesa*, substituindo-o por um mais amplo, o de *segurança nacional*¹⁵¹.

O tenente-coronel Idálio Sardenberg produziria já em 1948-1949 um texto expondo o novo conceito. Partindo da constatação de que, no Brasil, mais do que a preparação para a guerra, a tarefa prioritária seria a de formar elites para a solução dos problemas do País, em tempo de paz – ou seja, a *segurança nacional* vai muito além do campo militar –, Sardenberg lista sete princípios norteadores para a futura Escola: (a) a segurança nacional é função do potencial geral da Nação, não apenas do potencial militar; (b) o Brasil possui os requisitos básicos para tornar-se uma grande potência; (c) os obstáculos ao desenvolvimento do Brasil são superáveis; (d) a consecução desse objetivo exige ação; (e) o principal obstáculo é a ação inadequada e a “falta de hábito de trabalho em conjunto”; (f) precisa-se de “soluções harmônicas e equilibradas”; (g) para elaborar o método, é preciso um centro de estudos, i.e., a ESG (Sardenberg 1949)¹⁵².

Criada pela lei 785, de 20 de agosto de 1949, a ESG teve suas funções mais uma vez ampliadas, passando a receber civis. A lei fixa como objetivo “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício

¹⁵² A visão ampla do conceito de “segurança” transparece desde as primeiras conferências na Escola sobre o tema, de Ernesto Luiz de Oliveira Júnior e Benjamin Sodrê. É forte a influência de autores americanos como Ralph E. Williams Jr., Padelford e Lincoln, e Walter Lippmann. O conceito-base esguiano foi muito discutido na ESG em 1952-1953 – inclusive por San Thiago Dantas (1953) e Roberto Campos (1953) – sendo estabelecido pelo general Juarez Távora (1953): “grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas (internas e externas), econômicas, psicossociais (inclusive atividades científicas), e militares, um Estado proporciona à coletividade que jurisdiciona, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos existentes”. Vemos assim que a segurança: (a) é responsabilidade principalmente do Estado; (b) é relativa; (c) é contínua; e (d) possui aspectos objetivo e subjetivo. Os debates continuaram, mas pouca modificação deste conceito foi oficialmente aceita.

¹⁵³ Arruda (1983:xxv), que dá o texto da lei, afirma que “a ESG nasceu assim sob a égide da Segurança, mas isso não quer dizer que tenha descurado o problema do Desenvolvimento. Pois desde o início já despontava o binômio Segurança e Desenvolvimento, que *sempre* orientou os trabalhos nela realizados” (grifo meu).

das funções de direção e para planejamento da Segurança Nacional” (art. 1º)¹⁵³. Ela foi dotada dos seguintes órgãos: Direção (liderada por um oficial-general da ativa); Departamento de Estudos (idem), dividido em sete divisões acadêmicas (Assuntos Políticos; Assuntos Psicossociais; Assuntos Econômicos; Assuntos Militares; Assuntos Logísticos e de Mobilização; Inteligência e Contra-Inteligência; e Doutrina e Coordenação); Departamento de Administração; Junta Consultiva (assessoria, com civis e militares, e que só começou a funcionar em 1975); além de assistentes diretos, compostos por um oficial-general de cada Arma e um ministro de segunda classe do Itamaraty. A ESG possuía um Corpo Permanente – nomeado pelo presidente da República – e Estagiários-militares, selecionados por cada Arma; civis, convidados pelo EMFA. Desde 1949, ela ministra o “Curso Superior de Guerra”, que na realidade versa sobre doutrina política brasileira. De 1953 em diante, foi oferecido o “Curso de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas”, restrito a militares e à doutrina militar brasileira. Existiram temporariamente ainda os cursos de “Informações e de Mobilização Nacional” (1953-1959) e “Informações” (1953, 1965-1973)¹⁵⁴. Os cursos eram em tempo integral e duravam um ano acadêmico. Eles consistiam de palestras e seminários orientados para a definição de objetivos nacionais, obstáculos a eles, e políticas de superação dos obstáculos. O trabalho final era a preparação de um *policy paper*. As palestras eram dadas pelo pessoal permanente da Escola, ministros e tecnocratas. Havia três ou quatro extensas viagens pelo Brasil, bem como uma visita aos Estados Unidos, que incluía um rápido encontro com o presidente dos EUA. Até 1966, a ESG havia formado 1586 pessoas, das quais 599 oficiais, 224 empresários, 200 funcionários públicos federais, 97 funcionários públicos de autarquias, 39 congressistas, 23 juizes federais e estaduais, e 107 profissionais liberais (Stepan 1969).

A doutrina esguiana enfatizava a inter-relação entre *segurança* e *desenvolvimento*, com cada um dos elementos condicionando o segundo, cabendo ao estadista decidir que parcelas do Poder Nacional destinar a um e ao outro. Assim, a ESG fatalmente dirigiria sua atenção à política nacional. Távora (1953) a definiu negativamente, i.e., como aquilo que não faz parte do campo econômico, militar ou psicossocial. Nas

¹⁵⁴ Vários cursos independentes também passaram a ser oferecidos pela ADESG, instituição de direito privado fundada em 07 de dezembro de 1951, com duração total de c. 3-4 meses.

discussões posteriores, houve numerosas mudanças na definição, mas manteve-se o aspecto essencial, i.e., que é à Política Nacional que cabe o estabelecimento dos Objetivos Nacionais. Estes são de dois tipos: Permanentes (ONP) e Atuais (ONA). Os nomes são autoexplicativos, devendo-se notar apenas que os primeiros são estruturais e finais, enquanto os segundos são conjunturais e meios para que se atinjam os primeiros. Isso é importante porque a ESG também separou conceitualmente “oposição” (aceita numa democracia) e “contestação” (não aceitável). Assim, “admite-se [na ESG] a oposição ao Governo, mas não a contestação ao regime”, i. e., “pode-se divergir em torno dos Objetivos Nacionais Atuais . . . , não em torno dos Objetivos Nacionais Permanentes” (Arruda 1983:52).

Isso nos leva à concepção esguiana de democracia. A defesa do regime democrático estava, inclusive, no texto do terceiro regulamento

¹⁵⁵ Perguntado se as ideias da ESG poderiam ter sido implementadas sem o golpe de 1964, Golbery respondeu que sim, mas que este havia “grandemente facilitado” que isso acontecesse (entrevista em 18.set.1967 *apud* Stepan 1969:294). Em 1984, o professor esguiano Jorge Boaventura reafirmaria a defesa de uma democracia “adaptada às condições brasileiras” (Boaventura 1984). O importante geopolítico general Carlos de Meira Mattos falaria, na década de 1970, na “democracia com autoridade” como modelo “escolhido” pelo Brasil (Meira Mattos 1975). Não devemos esquecer o segmento civil que também defendia medidas autoritárias “temporárias”, como se vê no editorial da *Tribuna da Imprensa* de 04.nov.1955: “a opção é entre uma ditadura “legal” que corrompe e degrada a todos, e um regime de emergência que preparará a conquista efetiva da democracia” (*apud* Stepan 1969:177, n. 46).

¹⁵⁶ Em 1956, Ildefonso Mascarenhas da Silva palestrou na ESG: “Vivemos em uma clima de guerra mundial que decidirá o destino da civilização ocidental. Um sistema descentralizado é fundamentalmente fraco em períodos de guerra, que exigem uma estrutura centralizada e hierárquica. Como a guerra total absorve toda a população, instituições, riqueza e recursos humanos e naturais para a obtenção dos objetivos, parece certo que a centralização e a concentração irão aumentar a eficiência e a habilidade do poder político nacional” (*O Poder Nacional e Seus Tipos de Estrutura*, ESG, C-20-56, p. 32-34, *apud* Stepan 1969:290). É impossível não perceber o paralelo com a formação do (neo-)conservadorismo norte-americano do pós-II Guerra, quando vemos que em 1952 – três anos antes de fundar *National Review* - William F. Buckley afirmou que “we have to accept Big Government for the duration—for neither an offensive nor a defensive war can be waged . . . except through the instrument of a totalitarian bureaucracy within our shores” (Buckley 1952). Golbery também explicou a oposição da ESG aos governos da década de 1950 nesses termos: “Como a ESG é organizada para analisar os problemas do país e pensar soluções, é apenas natural que, se um governo é muito fraco, a ESG será contra ele. Já que os governos de Vargas, Kubitschek – o melhor deles – e Goulart eram fracos, a ESG era naturalmente intelectualmente contrária a eles. Nós jamais definimos uma posição contra Quadros” (Entrevista em 18.set.1967 *apud* Stepan 1969:294). Por outro lado, Golbery também disse que “a liberdade democrática é um valor inestimável para a civilização do Ocidente, e renegá-la, em face do agressor totalitário, seria, no fundo, confessar-se a priori vencido” (1958:129).

¹⁵⁷ Diretor do Departamento de Estudos da ESG entre abril de 1956 e novembro de 1958.

da ESG – decreto 53.080, de 04 de dezembro de 1963 –, que afirmou que Objetivos Nacionais deveriam moldar-se “segundo orientação geral que vise sempre à reafirmação da democracia brasileira” (art. 2º). Devemos, porém, lembrar que a democracia encontra-se entre os ONP, mas não entre os ONA, o que indica uma visão em que, como bem anotou Eliézer Rizzo de Oliveira, “a democracia e as liberdades devem ser outorgadas pelo Estado” (1984:69). A doutrina sempre considerou a democracia como ideal, mas as políticas que defendia exigiam condições quase impossíveis de se obter dentro do jogo político democrático “normal”¹⁵⁵. Da mesma forma, as condições internacionais poderiam forçar mudanças temporárias internas¹⁵⁶.

A mais importante e interessante discussão do conceito de democracia foi feita por Castello Branco¹⁵⁷, em conferência na ESG em 1962, que a relacionou à situação das Forças Armadas no quadro institucional nacional, num tom de alerta à corporação e ao próprio governo João Goulart¹⁵⁸. Ele afirmou então que:

a Segurança Nacional se relaciona . . . com a prática da democracia, em que, sob uma autoridade legítima e legal, haja [...] Forças Armadas instruídas, disciplinadas e coesas, submetidas ao poder civil, inerente ao alto Poder Político Nacional (1962:21).

Temos aí a afirmação da democracia, ainda que sua relação com a Segurança Nacional – é ela pré-condição? Vice-versa? Ambas devem ser concomitantes? – fique obscura. Porém, logo depois Castello Branco

¹⁵⁸ O aviso a Goulart está no seguinte trecho: “Quando, porém, o Poder admite grupos de pressões de militares, quando procura transformar as Forças em milícia partidária ou em guarda pretoriana, desviando-as de sua condição de obediência hierárquica para a faculdade de apoio e aplausos a atitudes de membros do Poder, o mudo que ouve tudo e tudo vê, e sente o rebaixamento de sua profissão pelo facciosismo, pode remover o mutismo e, forçado de maneira tão deplorável, falar, através de seus chefes, para dizer que não pode acumpliciar-se com a ilegalidade constantemente configurada” (Castello Branco 1962:19).

¹⁵⁹ Em 1955, Castello fora mais longe: “Existem aqueles que defendem que a melhor maneira das Forças Armadas participarem na recuperação do país é intervir e tomar o controle do governo. Os mais sinceros argumentam que isso é necessário diante da incapacidade das instituições políticas de resolver os problemas da Nação. Mas têm realmente as Forças Armadas a capacidade política de aprender as soluções aos problemas políticos e administrativos da nação? [...] As Forças Armadas não podem, se elas forem fiéis à sua tradição, transformar o Brasil em outra república sul-americana. Se adotarmos esse regime, ele vai entrar pela força só será mantido pela força, e sairá pela força”. (*Os Meios Militares na Recuperação Moral do País*, palestra na ESG, 19.set.1955, mimeo, Arquivo do Marechal Castello Branco, *apud* Stepan 1969:197).

citaria situações em que, tendo sido a legalidade violada pelo Poder Político Nacional, se justificaria uma postura pró-ativa das Forças Armadas:

...a legalidade envolve também respeito dos membros do Poder às missões e finalidades das Forças Armadas [...]. Além disso, engloba lealdade recíproca e propósitos colocados fora e acima do partidarismo (1962:19).

Por fim, abre a possibilidade de uma intervenção militar legítima, ao dizer que “é . . . legítimo o Poder oriundo de uma revolução vitoriosa, desde que, num prazo que não implique usurpação, garanta a legitimidade de sua continuação pelo voto” (1962:18). É verdade que a crítica às ditaduras está presente, e, dentre os vários tipos, Castello Branco chega a dizer que as que têm “conseqüências piores são as do militarismo implantado, via de regra, reacionariamente” (1969:18)¹⁵⁹. É evidente, porém, a aceitação de um direito inerente às Forças Armadas de intervirem quando julgarem necessário para a salvação da Pátria. Ou seja, uma concepção de democracia, e portanto de cidadania, limitadas.

O pouco apreço da ESG pelo jogo democrático real transparece, ainda, na afirmação de Golbery de que a Escola “sentia que os partidos políticos não tinham autoridade e queria reduzir seus números”¹⁶⁰, ou seja, não reconhecia sua legitimidade. Como, então, poderia o povo – teoricamente soberano – fazer ouvir sua voz, e influenciar os rumos do governo? A resposta esguiana está em sua teoria das elites.

A ESG retirou de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres as teses do *egoísmo das elites* (quanto à direção política) e do *despreparo das massas* (para a participação política). Tendo de escolher, a ESG decide enfatizar as elites, por considerá-lo uma exigência dada pela formação

¹⁶⁰ Entrevista a Alfred Stepan em 18.set.1967, *apud* Stepan 1969:289, n. 27.

¹⁶¹ Curiosamente semelhante ao dado à burguesia brasileira por Hélio Jaguaribe, v. acima, p. 54.

¹⁶² O problema, para Castello, seria quando segmentos sociais aceitam a ideologia de outra nação.

¹⁶³ Para quem a segurança nacional exigirá o “esclarecimento continuado e permanente da opinião pública”, tarefa “das elites esclarecidas” (Farias 1949:16).

¹⁶⁴ Em 1953, Távora afirmou que, só através da reunião de civis e militares, na ESG, “garantiremos, através da necessária mutação periódica dos governos democráticos, a *continuidade indispensável de uma sã política de Segurança Nacional*” (1953:19, grifo no original). Em entrevista em 08.out.1968, ele afirmou que “queria aumentar a representação dos civis. Eu sentia que o objetivo da Escola não era apenas treinar militares, mas todos os que iriam influenciar o governo” (*apud* Stepan 1969:208).

histórica do Brasil. Reconhecendo para elas, assim, um papel “natural” de liderança¹⁶¹, a ESG não deixa de enfatizar o quanto é necessário educá-la e moldá-la para que ela perca seu egoísmo e seja capaz de dirigir o país em busca dos ONPs de “toda” a sociedade. Daí a formulação de Castello Branco de que, “quando a elite está à altura de suas responsabilidades, a ideologia que dela vem é necessariamente compatível com os interesses dominantes e com as aspirações nacionais vitais” (1962:12)¹⁶². Assim, a missão da ESG é ampla: formar a nova elite brasileira, que guiará o país rumo a seus ONPs ou, resumidamente, rumo à democracia, ao desenvolvimento e à segurança. Essa preocupação está presente desde o princípio da Escola, expressada por figuras como Cordeiro de Farias¹⁶³ e Juarez Távora¹⁶⁴.

A visão econômica da ESG merece atenção, pois sua visão do setor privado era peculiar dentro do pensamento militar brasileiro. Como lembra Stepan, “em geral, os militares têm poucas ligações com o setor privado, tendem a favorecer o estatismo, e vêem o objetivo do lucro com desconfiança e desgosto” (Stepan 1969:399-400). A valorização da iniciativa privada na ESG é geralmente considerada uma consequência direta da experiência da FEB, o que foi reconhecido pelo general Golbery do Couto e Silva:

A atitude dos membros da FEB foi importante para abrir o país ao investimento estrangeiro porque eles temiam menos os Estados Unidos. [...] Os membros da FEB queriam um desenvolvimento rápido para o Brasil. A FEB não foi importante apenas por ter ido à Itália. Talvez ainda mais importante, os membros da FEB foram aos Estados Unidos e viram diretamente um grande poder industrial democrático. Foi uma abertura de horizontes. Eu fui e tive um grande impacto; para mim, ficou claro que a livre iniciativa fora bem sucedida em criar um grande poder industrial¹⁶⁵.

Assim, talvez não seja exagero atribuir a escolha de Roberto

¹⁶⁵ Entrevista em 08.out.1968, *apud* Stepan 1969:394-395.

¹⁶⁶ Sobre Campos e o planejamento, ver acima, p. 68. A defesa esguiana do planejamento aparece já nos primeiros documentos, como Farias (1949:15).

¹⁶⁷ Mais um exemplo, o do general Edson de Figueiredo: “Na guerra, os Estados Unidos tiveram que nos dar tudo, comida, roupas, equipamento. Após a guerra, nós tínhamos menos medo do imperialismo americano do que outros oficiais, porque víamos que os EUA realmente tinham nos ajudado, sem impor condições” (Entrevista em 24.set.1968 *apud* Stepan 1969:394).

Campos como ministro do Planejamento, em 1964, ao fato de ele ter sido um palestrante frequente na ESG durante a década de 1950 (e.g. Campos 1953), e à proximidade de ideias tanto quando ao espaço da iniciativa privada, quanto à necessidade do planejamento econômico governamental¹⁶⁶. Devemos enfatizar, porém, que a aceitação do capitalismo e do investimento estrangeiro são aspectos pragmáticos da ESG, que, como vimos, também defende o fortalecimento do Executivo e a centralização do poder. Não é difícil ver que a convivência entre todos esses elementos não é fácil teoricamente, a não ser que se apele ao elusivo “interesse nacional”.

Outra característica básica da ESG é o seu pró-americanismo, que evidentemente se reflete em sua recomendação para a PEB. Como vimos na citação acima, a experiência da FEB foi fundamental na criação dos pressupostos psicológicos dessa atitude, ao fazer com que membros das FFAA brasileiras perdessem o temor dos EUA¹⁶⁷, e ao dar experiência direta na destruição causada pela guerra. Assim, o grupo da FEB tornar-se-ia mais preocupado com a luta contra o comunismo no cenário mundial – vista como forma de evitar que se tivesse que realizar essa luta internamente – do que os oficiais das FFAA que não passaram pela FEB¹⁶⁸. Aí está uma das origens de sua militância no sentido de uma PEB orientada pelo eixo Leste-Oeste, em detrimento de outras possíveis prioridades.

O engajamento brasileiro no bloco ocidental jamais foi questionado pela ESG, sendo visto como consequência natural das aspirações

¹⁶⁶ Esse ponto é levantado a partir das entrevistas realizadas para a dissertação doutoral de Alfred Stepan, e trabalhado por esse autor em Stepan 1969:395, n. 28.

¹⁶⁹ Um exemplo claro da pouca representatividade da ESG está nas eleições para a direção do Clube Militar. Em 1950, o varguista Estilac Leal venceu o primeiro comandante da ESG, Oswaldo Cordeiro de Farias. Em 1952 houve uma reviravolta, com a vitória da “Cruzada Democrática”, anti-comunista, por 8289 vs. 4489 votos. Até em 1962, o candidato de Goulart, que apoiara desde o começo sua ascensão e aplaudira nacionalizações de empresas estrangeiras, perde por pouco, 4884 votos contra 4312. Vê-se assim que a unificação das Forças Armadas em 1964 foi conjuntural, tendo elas permanecido profundamente divididas até pouco antes do golpe. (Dados numéricos de Stepan 1969).

Capítulo 3

Golbery, a Geopolítica e o Brasil

1. Origem e desenvolvimento da geopolítica

A geopolítica é uma área do conhecimento recente, tendo dado seus primeiros passos apenas no final do século XIX. Contudo, não é difícil encontrar precursores para ela; especificamente no Brasil, a ESG reconhecera como pioneiros da geopolítica brasileira Alexandre de Gusmão, o Visconde e o Barão do Rio Branco (Miyamoto 1995:46). Sua origem imediata ocorreu na geografia, com o alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), que procurou fazer uma teoria geral da geografia política, mas vendo o Estado como ente dinâmico e não estático. Ele resumiu suas conclusões em sete princípios, conhecidos como “leis do crescimento espacial do Estado” ou “teoria do espaço vital”¹⁷⁰. Após Ratzel, o sueco

¹⁷⁰ São eles: “1. O espaço dos Estados aumenta com o crescimento da cultura; 2. O crescimento dos Estados apresenta sintomas de desenvolvimento cultural, idéias, produção comercial e industrial, etc., os quais necessariamente precedem a expansão efetiva do Estado; 3. O crescimento dos Estados verifica-se pela gradual integração e coerência de pequenas unidades, mediante a amalgamação e a absorção de elementos menores; 4. A fronteira é o órgão periférico do Estado, e, como tal, a prova de crescimento estatal; é a força e as mudanças desse organismo; 5. Em seu crescimento o Estado tende a incluir seções politicamente valiosas, como os rios, as linhas de costa, as planícies e outras regiões ricas em recursos; 6. O primeiro impulso para o crescimento territorial chega ao Estado primitivo vindo de fora, de uma civilização superior; 7. A orientação geral para a conexão territorial transmite a tendência de crescimento territorial de espaço em espaço, incrementando sua identidade” (*apud* Miyamoto 1995:26).

Rudolf Kjéllen (1864-1922) faria a separação definitiva da geografia política e da geopolítica, ao afirmar que a primeira é estática, parte da ciência geográfica, enquanto a segunda é dinâmica, parte da ciência política; é ele que cunha a palavra “geopolítica” em 1899. Para Kjellén, a geopolítica pode ser definida como a “ciência do Estado como organismo geográfico” (*apud* Miyamoto 1995:22).

Após os pioneiros Ratzel e Kjellén começam a surgir as teorias geopolíticas mais famosas. O inglês Sir Halford Mackinder (1861-1947) proporia em 1904 a teoria do *heartland* na Eurásia central¹⁷¹, defendendo a partir daí a ideia de que a Inglaterra não deveria permitir uma aproximação entre Alemanha e Rússia, que colocaria toda esta área sob domínio de um mesmo bloco. Ao mesmo tempo, o americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914) proporia a supremacia do poder naval na configuração das grandes potências, defendendo uma visão estratégica deste campo por parte dos EUA, com vistas a permitir que esse país tomasse lugar como uma das principais potências mundiais. A teorização de Mahan foi continuada por Nicholas John Spykman (1893-1943), cuja “teoria das fimbrias marítimas” (1944) previa a configuração de um cinturão de proteção para os Estados Unidos. Finalmente, merece ser citado o controverso Karl Haushofer (1869-1945), pensador alemão que influenciou Hitler, embora defendesse a aliança russa para o controle do *heartland* (exatamente o que temia Mackinder), o que ia de encontro aos anseios expansionistas do Führer. Um ponto em comum a todos esses pensadores era o seu determinismo, que passaria a ser amplamente criticado após a II Guerra Mundial, especialmente na versão alemã¹⁷². Deve ser lembrado, porém, que o pensamento geopolítico francês desde o princípio seguiu uma corrente que se tornaria conhecida como *possibilista*, devido à influência da visão original do geógrafo Paul Vidal de la Blache (1845-1918), que enfatizava o quanto o homem podia alterar as condições que encontrava, dizendo inclusive que “o homem é um fator geográfico porque pode manipular os recursos existentes” (*apud* Miyamoto 1995:28). Uma divisão da geopolítica, então, em duas grandes

¹⁷¹ O próprio Mackinder resumiu as implicações de sua teoria da seguinte maneira em 1919: “Quem domina a Europa Oriental controla o coração do mundo [*heartland*]. Quem domina o coração do mundo controla a Ilha Mundial [*Eurásia*]. Quem domina a Ilha Mundial controla o Mundo” (*apud* Miyamoto 1995:32).

¹⁷² Uma boa análise da geopolítica alemã, conforme expressa na *Zeitschrift für Geopolitik*, pode ser encontrado em Silva (1996).

escolas, determinista e possibilista, será feita por quase todos os autores.

O caráter científico da geopolítica foi questionado desde o princípio. É claro que, como seu objetivo é – no mínimo – informar o processo de tomada de decisões estatal, os interesses envolvidos necessariamente afetarão a teoria formulada. Pudemos ver um exemplo disso nos casos das teorias de Mackinder e Mahan, que propunham cursos de ação bem definidos, isto é, além de descrever uma visão da realidade, também inseriam na formulação teórica *objetivos* que, a seu ver, teriam de ser seguidos pelos Estados. O fato de que esses objetivos fossem concebidos de maneira ampla – por exemplo, “manutenção do Império Britânico”, para Mackinder, e “elevação dos EUA ao status de grande potência”, para Mahan – de maneira nenhuma milita contra esta constatação.

Para lidar com essa complexidade de níveis e propósitos de análise dos teóricos geopolíticos, além da classificação em deterministas e possibilistas, Shigenoli Miyamoto utilizou outra, distinguindo dois tipos de geopolítica: (a) a que se limita ao “estudo do espaço geográfico e suas implicações na formulação de uma política visando principalmente a fins estratégicos”, por *innuendo* a “verdadeira” geopolítica; e (b) a que adiciona a isso “considerações étnicas ou sobre a organização nacional”, e que, por isso, “converte-se em uma ideologia” (1995:16). É uma classificação, como todas, reducionista, mas de grande utilidade.

2. As bases teóricas do pensamento de Golbery do Couto e Silva

Golbery situa a origem da geopolítica mais no campo da política e da guerra do que da geografia, apesar de citar Ratzel, Kjellén, e os demais teóricos. Para ele, a geopolítica surge após um grande desenvolvimento da reflexão mais propriamente estratégica no século XIX, que culminou no *Da Guerra* de Clausewitz. A separação teórica entre tática e estratégia é fruto do século XVIII; a partir daí, a “estratégia” vai englobando áreas cada vez maiores, até que se chegue à “guerra total” de Ludendorff, em que todos os recursos do Estado são alocados segundo imperativos estratégicos. Ocorre, assim, uma completa inversão da situação anterior, na qual a estratégia era apenas um meio de se alcançar os objetivos estatais. Evidentemente que a “guerra total” ludendorffiana é um caso limite, e a maioria dos autores não admite que os objetivos sejam dados pela própria estratégia, de maneira que ela continua sendo apenas um

meio, e não um *fim*¹⁷³, posição apoiada por Golbery.

Para ele, no mundo contemporâneo, em que, com a nova situação da Guerra Fria, “não se sabe mais distinguir onde começa e onde termina a guerra” (1952b), a estratégia torna-se uma *política de segurança nacional*. Neste contexto surge a necessidade da geopolítica, como fornecedora de informações para que o governo tome as decisões *políticas* em relação aos objetivos e aos meios de alcançá-los. A geopolítica, assim, está subordinada à estratégia, e esta à política¹⁷⁴. Sua função é de informar, e este limite não deve ser ultrapassado, sob pena de uma visão míope da realidade; este foi o erro de Haushofer, que “sempre buscou substituir-se de fato à estratégia geral, na orientação de toda a política de segurança nacional do estado” (1953:93). A estratégia, dividida em quatro ramos (ideológico, político, econômico e militar) tem diante de si duas tarefas: o planejamento geral da estratégia nacional, e planejamentos particulares. Nesse sentido, Golbery enfatiza que “a informação estratégica torna-se instrumento de capital importância na estratégia nacional, tanto na paz como na guerra”, sublinhando a necessidade de um serviço de informações (1953) que acabaria, após o golpe de 1964, fundando e dirigindo.

Além dos Objetivos Nacionais Permanentes¹⁷⁵ e Objetivos Nacionais Atuais¹⁷⁶ do pensamento tradicional esguiano, Golbery define um *Conceito Geopolítico Nacional*, que seria “a definição dos próprios objetivos nacionais permanentes em termos geopolíticos” (1960a:265), isto é, uma tradução do político para o estritamente geopolítico.

Temos através destes conceitos formulação a delimitação clara do

¹⁷³ É o que se percebe na definição de “grande estratégia” feita por Liddell-Hart: ela busca “coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, tendo em vista a conquista do objetivo político da guerra, definido pela política fundamental do governo” (*apud* Miyamoto 1995:14, n. 3).

¹⁷⁴ Este é um ponto reiterado por Golbery em vários escritos, Assim, em 1959c:189, diz ele que “a política abrange a estratégia, restringindo-se esta àquele setor da política que se acha sob a influência, direta ou indireta, de antagonismos internos e externos, existentes ou presumíveis”; por outro lado, há uma “diferença radical” entre “a simples concepção geopolítica – uma sugestão oferecida à pragmática dos estadistas – do planejamento estratégico e da obra política, em toda a sua plenitude integradora” (1959b:168).

¹⁷⁵ Na elaboração destes a geopolítica tem sua posição “correta” de conselheira: “A geopolítica [...] coopera, [...] substancialmente, na própria elaboração dos ONP” (1960a:262).

¹⁷⁶ Esta é uma terminologia clássica do pensamento esguiano. Ver a discussão sobre ESG acima, além de Arruda (1980) e Souza (1988).

âmbito de ação da geopolítica, distanciando-se Golbery de qualquer ufanismo em relação às suas possibilidades. A geopolítica, mesmo ao tocar na esfera da segurança nacional, não se confunde com a estratégia, mas forma um campo à parte, a geoestratégia ou “geopolítica da segurança nacional” (1959c:2002), que mantém as limitações da geopolítica como um todo.

Golbery não foi, porém, inteiramente consistente com essa visão, pois atribuiu objetivos à geopolítica nacional, algo que em tese estaria sujeito ao nível político de decisão e seria apenas informado pela geopolítica. Os termos que usa são amplos – os objetivos seriam a “sobrevivência do Estado como entidade internacional dotada de um poder soberano, como organismo social em processo de integração continuada, como nação próspera e prestigiada no mundo” (1959d:206) – mas isso não invalida a inconsistência.

Tendo estabelecido que a posição da geopolítica dentro da orientação do processo de tomada de decisões estatal em suas relações com a estratégia e a política *lato sensu*, bem como das limitações impostas por essa posição, podemos então analisar qual o *conceito* que Golbery utiliza para definir a geopolítica. Ele dá duas definições próprias em seus artigos:

...ser a geopolítica sobretudo uma arte – arte que se filia à política e, em particular, à estratégia ou política de segurança nacional, buscando orientá-las à luz da geografia dos espaços politicamente organizados e diferenciados pelo homem (1952a:27).

...geopolítica nada mais é que a fundamentação geográfica de linhas de ação políticas, quando não, por iniciativa, a proposição de diretrizes políticas formuladas à luz dos fatores geográficos (1959a:145).

Nestas definições, Golbery está no *mainstream* dos autores, seguindo fielmente a tradição brasileira inaugurada com Everardo Backheuser nos anos 1920, que definia geopolítica como “política feita em decorrência das condições geográficas” (*apud* Miyamoto 1995:23), um conceito citado com aprovação por Golbery, apesar do general considerar que dava demasiada importância à geografia. Fica claro que Golbery passa longe de atribuir caráter científico à geopolítica; e ele o faz não apenas devido à própria questão em aberto da cientificidade da ciência política como

um todo, mas por considerações específicas à geopolítica, em especial, o *caráter subjetivo* dos julgamentos que ela faz: “O poder relativo entre as nações [...] é e continuará a ser objeto de um juízo puramente subjetivo” (1953:70)¹⁷⁷. Assim, para ele, os autores clássicos mencionados acima, como Mahan e Mackinder, foram mais importantes por seus julgamentos e hipóteses do que propriamente pelos argumentos que aduziram a seu favor, pois estes não poderiam, de qualquer maneira, decidir a questão. A maneira mais fácil de compreendê-los seria através da análise dos objetivos que propunham a seus países, mais do que na consideração dos argumentos de que se utilizaram. Golbery decompõe a argumentação destes autores em (1) estimativa da conjuntura mundial; (2) apreciação do sentido de sua evolução; e (3) hipótese sobre o futuro balanço de forças, o que chama de *premissa básica estratégica* (1952a:24). A segunda e a terceira – as mais importantes – são clara e inevitavelmente subjetivas.

Além dessas definições amplas, há numerosos momentos em que Golbery destaca elementos específicos que estão incluídos dentro do conceito de geopolítica. Assim são enfatizados elementos como (a) necessidade do pensamento geopolítico ter base nacional¹⁷⁸; (b) sua relativa estabilidade no tempo¹⁷⁹; (c) sua orientação para o futuro, sendo o passado apenas um dado, de maneira que geopolíticas do passado fazem parte da história e não da ciência política¹⁸⁰; (d) seu caráter subordinado à estratégia e à política, como já foi mencionado; (e) seu caráter global, não restringindo-

¹⁷⁷ Na continuação da citação, diz Golbery que “se a avaliação do poder ou potencial das nações não fosse, como é, simples avaliação em que concorrem vários fatores subjetivos, e sujeita, pois, a inúmeros erros, então não haveria mais guerras” (1953:70). A incerteza causada por isso é um dos motivos da necessidade da informação estratégica, uma das preocupações de Golbery, como já mencionado acima.

¹⁷⁸ Várias vezes afirma Golbery ser seu pensamento de base nacional: ele possui “raízes autenticamente nacionalistas, a fundo embebidas na sólida realidade da própria terra brasileira” (1967a:xiv); e neste campo, “pontos de vista alienígenas têm de ser, o mais rigorosamente, banidos. Pois só vale a estratégia – como, de sua parte, a geopolítica – que for estritamente nacional” (1959f:247). Tratando de método, diz ele que “o ponto de vista, único justo, que é o da nação considerada quando refrata a conjuntura atual do mundo através do prisma cristalino de suas aspirações e de seus próprios interesses” (1959f:247)

¹⁷⁹ Golbery fala da “pretensão inerente a todo pensamento geopolítico que se preze, de resistir, em seu núcleo central de idéias, às variações conjunturais” (1967a:xiv). Em 1960, mesmo ao comentar as mudanças no cenário internacional, imputa os equívocos de formulações passadas à “insuficiências”, dizendo que “Não ousamos encobri-las nem justificá-las com o manto cambiante do tempo que afinal sempre transcorreu”. (1960a:254).

¹⁸⁰ Em 1959, Golbery afirma que “a geopolítica é sempre atual e visa propriamente ao futuro” (1959a:146).

se à considerações externas.

Esse é um ponto que exige maior elaboração, pois ele permite, utilizando-se a classificação proposta por Miyamoto citada acima, situar Golbery claramente dentro do segundo tipo de geopolítica, aquela que, na opinião desse estudioso, extrapola o seu campo de análise *strictu sensu*. Em seu texto mais antigo, de 1952, Golbery inicia o tratamento da questão a partir dos conceitos ratzelianos de “espaço” (*der Raum*), que é a situação territorial objetiva do Estado, e “posição” (*die Lage*), que é essa mesma situação vista de maneira relativa, isto é, levando-se em conta a situação dos demais Estados, do desenvolvimento tecnológico, das comunicações, etc. Em meio a essa discussão, Golbery faz um comentário revelador:

a análise do espaço diz respeito principalmente à definição de uma geopolítica aplicada ao campo interno [...] enquanto a estimativa de posição interessa, sobretudo, à geopolítica orientada para o exterior (1952b:31).

No pensamento geopolítico de Golbery existe, portanto, uma geopolítica “externa” e uma geopolítica “interna”. Este fato é reiterado, sem contradição com as formulações anteriores, em 1959, quando Golbery diz que a geopolítica:

propõe diretrizes, calcadas nos conceitos básicos de espaço e de posição, à política nacional, tanto no domínio não-estratégico desta, e onde se visa ao bem-estar, ao progresso, ao desenvolvimento atingíveis sem a ameaça de antagonismos internos ou externos, quanto na esfera da segurança nacional, isto é, da estratégia (1959c:202).

Infelizmente, a questão da existência de duas geopolíticas, interna e externa, não é tratada novamente de maneira teórica nos escritos de Golbery.

Uma última questão a ser levantada a respeito da teoria do pensamento geopolítico de Golbery é sua situação em relação à divisão da geopolítica entre deterministas e possibilistas. Nesse ponto, apesar de citar os autores e mesmo utilizar os termos “determinista” e “possibilista”, Golbery não se pronuncia abertamente. Em nossa opinião, sua defesa do caráter subjetivo da avaliação geopolítica, bem como de que a compreensão das teorias geopolíticas é tão ou mais fácil pela consideração das linhas de

ação sugeridas do que pelos argumentos aduzidos em seu favor, militam contra uma visão determinista da geopolítica. Existem, porém, duas passagens relativas à história do Brasil que podem ser incompatíveis com uma tal visão. São elas:

A unidade geográfica, econômica e humana precedia, assim, o império lusitano da América (1959a:248).

A inclusão do heartland central [do Brasil] quase todo na porção portuguesa delimitada em Tordesilhas renunciava aqui, assim, a própria expansão da fronteira bem para oeste (1960b:278).

A primeira passagem pode ser creditada a um ufanismo que, na formulação, pode ter ido além dos desejos do autor. Já a segunda é bem mais clara e não admite esse tipo de explicação. Sem entrar em detalhes sobre a geopolítica interna do Brasil segundo Golbery, podemos dizer que ele considera ótima a posição geopolítica do núcleo central brasileiro (*grosso modo* compreendido como SP-MG-RJ) dentro do continente sul-americano, e, nesta passagem, afirma que tal situação afetou de alguma maneira a expansão territorial. Para fazermos a passagem se coadunar com a visão geral, poderíamos, por exemplo, lembrar que *preenunciar* não significa *determinar*. Porém, aí já estaremos a discutir terminologia com o fito de tornar o pensamento

¹⁸¹ O general define “planejamento” em diversos trechos. Para exemplificar, escolhemos os seguintes: a) “orientação, ordenação, racionalização, em suma, do conjunto de ações que visam a determinados fins. Pressupõe a existência de recursos ou meios a empregar e, também, a previsão de obstáculos, quando não antagonismos: o campo em que se exercem as ações é, notoriamente, sempre um campo resistente. Por outro lado, o planejamento implica uma busca dirigida de conhecimentos e mais conhecimentos – em certos casos, informações – e consiste, sobretudo, num sistema de escolhas ou decisões, sucessivas e hierarquizadas, entre alternativas diversas, as linhas de ação possíveis. Racionalização – intencionalidade – decisões ou escolhas – escala hierárquica – tudo com vistas a um complexo de ações intimamente ligadas: eis aí a essência de todo e qualquer planejamento” (1958:432-433); b) “sistema de escolhas sucessivas e hierarquizadas entre alternativas que se prefiguram, dentro de um universo de conhecimentos em expansão dirigida, com o propósito de racionalizar e orientar a ação com vistas à consecução de determinados fins – dadas, de um lado, certa disponibilidade estimada de recursos e, de outro, uma série, também estimada, de obstáculos” (1956a:398); c) “conjunto encadeado de julgamentos de valor, e todo plano não deixa de apresentar seu aspecto negativo (hipóteses ou alternativas rejeitadas)” (1956a:403).

¹⁸² Golbery avisa aos países desenvolvidos que “nunca bastarão as prédicas mais ou menos insinceras sobre as virtudes inexcedíveis e sem jaça da livre empresa, a doutrinação cínica em favor da eterna benemerência do capital estrangeiro, as teses cediças sobre as vantagens inigualáveis de um livre-cambismo já defunto e as maravilhas da divisão internacional do trabalho, as apregoadas vocações agrícolas ou as repetidas demonstrações da perfeição admirável do

de Golbery inteiramente consistente, o que também não é necessário; basta deixar-se anotado que o teor geral do argumento golberiano não se coaduna com uma visão inteiramente determinista dos fatos.

3. A questão do planejamento estatal

O general Golbery é ferrenho defensor do planejamento econômico estatal¹⁸¹, e crítico do liberalismo econômico clássico¹⁸², tratando extensamente do tema em seu livro de 1955, *Planejamento Estratégico*. Afirmo primeiro que o planejamento tornou-se *slogan*, conseguindo adesões e repúdios irracionais. Mais uma vez defende que “planejamento e controle centralizado ou autoritário da economia e da sociedade não são, em absoluto, conceitos que se impliquem” (1956:397).

mecanismo automático do mercado livre. Contraproducentes serão, afinal, os empréstimos a contagotas que cada vez mais jungem o devedor à bolsa ávida e à vontade fria dos prestamistas, o oferecimento de armas quase sempre já obsoletas com que se busca agradar aos militares, a distribuição de comendas para afagar vaidades, de recompensas mais sonantes para pagar dedicações, de tiradas oratórias para embair os incautos e o apoio, ostensivo ou mascarado, a todas as ditaduras vigorosas, a todos os potentados e a todas as corrupções” (1958:142).

¹⁸³ “O ideal, no planejamento do fortalecimento do potencial, é instituir mecanismos automáticos ou semi-automáticos de controle e de correção que, sob um rótulo impessoal muito mais aceitável – a “mão oculta” dos economistas clássicos em sua crença inabalável nas virtudes inexcedíveis do poder regulador do mercado e da livre competição, o sistema de leilões na regulação discriminatória das importações, etc. – disfarcem o arbítrio da escolha, sempre presente, do próprio planejador, libertando, ademais, a este, da obrigação de intervenções diretas muito frequentes que lhe proporão intermináveis e embaraçosos problemas específicos de escolha” (1956a:417).

¹⁸⁴ Para Golbery, a expansão temida por Hayek só se dá no totalitarismo; “além disso, a coexistência de setores planejados e setores completamente livres é muito mais fácil de manter-se no âmbito de uma sociedade democrática” (1956:474).

¹⁸⁵ “No planejamento democrático, sem dúvida, há controles também, nem se compreenderia qualquer planejamento ou ação coordenada sem a previsão e a possibilidade da aplicação de adequados controles sociais. Na verdade, sem controle social não haveria sequer sociedade. [...] O método democrático caracteriza-se, em verdade, por um jogo balanceado de sanções e de estímulos, nunca interditando nem abafando, antes revigorando, um pleno e salutar exercício da iniciativa individual, tornando a este tanto mais benéfico, e útil para o próprio cidadão, isoladamente considerado, quanto mais se enquadre nos objetivos visados pelos planos vigentes, tanto mais prejudicial e oneroso quanto mais pernicioso possa ser para estes” (1956b:473-474).

¹⁸⁶ “No dirigismo totalitário, a execução do planejamento vem, afinal, assegurada de todo através de um mecanismo coercitivo mais ou menos rigoroso que conceitua a não-obediência a qualquer das diretrizes dos planejadores como verdadeiros crimes contra a sociedade, e, pois, também contra o Estado. Tolhe-se, assim, a iniciativa individual no cárcere estreito de múltiplas e kafkianas decisões superiores. Renega-se a liberdade. Desrespeita-se, comprime-se, conspurca-se toda a personalidade do homem” (1956b:473).

Porém, ele é claro quanto às limitações à liberdade por ele exigidas, e que envolvem até a camuflagem do plano por parte do governo frente à sociedade¹⁸³.

Conhecedor da crítica liberal de Hayek (1944) ao planejamento, Golbery afirma que ele não é inevitavelmente o “caminho da servidão¹⁸⁴” – mas, principalmente, que não é ele que diferencia o bloco ocidental e o oriental. A diferença está no *método empregado*: manipulação de incentivos (método “democrático¹⁸⁵”) vs. coerção (método “totalitário¹⁸⁶”). Assim, “a diferença essencial entre os dois sistemas . . . não reside nem pode residir na amplitude do campo da intervenção estatal” (1956b).

Vemos assim, que a diferença entre a “democracia ocidental” e o “comunismo totalitário” já fica um pouco esmaecida. Golbery vai mais longe, pois percebe que também as democracias utilizam-se da coerção; assim, a diferença mesmo em relação ao método não é absoluta, ela se dá devido à dosagem dos elementos de coerção e incentivo: “o que, no mundo totalitário é a norma, no planejamento democrático será mera exceção” (1956b:474). Assim, em geral, uma pessoa “poderá decidir-se por uma ação antagônica [ao plano], sem que, por isso, venha capitulado e punido como um simples delinqüente social, o antipartido ou o antipovo do jargão comunista” (1956b:474).

É verdade, reconhece o general, que a Rússia avançou muito com o totalitarismo, de maneira que o “progresso insofismável da Rússia” lança um “desafio crucial... às próprias convicções democráticas de todos os povos do Ocidente” e à sua capacidade de atrair o Terceiro Mundo (1956b:475-476). Como explicá-lo? Golbery não nega as vantagens do totalitarismo: “na dura competição de poder em que os Grandes se vêem empenhados, nada mais natural, pois, que o sistema totalitário leve, de imediato, indiscutíveis vantagens” (1956b:475). É que a repressão da liberdade consegue progresso mais acelerado devido à concentração da atenção, mas logo exaure-se; enquanto a democracia, seguindo um caminho mais demorado, e por isso mesmo mais pleno, não corre esse risco. O tipo de desenvolvimento alcançado pelos países comunistas, também, deve ser percebido e criticado por sua estreiteza, pois “o desenvolvimento econômico, como programa, é, de fato, muito menos integral e corrente do que o fortalecimento do potencial nacional” (1956b:476), por enfatizar demais o econômico, esquecendo o político, o social, o psicológico, e o militar. À essa “perspectiva tão estreita e

estrábica de um materialismo indisfarçável e malsão, que fere mesmo a fundo a consciência cristã, precisamos opor, firmemente, a visão global de um desenvolvimento, nunca apenas econômico, mas desenvolvimento social em toda a sua amplitude” (1956b:477).

Tratando do caso brasileiro, Golbery propõe planos quinquenais para o País (dentro de uma democracia), com cada plano estendendo-se ao primeiro ano do mandato do sucessor (1954b:549). Isso garantiria continuidade e permitiria que o mandatário recém-empossado gastasse seu primeiro ano formulando seu próprio plano. Citando países com planos do tipo (Tchecoslováquia, Equador, Alemanha Oriental, Polônia, México, Bélgica, Rússia, Iugoslávia, Argentina), Golbery tenta até colocar os EUA no meio, via o “programa de desenvolvimento da produção” proposto pelo presidente Eisenhower. O planejamento é indicativo para a iniciativa privada, mas não exclui a “ação direta do governo” nos “setores que, por oferecerem baixo índice de remuneração

¹⁸⁷ “A criticidade do fator “capital” é, sem dúvida, a característica mais relevante das economias subdesenvolvidas” (1954c:366).

Capítulo 4

Golbery e as Relações Internacionais

1. O realismo de Golbery

A Filosofia da História. Golbery alicerça sua visão do mundo, além da geopolítica, em um outro tipo de análise de surgimento recente: a Filosofia da História, e, em especial, os trabalhos famosos de Oswald Spengler (*Decadência do Ocidente*, 1919) e Arnold Toynbee (*Um Estudo da História*, 1934-1961). Teremos, pois, que nos deter um pouco na contribuição destes dois autores.

Logo ressalta-se o fato da maior importância de Spengler em relação a Toynbee, pois foi ele quem criou o campo e lançou a primeira grande teoria a respeito, tanto que todos os estudiosos posteriores fizeram apenas elaborações à sua tese, mesmo que viessem a distanciar-se bastante dela. Spengler divide a humanidade em civilizações, concebidas quase como compartimentos estanques, sendo o empréstimo cultural entre elas algo raro, merecedor de uma categoria por si própria, a *pseudomorfose*, da qual um exemplo seria a adoção do Cristianismo (de origem “magiana”¹⁸⁸) pela civilização greco-romana. Para Spengler, todas as civilizações seguiam um percurso pré-definido que, embora concebido de maneira

¹⁸⁸ Spengler cunhou esse termo para englobar todas as civilizações surgidas no Oriente Médio, e esta foi – com justiça – uma de suas concepções mais criticadas.

organicista, teve suas fases delimitadas empiricamente. Inicialmente haveria um período de ascensão (*Kultur*), a que se seguiria um período de crise em vários níveis, que permite a ascensão de governos militaristas que podem manter a guerra, intermitente ou não, até que uma supremacia seja mantida e o império universal iniciado. Esse fenômeno Spengler denomina de “cesarismo” e, na sua leitura, era esse o período em que a civilização ocidental estava iniciando no começo do século XX. A criação de um “império universal” dentro de cada civilização iniciaria a sua “idade de ouro”, na qual a cessação dos conflitos internos na civilização geraria a ilusão de prosperidade; mas, na verdade, a instalação do império universal é um sintoma de que a decadência (*Zivilisation*, pejorativo em alemão¹⁸⁹), que já começara antes, é agora irreversível; a civilização se enfraquece até que venha a ser derrotada por outra, quando o ciclo se reinicia¹⁹⁰.

Como é sabido, a obra de Spengler, ainda que tivesse sido escrita antes da Primeira Guerra Mundial, só foi publicada posteriormente, o que lhe garantiu uma grande audiência na Alemanha derrotada e, depois, no resto do mundo. Numerosos estudiosos debruçaram-se sobre o tema, criticaram a obra spengleriana e criaram teorias rivais. Destes, o mais famoso foi o inglês Arnold Toynbee, cuja obra enorme é uma crítica que, ao mesmo tempo, pouco se distancia das teses de Spengler em seus aspectos centrais. Com algumas nuances, a visão do progresso geral das civilizações é a mesma. A diferença principal entre ambos está no fato de que Toynbee não é determinista como fora Spengler, e, assim, não considera inevitável que a civilização ocidental seja dominada por um império universal, decaia e desapareça. Porém, em nossa opinião é impossível deixar de notar que essa consideração de Toynbee destoa do tom geral da obra, chegando até a dar a impressão de ter sido inserida posteriormente em um texto já escrito. Além disso, enquanto Spengler fora relativista absoluto, considerando as civilizações incomensuráveis

¹⁸⁹ Sobre os conceitos de *Kultur* e *Zivilisation*, ver Elias 1939:21-50.

¹⁹⁰ Enfatizamos que se trata de uma exposição muito resumida e simplificada do pensamento de Spengler, que é muito mais rico do que esse esquema aparentemente puramente descritivo aqui delineado. Vários de seus conceitos são de fato interessantes (como “pseudomorfose”, “cesarismo” e “império universal”), bem como algumas de suas constatações, de extrema originalidade (Spengler foi o primeiro a perceber, e nomear, o período de “segunda religiosidade” na decadência das civilizações). Mas ele será mais lembrado por um dos recursos de que se utilizou, o de traçar comparações, como que fez entre Alexandre, o Grande, na civilização clássica, e Napoleão Bonaparte na civilização ocidental.

e portanto incomparáveis umas com as outras, Toynbee mencionou o substrato comum a todas (os universais humanos) e não abandonou a ideia de progresso.

A Filosofia da História decaiu após a II Guerra Mundial; embora tenham aparecido vários trabalhos, estes tiveram pouca repercussão, em claro contraste com a situação após a I Guerra Mundial. Em seus textos, Golbery dialogará com Spengler e, principalmente, com Toynbee, não citando outros autores. Já em 1952 mostra o General conhecimento destas questões, ao dizer que “ou a democracia se renova e avigora ou irá sucumbir, exangue de forças e de vontade, nos braços ásperos do cesarismo” (1952a:15), um comentário que mostra a influência de Toynbee, pois só para ele um tal desejo faria sentido.

O ponto central em que considerações de Filosofia da História influenciariam Golbery seria em seu conceito de “Ocidente”, que é fundamental em seu pensamento¹⁹¹. Em texto escrito em 1958, ele trata com vagar da questão da definição de Ocidente, citando os filósofos da História em busca de uma conclusão mais clara. A própria multiplicidade de definições indica a dificuldade da tarefa, levando Golbery a reconhecer que “definir o núcleo diferencial e legítimo de uma cultura [...] é tarefa [...] que dificilmente se pode liberar de preferências opinativas” (1958:109). Isso não o impede de reconhecer – sem discussões mais profundas, apenas apoiando-se na literatura – as civilizações ocidental, ortodoxa, islâmica, hindu, extremo-oriental (talvez decomponível em chinesa e nipo-coreana), além de pequenas “reliquias fossilizadas”¹⁹² como os judeus e os parsis (1959f).

O que é então o Ocidente? Golbery interessadamente não o define diretamente, mas apenas descreve qual seria o Ocidente que valeria a pena definir:

Pois o único Ocidente que vale como um todo duradouro e coeso, o Ocidente que se pode de fato distinguir, nitidamente, de tantas outras civilizações e culturas, dotado de uma individualidade própria, original e marcadamente característica, é, para nós, o Ocidente como ideal, o Ocidente como propósito, o Ocidente como programa (1958:113-114).

¹⁹¹ Nas palavras de Oliveiros Silva Ferreira, “o medo que a civilização cristã desapareça inspira o pensamento do general Golbery” (1988:38).

¹⁹² O uso do termo “fossilizadas” aqui é clara influência spengleriana.

Tal formulação é extremamente interessante, pois, através dela Golbery cria um abismo entre a teoria e a realidade, ou entre o seu Ocidente ideal e aquele que existe efetivamente. Tal diferença, como veremos abaixo, será responsável por algumas contradições em seu pensamento. Mas qual, então, são as características que definem essa civilização? Para Golbery, as decisivas são três: ciência, democracia e cristianismo¹⁹³. Sobre a primeira, ele não se detém muito, mas por toda a obra encontram-se comentários a respeito da importância da democracia, da liberdade individual e do cristianismo¹⁹⁴.

As dificuldades que Golbery criou para si pela criação do conceito abstrato de Ocidente, separado do Ocidente realmente existente, manifestam-se logo, pois a questão é central: reconhecendo-se nos EUA a potência líder do Ocidente “realmente existente”, quando suas ações visariam o bem de toda a civilização – merecendo portanto apoio – e quando visariam apenas o interesse nacional específico dos Estados Unidos – em cujo caso os demais países deveriam consultar unicamente seus próprios interesses nacionais? Essa é uma questão que Golbery jamais resolve, e nem sequer discute especificamente, mas que estará presente em muitos momentos. Para dar um exemplo, em 1958 ele critica a :

fórmula “neutralista” que tanto eco encontraria na França. [. . .] Como se o que estivesse realmente em jogo fossem simples interesses particulares dos opulentos ianques e não a questão vital da própria sobrevivência de

¹⁹³ Sua formulação é: “a Ciência como instrumento de ação; a Democracia como fórmula de organização política; o Cristianismo como supremo padrão ético de convivência social” (1958:114). Nisto Golbery se distancia da maioria dos filósofos da História. Para eles, a ciência e a democracia – a não se se concebidas em sentido tão amplo que teriam sempre existido no Ocidente – são características de fases e não da civilização como um todo. Apenas o cristianismo seria um elemento definidor verdadeiro – e isso apenas para os filósofos que distinguem entre a civilização clássica e a civilização ocidental! Spengler e Toynbee fizeram essa distinção, embora muitos outros não a tenham feito. Golbery jamais se pronunciou a respeito dessa questão, então podemos apenas conjecturar que, como suas referências foram exatamente esses dois autores, ele concordaria com tal separação.

¹⁹⁴ Por exemplo: “Não obedecerás senão a um único senhor teu Deus – eis, pois, o supremo mandamento social” (1960a:255); “A liberdade democrática é um valor inestimável para a civilização do Ocidente, e renegá-la, em face do agressor totalitário, seria, no fundo, confessar-se *a priori* vencido” (1958:129); “a liberdade do cidadão dentro do Estado moderno precisa ser salvaguardada e defendida também, dentro de limites que são irredutíveis até mesmo na guerra, sob pena de, sem ela – a liberdade – totalmente esvair-se a própria segurança”. (1967b:12).

todo o mundo do Ocidente!... (1958:134-135)

Essa crítica se sustenta apenas no julgamento do indivíduo Golbery do Couto e Silva a respeito de quais são os interesses envolvidos na questão. Note-se que sua posição não decorre nem sequer dos filósofos da História a quem recorreu, pois poder-se-ia argumentar que, como os EUA eram a potência mais forte, bem poderiam impor seu império universal ao Ocidente, um resultado contrário tanto ao próprio bem-estar da civilização ocidental como ao nacionalismo de Golbery. Ele está atento em relação a esse perigo, e não nos surpreende descobrir que um tal futuro não lhe parecia promissor: “senão – praza aos céus evitá-lo! – o Império Universal, com sua paz ecumênica, mas seu incontrastável e despótico cesarismo interior” (1959f:252). Em nenhum momento, porém, Golbery usará os termos “Estados Unidos da América” e “império universal” relacionando-os um com o outro. Não se pode deixar de considerar isso uma falha de seu pensamento; não sabemos se isso não foi explicitado por não achar Golbery que tal fosse conveniente, ou, o que consideramos mais provável, por ter sido realmente de um ponto cego do general.

Visão golberiana das relações internacionais

Quanto à visão das relações internacionais, nenhuma dificuldade temos para classificar Golbery entre os realistas¹⁹⁵. Para ele, o panorama internacional continua a ser uma “paisagem anárquica” (1967b:08), apesar de todos os esforços em contrário; e a base da sociedade internacional é e continuará a ser o Estado, que age através do *poder*, conceito fundamental das ciências sociais. (“é preciso subsistir e é indispensável agir, e não há como agir nem mesmo como subsistir, a não ser pelo poder”, 1953:64). O Estado caracteriza-se pela *soberania* de que dispõe e, através do *poder nacional*¹⁹⁶, busca atingir seus ONPs e ONAs, conforme descrito acima. Golbery é claro neste ponto:

¹⁹⁵ Ele mesmo o faz, dizendo que “será na avaliação realista do poder das nações que se fundamentará a estratégia, por mais idealistas que possam ser alguns dos objetivos por ela generosamente visados” (1953:64).

¹⁹⁶ Definido, em 1967b:10, como “capacidade espiritual e material, da totalidade dos meios econômicos, políticos, psicossociais e militares que possa reunir para a luta”.

A sobrevivência sem qualquer dose apreciável de autodeterminação ou soberania seria em verdade [...] uma contradição insolúvel ou mera ficção jurídica; algo sobreviveria sempre, mas nunca um Estado (1959d:205).

Isso não quer dizer que os Estados não possam *voluntariamente* limitar a aplicação de sua soberania, tanto que Golbery não descarta um tal curso para o Brasil. Porém, tal autolimitação só pode tocar aspectos “não essenciais”, de maneira que a formulação fica com um conteúdo extremamente raso.

O Estadocentrismo de Golbery manifesta-se em suas considerações sobre o nacionalismo, que até podem ser consideradas como em tensão com sua defesa das liberdades do indivíduo. Golbery distancia-se da xenofobia – “essa doença infantil do nacionalismo” (1960a:260) – mas o erige em um dos principais fatores da própria *humanidade* do ser humano:

De fato, o nacionalismo é, ainda, toda a nossa nobreza. E, se não o for conscientemente, muito importa que o seja (1960a:255)

Hoje, subsiste ainda a nação como polarizadora dessa suprema lealdade, sem a qual o homem nem mesmo seria homem, incapaz de transcender-se abnegadamente, nos sacrifícios mais heróicos, a um egotismo esterilizador e antissocial (1960a:257)

O nacionalismo é caracterizado especificamente por ser uma *vontade* de “engrandecer cada vez mais a nação” (1960a:257) através da realização dos ONPs, que são a sobrevivência, a prosperidade, a soberania, a integração social, e o prestígio¹⁹⁷. Ele é um fim absoluto, não devendo ser utilizado como um meio.

Considerando o *poder* como o conceito essencial das ciências sociais, Golbery discute o poder nacional em termos de potencial de guerra; o Estado forte é aquele que vence, e, por ampliação, aquele que tem condições de vencer. (Lembremos, porém, que Golbery considera a estimativa do poder algo intrinsecamente subjetivo). Embora nesse campo o potencial militar e econômico seja fundamental, não estão descartadas outras formas de poder, como o poder ideológico e o poder psicossocial. Além disso, Golbery reitera que a definição dos objetivos

¹⁹⁷ Novamente lembramos que, em tese, a formulação dos ONPs não cabe à geopolítica; mais uma vez Golbery passa dos limites que se impôs, mas, também dessa vez, com propostas de objetivos amplas e abstratas.

não cabe à estratégia, mas à política.

Apesar do *poder* abstratamente considerado de uma nação ser uno e constante, “variando apenas sua expressão em termos de poder qualificado” (1953:75) – variando *geográfica e temporalmente*, enfatizemos, pois Golbery não congela a História – não é ele que é o principal para a análise geopolítica, em que a situação relativa sempre será mais informativa do que os dados brutos da realidade. Assim,

o que de fato interessa . . . é a comparação dos poderes de duas ou mais nações que intervenham em uma situação definida, numa área ou região definida, em condições de tempo também definidas (1953:71).

Como o poder que interessa à geopolítica é então dependente do contexto, torna-se importante para a análise a divisão geográfica em “áreas estratégicas”, com os objetivos e as estratégias (política, militar) variando conforme as características dessas áreas. Golbery as define como:

área que, pelo seu potencial estratégico, constitui um campo de aplicação efetivamente útil para uma ação ou ações estratégicas visando à consecução, ou, pelo menos, à salvaguarda dos objetivos definidos no conceito estratégico nacional (1953:88).

Porém, não devemos pensar que as áreas existem na realidade; sua unidade é “sobretudo eco-sociocultural” (1953:95), e já sabemos que esse tipo de definição tem necessariamente um componente subjetivo; Golbery o diz expressamente, pois “em sua delimitação [...] há sempre um certo grau de arbitrariedade” (1953:95). Além de sua própria delimitação ser subjetiva, as áreas podem ser sobrepostas, de maneira que um mesmo Estado pode estar em várias delas; e, finalmente, elas só fazem sentido a partir de um certo ponto de vista, que é necessariamente o ponto de vista nacional. Golbery dá dois exemplos para clarificar a questão: primeiro, as diferentes posições geopolíticas dos países sul-americanos não são importantes, por exemplo, para a Inglaterra, de maneira que, na ótica desta, todo o continente está englobado em uma única área geopolítica; segundo, tratando do caso brasileiro, afirma que “a ambivalência da Turquia ou do Iraque [no conflito Leste-Oeste] para nós realmente não

existe” (1953:99).

Vivemos então num mundo anárquico, centrado em Estados ciosos de suas soberanias, composto por diferentes civilizações em variados graus de progressão pelo esquema dos estágios propostos pelos filósofos da História, e que, no caso de nossa civilização, pode estar levando ao império universal. Em duas formulações, Golbery parece, ao descrever o estado atual da situação internacional, situar-nos dentro do processo que levará/levaria ao império universal. Assim, diz ele que estamos em uma “fase feudal” da vida internacional, pois o poder está estruturado “em núcleos esparsos e autônomos, numa primeira etapa de cristalização rudimentar, em que cada Estado se defronta com os demais, tal como, em épocas outras, os barões e senhores [...]” (1967b:09)¹⁹⁸. Essa cristalização avança pelo fortalecimento dos núcleos já existentes de poder, em que as pequenas nações pesam cada dia menos¹⁹⁹.

Pode-se perceber uma certa tensão, que não aparece explicitada na obra de Golbery mas que é impossível não notar em uma análise mais detalhada, entre a visão de um mundo totalmente “anárquico” e Estado-cêntrico e a visão do mesmo como dividido em civilizações (um conceito que limita a liberdade de ação dos Estados, fazendo reduzir a “anarquia” do sistema). Só é possível resolver o problema ao se postular dois níveis de análise – estatal e civilizacional – com influência entre si mas essencialmente separados. Alguns filósofos da história deram esse passo, mas Golbery não se preocupou com o problema, o que é uma nova limitação de seu pensamento.

2. A bipolaridade e o sistema internacional

Os artigos de Golbery foram escritos na década de 1950, bem antes da *détente* que se seguiu à crise dos mísseis de Cuba; alguns inclusive datam de 1952, quando a Guerra Fria havia se tornado quente na Coreia. Assim, dada a identificação de Golbery com o Ocidente e a influência da filosofia da História em seu pensamento, não surpreende que descreva a Guerra Fria como uma luta entre “a civilização cristã do

¹⁹⁸ O que queremos dizer é que essa “cristalização” notada por Golbery, segundo a filosofia da História, tem um sentido (*telos*): o império universal.

¹⁹⁹ Diz Golbery que “as pequenas nações se vêem, da noite para o dia, reduzidas à condição humilde de Estados pigmeus, e já se lhes profetiza abertamente um fim obscuro, sob a capa de iniludíveis integrações regionais” (1952a:17)

Ocidente e o materialismo comunista do Oriente” (1959e:225). Mesmo em 1967, quando reconhece que o panorama mudara, com a distensão e o atenuamento da bipolaridade, devido à ruptura sino-soviética e à política de De Gaulle na França, Golbery afirma que “o antagonismo entre o Ocidente cristão e o Oriente comunista domina ainda a conjuntura mundial” (1967a:xv). Logo se percebe, assim, que essa distinção é um dos eixos centrais de seu pensamento. O simples fato de elevar o conflito entre Estados Unidos e União Soviética ao nível de conflito entre civilizações – e não apenas entre dois Estados particularmente fortes – gera numerosas consequências para a análise. É por isso que, para Golbery, uma “terceira posição” ou “neutralismo” é incompreensível: trata-se de uma disputa que a todos afeta, em especial à América Latina e ao Brasil, integrantes do Ocidente ainda que periféricos²⁰⁰, e da qual portanto não podemos nos retirar. Para esses países, buscar uma terceira via, como o não alinhamento, não seria mais uma das estratégias abertas aos Estados na busca de seus interesses; seria uma traição aos valores da civilização ocidental.

Note-se que esse tom moralista que passa a ter o argumento de Golbery é relativizado pelo fato de o Estado principal de nossa civilização – os EUA – evidentemente ter interesses particulares. O cenário internacional continua a ser composto por “constelações feudais de Estados-barões rodeados de satélites ou vassalos” (1952a:17). Voltamos ao dilema que Golbery criou para si com sua definição abstrata de Ocidente, tratada acima²⁰¹.

Com o polo ocidental da disputa já definido, como descreve Golbery

²⁰⁰ Em 1958, diz Golbery que “nós somos, também, o Ocidente” (1958:115). Também afirma no ano seguinte que, em nosso tempo, “não há mais lugar para “esplêndidos isolamentos” – nem o isolamento seria possível, nem, se o fosse, poderia aspirar a ser suportável, quando mais a ser esplêndido” (1959c:175)

²⁰¹ Ver p. 97.

²⁰² O comunismo é uma “ideologia dissociadora, pretensamente campeã da justiça social e das verdadeiras liberdades do homem, que se mascara sob as mais justas aspirações nacionalistas e os mais nobres ideais democráticos, que faz da demagogia o seu melhor aliado e, da corrupção o cúmplice mais fiel, que solapa todas as crenças e desmoraliza todas as virtudes, que repudia a religião como ópio dos povos e propaga um fanatismo estéril como vil sucedâneo, que mistifica, que escraviza, que envenena, que mata” (1958:141). Em outro texto, Golbery luta “contra a pior forma de entreguismo, que é esse entreguismo psicológico dos teleguiados comunistas . . .” (1959e:232).

²⁰³ No mesmo ano, Gobery fala da “existência pacífica em que não crêem e tampouco desejam” (1958:120).

o bloco comunista? Quanto à ideologia, como seria de se esperar, sua crítica é completa²⁰². Quanto à atuação no cenário internacional, trata-se de um movimento expansionista, e que não fugirá da guerra para atingir seus objetivos: “tudo leva a crer que um desencadeamento brutal de uma guerra atômica irrestrita só possa surgir por decisão fria e calculista dos senhores absolutos do Kremlin” (1958:121)²⁰³. Golbery teme que o bloco comunista (URSS + China) possam, aproveitando-se do neutralismo indiano, avançar pelos dois lados do subcontinente, “penetrando ao longo do vasto arco indonésico” e, aproveitando-se do nacionalismo árabe, avançar sobre o Oriente Médio e norte da África, configurando já aí uma ameaça à segurança sul-americana (1959e:227-228).

Apenas o Ocidente pode deter essa ameaça comunista-oriental, e será obrigado a fazê-lo devido á ameaça à sua própria sobrevivência. Devido a isso, e sob a liderança dos EUA, se criou uma “estratégia ocidental como um todo bem definido e coerente, válida para todo o âmbito mundial e duradoura no tempo” (1958:132-133), que é a “estratégia de contenção” formulada originalmente por George Frost Kennan. A contenção envolverá guerras limitadas, como as da Coreia, mas mesmo estas são perigosas, por poderem facilmente escalar²⁰⁴. O holocausto nuclear é contemplado por Golbery, embora considere que só pode ser iniciado pelos soviéticos, estando o Ocidente, por suas próprias crenças centrais, impedido de fazê-lo²⁰⁵. Mas Golbery não tem uma visão totalmente catastrófica do resultado:

Se o choque brutal se produzir afinal . . . poderá o hemisfério norte acabar mergulhando de todo em uma treva espessa de desesperação e miséria. E, se o Brasil subsistir em segurança neste golfo excêntrico do Atlântico Sul, poderá bem ser destino seu recolher a herança de cultura de uma civilização portentosa que se tenha esvaído na loucura da guerra (1953:105).

Também para o Brasil, a ameaça militar comunista é a principal.

²⁰⁴ Golbery define guerras limitadas como as em que “para ambos os partidos, os objetivos visados e os riscos envolvidos sejam, por sua própria natureza, limitados também” (1958:123)

²⁰⁵ É um argumento de difícil sustentação: se o motivo são as “crenças” e não a retaliação, como foi possível Hiroshima e Nagasaki? E se admitirmos que o verdadeiro motivo é a retaliação, por que os soviéticos considerariam seriamente a possibilidade de iniciar o ataque? Golbery não lida com o problema.

Diz o general que ela “sobreleva, inegavelmente, a quaisquer outras” (1959d:214), e isso devido à importante posição geopolítica da América do Sul para o Ocidente:

O conjunto triangular da América do Sul, da África e da Antártida de fato constitui a retaguarda vital de todo o mundo do Ocidente. Qualquer penetração importante, aí, de um inimigo comprometerá certamente todo o sistema defensivo do mundo ocidental, sobretudo porque tornará, desde logo, extremamente vulneráveis as comunicações marítimas e aéreas, de que o Atlântico Sul é o palco insubstituível, e a Antártida, o ferrolho”. Por isso, os EUA não poderão “descurar da extraordinária significação geopolítica e geoestratégica da América do Sul (1959e:228-229).

Além dessa ameaça militar – e remota –, em cuja concretização contaríamos certamente com o apoio norte-americano, Golbery identifica uma outra ameaça, a subversiva, essa sendo imediata e de difícil solução. Na África, ela pode entregar aos soviéticos o acesso ao Atlântico Sul, ameaça direta à segurança brasileira; mas na própria América Latina, no próprio Brasil, devido à pobreza generalizada, ela é uma ameaça. Além de ser, no limite, um perigo para a própria sobrevivência do Ocidente, ela no mínimo ameaça a soberania dos Estados americanos, pois as duas superpotências certamente iriam intervir para salvaguardar seus interesses no caso de qualquer possibilidade de revolução²⁰⁶. Assim,

Contra um perigo dessa ordem [subversão] a América do Sul necessita desde já premunir-se e decididamente preparar-se . . . não só não devemos contar com qualquer apoio exterior, antes, tudo devemos fazer para que este venha a ser inteiramente desnecessário, evidentemente supérfluo e até mesmo injustificado (1959e:231-232).

Os objetivos geopolíticos internacionais do Brasil, frente a essa ameaça, seriam então (a) combater o subdesenvolvimento, de preferência com o apoio dos Estados Unidos, que deveriam acordar para essa tarefa urgente, caso não queiram o estabelecimento do poder soviético no

²⁰⁶ Parece ser esse o único caso em que Golbery vislumbra a possibilidade de um desrespeito norte-americano à soberania brasileira.

²⁰⁷ O que ocorreria, pouco tempo depois do artigo de Golbery, em Cuba.

continente²⁰⁷; (b) vigiar a África atlântica, tanto contra a subversão, quanto contra possíveis avanços soviéticos; e (c) fortalecer o pan-americanismo, para que o continente mostre uma face única para o mundo em relação ao confronto Leste-Oeste. Além disso, a estratégia brasileira tem que se inserir nos “quadros, sucessivamente mais amplos, de uma geopolítica e geoestratégia para o bloco latino-americano, de uma geopolítica e geoestratégia continentais, de uma geopolítica e geoestratégia de todo o mundo ocidental” (1959d:209), formulação que prenuncia a doutrina dos “círculos concêntricos” do governo Castelo Branco de que falamos acima.

3. A grande estratégia do Brasil: a aliança americana

O fato fundamental da posição geopolítica do Brasil no mundo, para Golbery, é que nossa localização fora do Velho Mundo nos deixa distante dos centros de poder e da circulação mundial de riquezas, mas, ao mesmo tempo, também das linhas em que se manifestam os maiores conflitos internacionais. O extenso litoral nos é muito vantajoso, só não o sendo mais devido à reduzida importância do Atlântico Sul. É ele muito mais recortado do que o do extremo sul da América do Sul, e defrontamos do outro lado apenas a área pouco povoada da África Ocidental. Possuímos o estrategicamente importante “promontório nordestino... [que] domina o estrangulamento Natal-Dakar” (1952b:39), como o comprovou a II Guerra Mundial²⁰⁸. “Regionalmente, apenas podem contar, além de nós” (1952b:39) a África do Sul – que tinha, na época, os problemas oriundos do apartheid, e já escolheu um destino de expansão continental – e a Argentina.

Não podemos esquecer, também, a estrutura do sistema internacional contemporâneo, no qual o hemisfério ocidental “não pode escapar à sombra possante da grande nação irmã do norte, que fez do mar das Antilhas um grande lago norte-americano” (1952b:39), e cuja expansão tanto temor gerou e gera na América Latina. Hoje, porém, os EUA projetam seu poder pela Europa e pela Ásia, saindo de seu tradicional isolamento. Essa nova “atitude americana corresponde ao afrouxamento das naturais tensões intercontinentais, e tem seu paralelo no abrandamento

²⁰⁸ Segundo Gaspari (2003b:41, 43), “o Estado-Maior do Exército dos Estados Unidos considerava-o um dos quatro pontos de maior valor estratégico do mundo, ao lado do canal de Suez e dos estreitos de Gibraltar e do Bósforo. [...] A pista da base aérea de Natal chegaria a ser a mais movimentada do mundo” durante a II Guerra.

de uma doutrina de domínio . . . para uma doutrina multilateral de segurança coletiva” (1952b:40), em substituição à Doutrina Monroe e à diplomacia do *big stick*. Os EUA agora reconhecem que “a união voluntária e a paz continentais são pré-requisitos indispensáveis a planos muito mais altos” (1952b:40), o que justificaria a ausência de temores, por parte dos latino-americanos, do imperialismo norte-americano.

Sobre a América do Sul em si, os EUA descobriram que “está mais longe do que pensavam e constitui de fato um território de ultramar” (1952b:40), o que porém não retira sua importância própria. Golbery então justifica e embasa uma aliança especial Brasil-Estados Unidos. Para ele, possuía o Brasil uma oportunidade única:

quando entre nossos vizinhos hispano-americanos recrudescer indisfarçável uma oposição aos Estados Unidos, que se mascara de Terceira Posição ou que outro rótulo tenha, aproveitando-se exatamente daquela enfocação para além-Atlântico e além-Pacífico dos interesses primaciais dos norte-americanos, o Brasil parece estar em condições superiores, pela sua economia não competitiva, pela sua larga e comprovada tradição de amizade, e sobretudo, pelos trunfos de que dispõe para uma barganha leal – o manganês, as areias monazíticas, a posição estratégica do Nordeste e da embocadura amazônica com seu tampão da Marajó – de negociar uma aliança bilateral mais expressiva, que não só nos assegure os recursos necessários para concorrermos substancialmente na segurança do Atlântico Sul e defendermos, se for o caso, aquelas áreas brasileiras tão expostas a ameaças extracontinentais, contra um ataque envolvente ao território norte-americano via Dakar-Brasil-Antilhas, mas uma aliança que, por outro lado, traduza o reconhecimento da real estatura do Brasil nesta parte do Oceano Atlântico, posto um termo final a qualquer política bifronte e acomodatória em relação a nosso país e à Argentina, ambas nações, por exemplo, igualmente aquinhoadas, contra todas as razões e todas as evidências, em armas de guerra naval (1952b:41).

Golbery é claro ao dizer que o Brasil não é ameaçado por quaisquer ambições colonizadoras (busca de matérias-primas e mercados), que têm um campo mais fértil na África, mas que, ao contrário, “o que nos ameaça hoje, como ontem, é uma ameaça não dirigida propriamente contra nós, mas sim indiretamente contra os Estados Unidos”. O Nordeste

é aí fundamental, novamente não para “nós que nada queremos do outro lado do Atlântico”, mas sim para os EUA. Devemos reconhecer que “a segurança e defesa do Nordeste, do estuário amazônico e do Atlântico Sul são ônus que recaem em nós”, e que devemos aceitá-lo, mas, “por outro lado, o direito de utilização de nosso território, seja para o que for, é um direito exclusivo de nossa soberania que não devemos, de forma alguma, ceder por um prato de lentilhas”, ainda que “estejamos, sem tergiversações, dispostos a utilizá-lo em benefício de nossos irmãos do norte” (1952b:42-43).

Assim, Golbery defende uma aliança desde que ela *permita ao Brasil avançar seus interesses*, que não necessariamente serão idênticos aos dos EUA²⁰⁹. Parece mesmo aceitar um certo tipo de “chantagem”, como seria no futuro a PEI, quando afirma que:

quando vemos os EUA negociarem, a peso de dólares e auxílio vultosos de toda a espécie, e até à custa de certos recuos, mudanças de opinião e arranhões em seu prestígio, o apoio e a cooperação de povos ou indecisor ou francamente hostis da Europa Ocidental, do Oriente Médio e da Ásia – justo nos parece façamos valer os trunfos altamente valiosos de que dispomos... (1952b:43).

A aliança reconhecera uma esfera de influência brasileira. Golbery diz que “também nós podemos invocar um *destino manifesto*”, mas que ele não criaria problemas porque “ele não colide no Caribe com os de nossos irmãos maiores do norte” (1952b:43). Assim, “não parece demais que os EUA reconheçam . . . aquilo que devemos defender, a todo custo, como um direito inalienável, traçado pela própria natureza no mapa do

²⁰⁹ O general cita Washington: “Deveis ter sempre em vista que é loucura o esperar uma nação favores desinteressados de outra; e que tudo quanto uma nação recebe como favor terá de pagar mais tarde com uma parte de sua independência” (1952b:51-52).

²¹⁰ Parece-me que o raciocínio de Golbery no sentido de uma aliança Brasil-EUA é incompleto. Vejamos: se o Brasil negasse ajuda aos EUA, o resultado seriam pressões deles e da URSS, no sentido de manter ou alterar a nova política. Contudo, para Golbery, o Brasil “obviamente” jamais poderia, por razões políticas, econômicas e culturais, alinhar-se com a URSS. Qual seria, então a motivação americana para ajudar o Brasil, já que nosso apoio já estaria garantido por razões internas? Apenas evitar uma queda devido à fraqueza do país? Nesse caso, a ajuda não seria a mínima necessária para evitá-lo, e portanto, seria inevitavelmente incapaz de corresponder às aspirações do general? O raciocínio golberiano parece insuficiente para negar uma saída neutralista para o Brasil.

Atlântico Sul” (1952b:43).

O que impede essa aliança Brasil-EUA? Golbery cai num *wishful thinking*: “talvez o que falta deveras seja o conhecimento, por parte dos dinâmicos criadores da grandeza norte-americana, de que exista de nosso lado uma vontade decidida de aceitar plenamente as responsabilidades que nos cabem” (1952b:43)²¹⁰. Empenhado em convencer os EUA de que é do interesse deles nos apoiar, o general lista os seguintes motivos pelos quais os EUA dependem da América Latina (1958:140): (1) apoio na ONU; (2) materiais estratégicos, seja como primeira fonte, seja como fonte de reserva em caso de bloqueio das demais; (3) única alternativa de transporte em caso de perigo a Suez e Panamá; (4) travessia aérea direta entre as Américas e a África; (5) a América Latina está no interior de todo o dispositivo defensivo do Ocidente; (6) fonte de ajuda militar extracontinental, especialmente em caso de guerra geral.

Em sua argumentação em relação aos EUA, Golbery enfatiza *ad nauseam* a vinculação entre segurança e desenvolvimento na nossa região (e em todo o Terceiro Mundo²¹¹): apenas com o desenvolvimento será possível evitar que a América do Sul e o Terceiro Mundo se tornem uma ameaça à segurança americana. Isso será positivo para o Ocidente não apenas pela remoção de uma fonte de preocupação, mas também como prova de que o capitalismo liberal pode libertar os povos da miséria²¹², retirando um dos principais argumentos comunistas. Com isso, se conquistaria automaticamente o apoio destes povos, além de provar a superioridade material, bem como moral, do caminho ocidental:

O que realmente importaria, no caso, seria uma grande e inconcussa demonstração da vitalidade e poder de criação do próprio regime democrático, no rápido soerguimento de povos subdesenvolvidos a um nível elevado de bem-estar, de riqueza e de progresso. Seria patentear, aos olhos do mundo, . . . , que nesse regime, sem sacrifício das liberdades públicas, sem opressão da personalidade humana, . . . é possível romper

²¹¹ “Não haverá como combater” o comunismo “a não se oferecendo, aos povos todos subdesenvolvidos da terra, uma alternativa entre a estagnação e a miséria generalizada, de um lado, e, do outro, a industrialização, o progresso material, o poderio nacional, alcançados, embora, estes, em regime totalitário, à custa de sacrifícios tremendos” (1958:142).

²¹² “Redimindo os povos irmãos desta América, o Ocidente redimiria, pela esperança, os povos todos da Terra. E as sereias comunistas cantariam ao vento insensível suas promessas blandiciosas ...” (1958:143).

o ciclo deprimente do subdesenvolvimento econômico (1958:142-143).

Se o Ocidente seguir esse caminho, a América Latina é um ponto de partida excelente, porque (1) está mais distante da interferência do bloco comunista; (2) está mais próxima dos EUA; (3) tem boa base territorial e muitas riquezas inexploradas; (4) tem grande potencial demográfico; (5) é por tradição cristã, democrática e ocidental. Assim,

reforçar-lhe [à América Latina] a capacidade de resistência eliminando as condições locais tão propícias à final implantação, nesta região, . . . de uma cabeça de ponte comunista . . . é tarefa das mais relevantes e de maior urgência que não deveria ser colocada pelos EUA “em nível muito inferior de sua ampla lista de prioridades estratégicas” (1958:141).

Golbery não se engana, pois sabe que “o restante do mundo, na África quase toda e nas Américas, [ficou] relegado a um segundo plano bem nítido nas preocupações e assistência dos EUA, quase inteiramente guiadas, aqui, ainda por interesses imediatistas e inconfessáveis dos altos círculos financeiros daquele país” (1958:139). Como convencer os capitalistas desenvolvidos, e em especial os EUA, de que devem mudar essa postura, e seguir o caminho defendido pelo general? Golbery defende a seguinte tática: (1) argumentação; (2) coesão latino-americana em torno dessa demanda²¹³; (3) mostrar nossa capacidade de resolver nossos problemas de acordo com as nossas possibilidades; (4) aceitar sacrifícios para mostrar nossa honestidade; e (5) testemunhar constantemente nosso pertencimento ao Ocidente, e nossa disposição de lutar para defendê-lo caso isso seja necessário.

Por fim, devemos notar que a admiração do general pelo Ocidente não é ilimitada nem acrítica. Ele reconhece que, a partir do século XIX, “o Ocidente começara a esquecer realmente os seus próprios ideais democráticos e cristãos, na ambição egoísta e cega de um expansionismo aventureiro que o levaria até a cisão” entre os imperialismos (1958a: 116-117). Ele dominaria, e ao mesmo tempo acordaria, as demais civilizações, pois “ofereceria . . . à escolha dessas outras civilizações . . . um arsenal de

²¹³ Golbery fala em “arregimentar . . . todas as nações latino-americanas . . . em uma campanha coordenada e ativa” nesse sentido (1958:144).

armas e venenos ideológicos” (1958a:117) contra si próprio, em especial o comunismo. Apesar de hoje o Ocidente ter ocupado “as Américas ambas e a Austrália”, e ainda manter “um controle quase indisputado” na maior parte da África (1958a:118), o restante do mundo está separado e ressentido, e é presa fácil para o avanço comunista. Note-se que o tom do general é de que a revolta antiocidental dos países coloniais é justa; o

Conclusão

Chegamos ao fim de nosso trajeto pelo pensamento político brasileiro da década de 1950. Trajeto esse que balizamos pela concentração em apenas alguns dos movimentos intelectuais do período – ISEB, ESG, tecnocratas liberais -, e alguns dos nomes mais expressivos dentro deles – Golbery do Couto e Silva, Hélio Jaguaribe, Eugênio Gudim, Roberto Campos – sem esquecer o pano de fundo sobre o qual todos trabalharam, i.e., a política efetivamente seguida pelo Governo brasileiro. Resta claro que há elementos que unem a todos – o desejo do desenvolvimento nacional é o mais claro – e elementos que os separam. Nessa dissertação, inserida dentro de um Mestrado em Diplomacia, não poderíamos nos furtar a centrar nossa visão nas diferentes propostas para a PEB. E chegamos ao fim de nossa análise um pouco surpresos, até, pois a área de convergência entre intelectuais tão díspares em sua formação, preferências e propostas provou ser maior do que a que inicialmente esperávamos.

Chegamos a conclusões interessantes a respeito da visão dos vários autores sobre capitalismo e comunismo, e problema do planejamento. Não será surpresa nenhuma descobrir que o esquerdista ISEB era defensor do planejamento estatal²¹⁴, nem que a conservadora ESG também o era,

²¹⁴ V., acima, nota “18” do cap. 2, pp. 50.

²¹⁵ Veja, a respeito, a excelente síntese de Rothbard (1965).

já que tanto a esquerda quanto a direita conservadora desconfiam do *laissez-faire*²¹⁵. O ponto mais interessante é que os liberais brasileiros do período também viam o planejamento com bons olhos, o que, se não é tão surpreendente em Roberto Campos – Ministro do Planejamento em 1964 – poderia sê-lo em Eugênio Gudin, considerado o “pai” do neoliberalismo no Brasil, e que na verdade parece bem próximo do keynesianismo, ao menos nesse período. Todos concordam com o planejamento e com a atuação estatal na economia, desde que seja em “áreas onde a iniciativa privada não poderá ou desejará atuar”; a diferença entre os grupos é apenas na amplitude que dão a essas áreas. É esse elemento “quantitativo” que determinará as divergências posteriores entre os grupos, de maneira que, por exemplo, os liberais criticarão o II PND e a estatização do período Geisel, visto com bons olhos até hoje pela esquerda brasileira. A crítica não é de ter feito algo errado, mas, sim, de ter ido longe demais (ou, dependendo do ponto de vista, não ter ido longe o suficiente). Resta a questão, que não é nosso propósito resolver: quão liberais, no sentido clássico²¹⁶, eram os “liberais” brasileiros, grande parte dos quais aceitou a ditadura militar na política²¹⁷, se até em questões econômicas não ficavam tão distantes assim das formulações esquerdistas e conservadoras?

Outro ponto a ser destacado é a questão das elites. Tanto o ISEB quanto a ESG destinavam-se, conscientemente e desde seu princípio, a moldar uma elite brasileira capaz de cumprir sua obrigação histórica (na formulação jaguaribeanas das etapas históricas) ou cívica (na formulação esguiana da segurança nacional)²¹⁸. A tarefa é necessária porque, deixada a si própria, a elite brasileira manteria seus vícios originais, em especial, o egoísmo, com o que o país não se desenvolveria, as contradições se acirrariam, e acabaríamos nos tornando socialistas (para Jaguaribe, que dá tom positivo a esse evento, se viesse a acontecer) ou derrotados (para a ESG, que consideraria “derrota” tanto uma derrota militar *strictu*

²¹⁶ Sobre o sentido do termo, ver, por exemplo, Mises (1927).

²¹⁷ Dois dos exemplos aqui analisados, Roberto Campos foi ministro do governo Castello Branco e depois deputado e senador pelo partido do regime; Eugênio Gudin manteve uma crítica “amigável” ao governo, mas restrita ao terreno econômico (Borges 1996:229-250), e colaborou inclusive na retirada de trechos ofensivos ao regime em livros estrangeiros publicados no Brasil (cf. o episódio de sua carta a Paul Samuelson, contado em Gaspari 2003b:264-267).

²¹⁸ Sobre o ISEB e as elites, v. acima, p. 49. Sobre a ESG e as elites, v. acima, p. 78.

²¹⁹ Poderiam, por exemplo, supor que a pressão das massas forçaria a elite a tomar certas medidas. Não é esse, contudo, o rumo da argumentação de nenhum dos grupos aqui estudados.

sensu quanto a vitória da “subversão” interna). Ambos pressupõem que a liderança do processo será da elite, e que ela o liderará porque irá *querer fazê-lo*²¹⁹. Apenas a ala mais à esquerda do ISEB fará alguns reparos à tese, ao valorizar mais o papel das massas, mas não parece que mesmo ela chegue a romper com o elitismo intrínseco à concepção anterior. Esse elitismo é frequentemente debitado à ESG, considerado evidência de seu conservadorismo; é importante lembrá-lo também para o ISEB. Isso ajuda a desvinculá-lo, conceitualmente, do conservadorismo, pois um não implica o outro (que é a *vanguarda do proletariado* leninista senão uma forma de elitismo?). Vemos assim que, no pré-1964, as partes articuladas tanto da direita (ESG, depois também IPES, etc.) quanto da esquerda (ISEB, PCB) eram elitistas.

“Elite”, porém, é um termo vago e amplo. Apoiar uma política nas “elites”, sem maiores qualificações, é uma afirmação que diz pouco. O ISEB, ou ao menos parcela dele, tinha claro qual segmento social iria impulsionar o nacional-desenvolvimentismo: a burguesia nacional. Já a ESG não teve essa clareza, jamais definindo qual a força hegemônica que conduziria o processo político, permitindo a construção do Poder Nacional e a manutenção da Segurança Nacional. Esse ponto, como bem anota Oliveiros Ferreira (1988:53) foi a porta de entrada do militarismo, por entre todas as manifestações de pertença ao Ocidente democrático e liberal²²⁰. O raciocínio é simples: quem definirá os Objetivos Nacionais? A elite. Quem formará a elite – na melhor das hipóteses? A ESG. A ESG era um organismo do Estado, e, especificamente, de suas Forças Armadas. Portanto, em última análise, a força que lideraria o processo só poderia ser o próprio Estado, e, dentro dele, as Forças Armadas. Não é esse o raciocínio esguiano explícito, mas é difícil fugir dele. É assim que “a doutrina de segurança nacional”, pouco objeionável nos termos amplos em que foi colocada²²¹, “nada mais é do que uma doutrina de segurança do Estado” (Ferreira 1988:57).

O cerne de nosso interesse, nessa dissertação, foi a questão da política

²²⁰ Remetemos à afirmação de Birkner de que os livros do general Golbery, “não fazem qualquer apologia a governos autoritários e não há incitamentos diretos ao intervencionismo” (1996:98).

²²¹ Assim, por exemplo, o esguiano Jorge Boaventura lista os ONPs na visão da ESG: democracia (adaptada à realidade nacional), integridade do patrimônio nacional (inclusive cultural), paz social, soberania. E pergunta: quem poderia ser contra eles? Sua defesa contra a instrumentalização da ESG pela ditadura é a seguinte: “Se alguém está implementando tal objetivo, de forma equivocada, isto é um problema que pertence à conjuntura, não à doutrina” (1984:50).

externa. Hélio Jaguaribe defende uma PEB neutralista; a ESG e, dentro dela, o general Golbery do Couto e Silva, uma PEB americanista. Ambos, nisto, são estritamente pragmáticos, e fogem em parte às consequências dos raciocínios que fizeram. Jaguaribe concluíra que o melhor para o Brasil seria o socialismo, mas, vendo-se forçado a não prescrever tal regime, conclui pela defesa de um “neutralismo pró-americano”²²². Expressar a tese é indicar seu caráter pragmático; aliás, haja pragmatismo para que, da conclusão intelectual de que o Brasil deveria ser socialista, se chegasse à prescrição de um leve “neutralismo pró-americano”! Podemos, claro, lembrar que a prescrição de Jaguaribe não se confunde com a de todo o ISEB, especialmente de sua ala mais à esquerda. Mas, se passarmos a defender a adoção do socialismo, teremos necessariamente que defender a passagem do Brasil ao bloco oriental, e, com isso, um alinhamento automático com a URSS; e se, ao contrário, defendermos o capitalismo controlado e o neutralismo estrito, a pressão dos EUA nos levará ou a voltarmos atrás, ou a irmos adiante nesse caminho, até chegar à aliança soviética. Esse, mais a percepção da determinação histórica de um Brasil ocidental, foi o *insight* de Jaguaribe, que o fez defender então o “neutralismo pró-americano”.

A afirmação de que a ESG e o general Golbery eram, também eles, pragmáticos, parece à primeira vista mais inverossímil. Queremos com isso indicar a inconsistência, tanto maior quanto maior for a defesa do “irmão maior do Norte” (Couto e Silva 1952b:43), entre um pensamento geopolítico – no qual “pontos de vista alienígenas têm de ser, o mais rigorosamente, banidos, pois só vale a estratégia – como, de sua parte, a geopolítica – que for estritamente nacional²²³” – e a defesa *à l’outrance* de uma aliança indeclinável, ou, se preferirmos o termo, de um alinhamento automático. A premissa realista da anarquia e do reino do *self-help* no sistema internacional não se coaduna facilmente com a defesa do alinhamento. O uso da Filosofia da História poderia, talvez, servir de ponte entre a matriz intelectual geopolítico-realista e a defesa da aliança

²²² Sobre o socialismo como melhor para o Brasil, ver acima, p. 53. Sobre o neutralismo pró-americano, v. acima, p. 61.

²²³ V. acima, p. 87, nota 183.

²²⁴ A Filosofia da História é usada por Golbery para negar a possibilidade do neutralismo (v. p. 103), ao elevar o conflito EUA x URSS à categoria de disputa civilizacional, na qual a posição do Brasil já está dada. É um argumento nitidamente não realista.

americana, através do conceito de Ocidente. É verdade que ela só poderia fazê-lo ao esmaecer o realismo da matriz intelectual, pois um mundo que possui, como ator(es) principal(ais), “civilizações” e não “Estados”, não é um mundo realista, ao menos não um não estritamente realista²²⁴. O sistema internacional de dois níveis – “civilizacional” e “estatal” – criado por tal pensamento geraria numerosos problemas conceituais, o principal dos quais seria: como saber se uma potência age de acordo com os interesses da civilização a que pertence, necessariamente mais amplos e mais dignos de apoio, ou de acordo com seus próprios interesses, caso em que os demais países deveriam avaliar sua posição caso a caso. Golbery chega perto desse abismo conceitual, olha para ele²²⁵, e recua.

Permanece, portanto, uma grande distância entre a matriz intelectual e a prescrição de política de Golbery. A razão é simples: a prescrição de política é pragmática, fundada na crença de que o Brasil se beneficiaria mais do alinhamento que de outras políticas²²⁶. Essa crença foi influenciada tanto por fundamentos empíricos (EUA como grande potência, o programa de ajuda à América Latina após 1959) quanto, é difícil não acreditar por mais que seja impossível prová-lo apodicticamente, por uma convicção visceral quanto à supremacia americana, adquirida nos campos de treinamento da II Guerra Mundial. Concluímos, assim, que a prescrição de política da ESG está distante, argumentativamente, de sua própria matriz intelectual, que permitiria, sem contradição, formular e apoiar outras políticas.

É uma peculiaridade o fato do termo e de argumentos baseados na *segurança nacional*, no Brasil, terem sido utilizados principalmente pelos defensores da aliança americana, atravessando inclusive as linhas partidárias. Assim, vemos que o nacional-desenvolvimentista Juscelino muito utilizou esse conceito, vinculado, claro, ao de desenvolvimento, enquanto o udenista Jânio Quadros não o fez, nem o petebista João Goulart²²⁷. Ao lembrar, porém, que Castello Branco também utilizou a

²²⁵ Como exemplo, remetemos à citação constante na p. 97-98. Além disso, em *um* momento Golbery vislumbra que os EUA poderiam preferir uma América Latina fraca: “uma solidariedade continental de tal ordem tanto melhor servirá aos interesses imediatos dos EUA quanto mais permita justificar e manter e acentuar mesmo, se possível, uma indiferenciação igualitária e niveladora desta paisagem sul-americana, afinal tão próxima e onde não lhes será agradável contar, por certo, com vizinhos poderosos e talvez irrequietos” (1959d:213).

²²⁶ Por isso nossa digressão terminológica acima, p. 15-16.

²²⁷ V. acima, capítulo 1.

relação segurança/desenvolvimento – no caso dele, oriunda diretamente da ESG – ao mesmo tempo em que atacou o juscelinismo, chegando à cassação do ex-presidente, veremos que houve no Brasil desse período uma distância grande entre projetos de política interna e de política externa. Juscelino pôde fazer uma política populista internamente e alinhada com os EUA externamente; Jânio pôde fazer uma política populista politicamente, ortodoxa economicamente e quase-neutralista externamente; Jango pôde fazer uma política populista e quase-neutralista; e Castello Branco pôde fazer uma política anti-populista e alinhada. Quase todas as opções do tabuleiro lógico aparecem, na prática, no curto período 1956-1967! Só podemos fazer uma distinção “direita/americanista” e “esquerda/neutralista” se enfatizarmos os elementos “independentes” da gestão JK e desvincularmos Jânio da UDN; é possível fazer ambas as coisas, mas devemos ter consciência de que com isso estamos violentando a complexidade da realidade do período. E isso, evidentemente, se esquecermos que, após 1967, o regime militar ao mesmo tempo endurece (AI-5) e retoma elementos da PEI.

Analisando essa complexidade, quer-nos parecer que merece reavaliação um dos postulados básicos dos estudos sobre a PEB no período, o de que o pragmatismo responsável geiseliano é descendente direto da PEI, configurando-se quase que apenas numa retomada de seus princípios²²⁸. Não que queiramos colocar a filiação em si em dúvida; mas nos parece que essa afirmação precisa ser enriquecida. A PEI é uma das fontes do pragmatismo responsável, mas, ao mesmo tempo ela é *uma* das fontes. A pesquisa tem privilegiado o estudo dessa relação PEI-pragmatismo responsável, mas parece-nos que ela agora deve avaliar outras fontes dessa política, entre elas a geopolítica esguiana²²⁹. O paradoxo de uma mesma fonte ter subsidiado políticas tão diferentes quanto a de Castello Branco e de Ernesto Geisel desaparece se for aceito, como acreditamos que se deve, que entre os postulados esguianos e suas recomendações de PEB há uma distância muito grande, podendo-se defender várias políticas diferentes a partir dessa base. Isso porque, como bem notou Oliveiros Ferreira, a “opção ideológica fundamental” da ESG foi “a visada ao próprio umbigo”, i.e., a análise a partir do Brasil

²²⁸ V. acima, p. 15.

²²⁹ Há poucas pesquisas sobre esse tema, entre elas, a de Miyamoto (1985).

²³⁰ V. as considerações de Mello trabalhadas acima, p. 35-36.

(1988:18). O objetivo de reforçar o Poder Nacional brasileiro permitirá a independência futura²³⁰ – e quem determinará se o Milagre Econômico não fora reforço suficiente?

Renovamos assim nosso pedido de estudos sobre a doutrina da ESG e suas relações com a PEB no período pós-Castello Branco. Qual seria a importância de tal estudo, e, mesmo, do tema de nossa própria dissertação, sendo que o mundo bipolar em que se moviam os atores nos anos 50, e mesmo após as modificações dos anos 60-70, é fundamentalmente diferente daquele com que hoje nos defrontamos? Cremos na utilidade do exercício, por dois motivos: (i) o paradigma que chegou ao seu apogeu com o pragmatismo responsável foi, e continua a ser, referência indispensável à formulação da PEB; (ii) a questão da relação do Brasil com a potência hegemônica do sistema não desaparece - pelo contrário, se torna mais aguda – quando deixam de existir duas potências para existir apenas uma. A geopolítica já deixou de ser ingênua (Hepple 1990), e pode ajudar a subsidiar a formulação de uma “grande estratégia” para o Brasil do século XXI. Isso é importante, porque, como bem lembrou Dueck em sua revisão recente da literatura, “grand strategy actually matters” (2004:211). E, ao final, uma nota de otimismo: hoje, felizmente, é indubitavelmente²³¹ possível uma grande estratégia que privilegie mais o desenvolvimento que a segurança, pois, mesmo para o mais antiquado dos geopolíticos, o temor esguiano-golberiano da Terceira Guerra Mundial não mais existe, pelo menos nos termos em que ela fora pensada e temida. Os desafios do mundo são hoje outros, mas o do Brasil continuam essencialmente os mesmos, e as questões fundamentais do debate permanecem inalteradas: qual a melhor estratégia para se atingir o desenvolvimento nacional? Como conceituar o desenvolvimento?

E, nesse debate, renovado pelo tempo e pelas novas circunstâncias, não é de mau tom lembrar uma parte de suas crenças a que Golbery deve ter acreditado que permaneceu, aos seus próprios olhos e à sua maneira, fiel até o fim:

Ser nacionalista é reconhecer, como suprema lealdade, a lealdade à nação

²³¹ No passado, talvez fosse possível, mas isso não era, em nossa visão, tão indubitável quanto o é atualmente.

Bibliografia

Álvares, Vera Cíntia. 1989. Reflexões sobre o surgimento da “Política Externa Independente” na gestão de Jânio Quadros. In: Danese, Sérgio França, ed. *Ensaio de História Diplomática do Brasil, 1930-1986*. Brasília: Funag/Ipri, p. 79-87.

Aranha, Oswaldo. 1958. Relações diplomáticas com a União Soviética. *Revista Brasileira de Política Internacional* 1/2:18-28.

Arruda, Antônio de. 1983. *Escola Superior de Guerra: História de Sua Doutrina*. 2ª ed. ampliada. São Paulo: GRD/Brasília: Instituto Nacional do Livro. 300p.

Bastos, Pedro Paulo Zahluth. 2003. O presidente desiludido: pêndulo de política econômica no governo Dutra, 1946-1951. *V Congresso Brasileiro de História Econômica e VI Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu, MG, 7-10.set.2003. 25p. <www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_66.pdf>.

Bielschowsky, Ricardo. 1988. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE.

Birkner, Walter Marcos. 1996. *Segurança Nacional e Desenvolvimento Global em Golbery do Couto e Silva*. Dissertação de mestrado em História. Orientação: Elizabeth Cancelli. Brasília: Universidade de Brasília. 141p.

Blaskevicz, Livia Isabele Mayer. 2004. *As Relações Brasil-URSS de 1964 a 1967: Para Além das Fronteiras Ideológicas*. Dissertação de mestrado. Orientação: Dinair Andrade da Silva. Brasília: Universidade de Brasília.

Boaventura, Jorge. 1987. A Doutrina de Segurança Nacional. In: Oliveira, Eliézer Rizzo de, ed. *Militares: Pensamento e Ação Política*. Campinas: Papirus, p. 45-52.

Bomfim, Octávio. 1967. A política exterior da Revolução. *Jornal do Brasil*, 12.mar.1967.

Borges, Maria Angélica. 1996. *Eugênio Gudin: Capitalismo e Neoliberalismo*. São Paulo: Educ. 314p.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 2004. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *Dados* 47/1:49-84.

Buckley, William F. 1952. A young Republican's view. *The Commonwealth*, 25.jan.1952.

Bueno, Clodoaldo. 1995. *A República e Sua Política Exterior, 1889-1902*. São Paulo: UNESP / Brasília: Funag; 374p.

Bueno, Clodoaldo. 2003. *Política Externa da Primeira República: Os Anos de Apogeu, 1902-1918*. São Paulo: Paz e Terra. 506p.

Burns, E. Bradford. 1967. Tradition and variation in Brazilian foreign policy. *Journal of Inter-American Studies* 9/2:195-212.

Campos, Roberto de Oliveira. 1953. O poder nacional: seus fundamentos econômicos. *Revista da Escola Superior de Guerra* 1/1:55-73, 1983.

_____. 1959. Relações Estados Unidos-América Latina: uma interpretação. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2/8:24-40.

_____. 1961. Sobre o conceito de neutralismo. *Revista Brasileira de*

Política Internacional 4/15:05-12.

_____. 1965. Entrevista. *Diário de Notícias*, 01.set.1965.

Cardoso, Miriam Limoeiro. 1972. *Ideologia do Desenvolvimento: Brasil, JK-JQ*. 2ª ed., 1978. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 459p.

Carone, Edgard. 1980. *A Quarta República, 1945-1964: Documentos*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

_____. 1985. *A República Liberal, 1945-1964*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

Castello Branco, marechal Humberto de Alencar. 1962. O poder nacional e a segurança nacional. (Conferência na ESG, abr.1962). *Revista da Escola Superior de Guerra* 3/2:09-21, 1984.

Castro, Josué de. 1961. Uma política de combate à fome na América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional* 4/14:70-86.

Cervo, Amado Luiz & Bueno, Clodoaldo. 2002. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Editora da UnB. 526p.

_____, ed. 1994. *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília: Editora da UnB. 359p.

_____. 1994. Relações internacionais do Brasil. In: Cervo, Amado Luiz, ed. *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília: Editora da UnB, p. 09-58.

_____. 1998. Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional* 41.

_____. 2003. Política exterior e relações internacionais do Brasil; um enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional* 46/1:02-22.

Cheibub, Zairo Borges. 1984. *Diplomacia, Diplomatas e Política*

Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ. 140p.

Couto e Silva, general Golbery do. 1952a. Geopolítica e estratégia I. In: *Geopolítica e Poder*, p. 14-28.

_____. 1952b. O espaço brasileiro I. In: *Geopolítica e Poder*, p. 29-52.

_____. 1953. Os estudos de áreas. In: *Geopolítica e Poder*, p. 53-105.

_____. 1954a. O homem, criador de mundos. In: *Geopolítica e Poder*, p. 299-314.

_____. 1954b. Política e estratégia. In: *Geopolítica e Poder*, p. 315-342.

_____. 1954c. Poder e potência I. In: *Geopolítica e Poder*, p. 343-362.

_____. 1954d. Hipótese e plano. In: *Geopolítica e Poder*, p. 363-376.

_____. 1954e. Planos de guerra. In: *Geopolítica e Poder*, p. 377-395.

_____. 1956a. Poder e potência II. In: *Geopolítica e Poder*, p. 396-429.

_____. 1956b. Doutrina de segurança. In: *Geopolítica e Poder*, p. 446-477.

_____. 1958a. O Brasil e o Ocidente. In: *Geopolítica e Poder*, p. 106-144.

_____. 1958b. Poder e estratégia. In: *Geopolítica e Poder*, p. 430-445.

_____. 1959a. Linhas tradicionais. In: *Geopolítica e Poder*, p. 145-157.

_____. 1959b. O Brasil no mundo. In: *Geopolítica e Poder*, p. 158-170.

_____. 1959c. Evolução do conceito. In: *Geopolítica e Poder*, p. 171-204.

_____. 1959d. O Brasil e o mundo ao largo. In: *Geopolítica e Poder*, p. 205-222.

_____. 1959e. O antagonismo dominante. In: *Geopolítica e Poder*, p. 223-234.

_____. 1959f. Áreas de entendimento e de atrito. In: *Geopolítica e Poder*, p. 235-259.

_____. 1960a. Geopolítica e estratégia II. In: *Geopolítica e Poder*, p. 260-266.

_____. 1960b. O espaço brasileiro II. In: *Geopolítica e Poder*, p. 267-296.

_____. 1967a. Nota do autor. In: *Geopolítica e Poder*, p. xiv-xvi.

_____. 1967b. Um dilema eterno do homem. In: *Geopolítica e Poder*, p. 03-13.

_____. 1980. Sístoles e diástoles. In: *Geopolítica e Poder*, p. 478-501.

_____. 2003. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade. 634p.

Cruz, José Humberto de Brito. 1989. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da Política Externa Independente, 1961-1964. In: Danese, Sérgio França, ed. *Ensaio de História Diplomática do Brasil, 1930-1986*. Brasília: Funag/Ipri, p. 65-78.

Cunha, Vasco Tristão Leitão da. 1964. Entrevista com o chanceler Vasco Leitão da Cunha sobre política externa brasileira em cadeia de rádio e TV. (06.jul.1964). *Revista Brasileira de Política Internacional* p. 591-598.

_____. 1994. *Diplomacia em Alto-Mar: Depoimento ao CPDOC*. 2ª ed., 2003. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 400p.

Danese, Sérgio França, ed. 1989. *Ensaio de História Diplomática do Brasil, 1930-1986*. Brasília: Funag/Ipri.

Dueck, Colin. 2004. New perspectives on American grand strategy. *International Security* 28/4:197-216.

Elias, Norbert. 1939. *O Processo Civilizador*. Ed. bras., 1990. Rio de Janeiro: Zahar.

Escudé, Carlos. 2003. La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un Estado parasitario. In: VVAA. *Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis*. Buenos Aires: Fundación Atlas.

Farias, marechal Oswaldo Cordeiro de. 1949. Razões que levaram o governo a pensar na organização da Escola Superior de Guerra. (Palestra à Escola de Estado-Maior do Exército, 18.mai.1949). *Revista da Escola Superior de Guerra* 3/7:09-23, 1986.

_____. 1981. *Meio Século de Combate: Diálogo com Cordeiro de Farias*. Ed. Aspásia Camargo e Walder de Góes. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Ferreira, Oliveiros Silva. 1988. A geopolítica do Brasil revisitada. In: *Forças Armadas Para Quê*. Rio de Janeiro: Edições GRD, p. 14-72.

_____. 1988. *Forças Armadas Para Quê*. Rio de Janeiro: Edições GRD. 456p.

Fonseca Jr., Gelson. 1998. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

Fujita, Edmundo Sussumu. 2003. O Brasil e a China: uma parceria estratégica modelar. *Política Externa* 11/4:59-82.

Garcia, Eugênio Vargas. 2000. *O Brasil e a Liga das Nações, 1919-1926: Vencer ou Não Perder*. Porto Alegre/Brasília: Editora da Universidade-UFRGS/Fundação Alexandre de Gusmão. 167p.

Gaspari, Élio. 2003a. Apresentação. In: Couto e Silva, general Golbery do. 2003. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, p. vii-xi.

_____. 2003b. *O Sacerdote e o Feiticeiro I: A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras. 538p.

_____. 2004. *O Sacerdote e o Feiticeiro II: A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras. 525p.

Gonçalves, Williams da Silva & Miyamoto, Shigenoli. 1993. Os militares na política externa brasileira, 1964-1984. *Estudos Históricos* 6/12:211-246.

Gorender, Jacob. 2003. Entrevista: o PCB e sua atuação nos anos 50. *Revista Brasileira de História* 23/45:303-309.

Gudin, Eugênio. 1958-1964. *Análise de Problemas Brasileiros: Coletânea de Artigos, 1958-1964*. Ed. 1965. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora. 514p.

_____. 1961a. Relações com os soviets. *O Globo*, 08.mar.1961.

_____. 1961b. A incapacidade de escolher. *O Globo*, 07.ago.1961.

_____. 1962a. Independência ou bolas. *O Globo*, 30.abr.1962.

_____. 1962b. Direito internacional e moral política. *O Globo*, 09.mai.1962.

_____. 1962c. Os desalinados. *O Globo*, 27.jun.1962.

_____. 1962d. As graves decepções comunistas. *O Globo*, 24.set.1962.

Guilhon Albuquerque, José Augusto, ed. 1996. *Sessenta Anos de Política*

Externa Brasileira I: Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Edusp.

Hayek, Friedrich August von. 1944. *The Road to Serfdom.* Ed. 1976. Chicago: University of Chicago Press.

Hepple, L. 1990. The revival of geopolitics. *Political Geography Quarterly* 5:S21-S36.

Ianni, Octavio. 1968. *O Colapso do Populismo no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Jaguaribe Gomes de Mattos, Hélio. 1958. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira.* Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros. 305p.

Koch, Ana Maria. 1999. *Ocidente Cristão em Golbery do Couto e Silva.* Dissertação de mestrado. São Leopoldo, RS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos. 344p.

Kubitschek de Oliveira, Juscelino. 1956. *Mensagem ao Congresso Nacional.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

_____. 1957. *Discursos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

_____. 1958. *Discursos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

_____. 1960. *Discursos.* Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

_____. 1962. *A Marcha do Amanhecer.* São Paulo: Bestseller Livros.

Ligiéro, Luiz Fernando de Freitas. 2000. *Políticas Semelhantes em Momentos Diferentes: Exame e Comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979).* Tese de doutorado. Orientação: José Flávio Sombra Saraiva. Brasília: Universidade de Brasília. 430p.

Lima, Maria Regina Soares de & Hirst, Mônica. 1994. O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa. In: Fonseca

Júnior, Gelson & Castro, Sérgio Henrique Nabuco de, eds. *Temas de Política Externa Brasileira II*. 2ª ed., 1997. Brasília: Funag/São Paulo: Paz e Terra, p. II:43-64.

Luzio, Nildo Wilson. 1997. *O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB): Interpretação do Brasil pela Superação das Teorias Raciológicas e Adoção do Nacionalismo Desenvolvimentista*. Dissertação de mestrado. Orientação: Jaime de Almeida. Brasília: Universidade de Brasília. 119p.

Mackinder, Halford J. 1904. El pivote geográfico de la historia. *The Geographical Journal* 23:421f. In: Cavalla Rojas, Antonio, ed. 1979. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México: UNAM, p. 71-88.

Magalhães, Juracy Montenegro. 1982. *Minhas Memórias Provisórias: Depoimento Prestado ao CPDOC*. Ed. Alzira Alves de Abreu. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 340p.

Martins, Carlos Estevam. 1972. *Brasil-Estados Unidos dos 60 aos 70*. São Paulo: CEBRAP.

Meira Mattos, Carlos de. 1975. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio. 109p.

Meira Penna, José Osvaldo de. 1965. Oriente-Occidente: a polarização do mundo e a posição do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 19.

_____. 1967. *Política Externa: Segurança & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Agir.

Mello, Flávia de Campos. 2000. *Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação na Política Externa Brasileira dos Anos 90*. Tese de doutorado em Ciência Política. Orientação: José Augusto Guilhon Albuquerque. São Paulo: Universidade de São Paulo. 219p.

Melo Franco, Afonso Arinos de. 1967. Nota introdutória. In: Couto e Silva, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Mises, Ludwig von. 1922. *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchung über*

den Sozialismus. Jena: Gustav Fischer.

_____. 1927. *Liberalism according to the Classical Tradition*. Ed. amer., 1995. New York: Foundation for Economic Education.

Miyamoto, Shigenoli. 1985. *Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo: Geopolítica e Política Externa do Brasil pós-1964*. Tese de doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

_____. 1995. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papirus. 257p.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 1973. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: Dois Séculos de História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 1987. *O Eixo Argentina-Brasil-Estados Unidos: O Processo de Integração na América Latina*. Brasília: Editora da UnB.

_____. 1989. *Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente, 1950-1988*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 1995. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O Continente nas Relações Argentina-Brasil, 1930-1992*. São Paulo: Ensaio. 340p.

Morador-Wettstein, Raquel. 1978. *El Militarismo Brasileño y su Proyección Geopolítica*. Dissertação de mestrado. Orientação: Roland T. Ely. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes. 287p.

Muniz, João Carlos. 1962. Significado da Operação Pan-Americana. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2/7:05-23.

Neves, Tancredo de Almeida/Couto e Silva, General Golbery do. 1962. A posição do Brasil no panorama internacional da atualidade. In: Couto e Silva, general Golbery do. 2003. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, p. 517-535.

Oliveira, Eliézer Rizzo de, ed. 1987. *Militares: Pensamento e Ação*

Política. Campinas: Papirus. 195p.

_____. 1987. A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico. In: Oliveira, Eliézer Rizzo de, ed. *Militares: Pensamento e Ação Política*. Campinas: Papirus, p. 53-86.

Ónody, Oliver. 1960. Relações comerciais do Brasil com o bloco soviético. *Revista Brasileira de Política Internacional* 3/11:38-74.

(PAEG) Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. 1964. *Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-1966*. (nov.1964). Rio de Janeiro: IBGE.

Pécaut, Daniel. 1989. *Os Intelectuais e a Política no Brasil: Entre o Povo e a Nação*. Ed. bras., 1990. São Paulo: Ática. 335p.

Pinto, Luís Bastian. 1959. A política exterior do Brasil na América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2/8:51-64.

Quadros, Jânio. 1961. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs* 40/1. [Publicado no Brasil com o título "A nova política externa do Brasil" - *Jornal do Brasil*, 27.set.1961].

_____. 1961b. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

Ricupero, Rubens. 1996. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: Guilhon Albuquerque, José Augusto, ed. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: Cultura/USP.

Rothbard, Murray Newton. 1965. Left and right: the prospects for liberty. *Left and Right*, Spring 1965. Visitado em 05.fev.2005. <<http://www.lewrockwell.com/rothbard/rothbard33.html>>.

San Tiago Dantas, Francisco Clementino de. 1953. O poder nacional: seus móveis, interesses e aspirações, realismo e idealismo políticos. *Revista da Escola Superior de Guerra* 1/1:21-38, 1983.

_____. 1962. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 255p.

Santos, Norma Breda dos, ed. 2000. *Brasil e Israel: Diplomacia e Sociedades*. Brasília: Editora da UnB. 264p.

_____. 2000. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo. In: Santos, Norma Breda dos, ed. *Brasil e Israel: Diplomacia e Sociedades*. Brasília: Editora da UnB, p. 13-70.

Saraiva, José Flávio Sombra. 1994. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: Cervo, Amado Luiz, ed. *O Desafio Internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília: Editora da UnB, p. 263-332.

_____. 1996. *O Lugar da África: A Dimensão Atlântica da Política Externa Brasileira*. Brasília: Editora da UnB.

_____. 2001. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. *Ciências & Letras* 21-22:113-172.

Sardenberg, tenente-coronel Idálio. 1949. Princípios fundamentais da Escola Superior de Guerra. *Revista da Escola Superior de Guerra* 3/8:15, 1987.

Saretta, Fausto. 2003. Política econômica no período 1954-1955: algumas notas. *V Congresso Brasileiro de História Econômica e VI Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu, MG, 7-10.set.2003. 12p. <www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_66.pdf>.

Schilling, Paulo R. 1978. *O Expansionismo Brasileiro: A Geopolítica do General Golbery e a Diplomacia do Itamarati*. Ed. bras., 1981. São Paulo: Global. 288p.

Silva, Altiva Barbosa da. 1996. *Do Povo sem Espaço ao Espaço sem Povo: Uma Análise da Zeitschrift für Geopolitik*. Dissertação de

mestrado em Geografia. Orientação: Heinz Dieter Heidemann. São Paulo: Universidade de São Paulo. 150p.

Silva, André Luiz Reis da. 1999. *Entre a Segurança e o Desenvolvimento: A Política Externa do Governo Castelo Branco, 1964-1967*. Dissertação de mestrado. Orientação: Paulo Gilberto Fagundes Vizentini. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 165 p.

Skidmore, Thomas E. 1967. *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. New York: Oxford University Press. 446p.

Souza, Luiz Brun de Almeida de. 1988. *A Visão de Poder Nacional da Escola Superior de Guerra: Aspectos Relevantes para a Política Externa Brasileira*. Tese do XVI Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr/MRE. 195p.

Spengler, Oswald. 1919. *The Decline of the West*. Abridged ed. by Helmut Werner, 1959. 1st paperback ed., 1991. New York: Oxford University Press. 415p.

Spykman, Nicholas J. 1944. Estados Unidos en el hemisferio occidental. In: Spykman, Nicholas J. *Estados Unidos frente al Mundo*. México: Fondo de Cultura Económica. In: Cavalla Rojas, Antonio, ed. 1979. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México: UNAM, p. 123-146.

Stepan III, Alfred Charles. 1969. *Patterns of Civil-Military Relations: The Brazilian Political System*. Ph.D. thesis. Columbia University. 473p.

Távora, general Juarez do Nascimento Fernandes. 1953. A segurança nacional, a política e a estratégia: conceituação e inter-relações. *Revista*

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>