A Independência de Angola

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto Rio Branco (IRBr)
Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

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) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Márcia Maro da Silva

A Independência de Angola

Brasília, 2008

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 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Felix François
Barcos em Veneza
Óleo sobre painel - 40x30cm

Equipe Técnica

Eliane Miranda Paiva, Maria Marta Cezar Lopes e
Cintia Rejane Sousa Araújo Gonçalves

Programação Visual e Diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2008

Silva, Márcia Maro da.
A independência de Angola / Márcia Maro da Silva. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

248 p.

ISBN 978-85-7631-134-8

Originalmente apresentado como Tese da autora no LI CAE, (Curso de Altos Estudos), Instituto Rio Branco, 2007.

1. Política externa - Brasil. 2. Política externa - Angola. I. Instituto Rio Branco. II. Autor

CDU 327(673)(043)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994 de 14.12.2004

Abreviaturas

CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
CIA	Central Intelligence Agency
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
ESG	Escola Superior de Guerra
FNLA	Frente Nacional para a Liberação de Angola
FRELIMO	Frente para a Liberação de Moçambique
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MPLA	Movimento Popular para a Liberação de Angola
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e do Cabo Verde
PEI	Política Externa Independente (1961-1964)
PTD	Processo de Tomada de Decisão
RPC	República Popular da China
SERE	Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SNI	Serviço Nacional de Informação
UNITA	União Nacional para a Liberação Total de Angola

Sumário

ABREVIATURAS 9

1. INTRODUÇÃO: O PAPEL DO ITAMARATY NO RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA DE ANGOLA E DO GOVERNO DO MPLA COMO QUESTÃO DE PESQUISA 11

1.1 Delimitação da pesquisa 13
1.2 Objetivos 22
1.2.1 Objetivo geral 22
1.2.2 Objetivo específico 23
1.3 Referencial teórico adotado 23
1.4 Hipóteses e questões centrais 24
1.5 Metodologia 26
1.6 Estrutura 27

PARTE I: MARCO TEÓRICO E A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE KUBITSCHEK A GEISEL 29

2. REFERENCIAL TEÓRICO 31

2.1 Introdução: níveis de análise 31
2.2 A opção pela Teoria Realista: razões 32
2.3 O Modelo Clássico de Snyder 33
2.4 O Modelo de Allison e Zelikow 35
2.4.1 Considerações gerais acerca do Modelo 35
2.4.2 Os três Modelos que integram o Modelo Geral de Allison e Zelikow 37
2.4.2.1 O Modelo do Ator Racional 37
2.4.2.2 O Modelo do Comportamento Organizacional 38
2.4.2.3 O Modelo da Política Governamental 41
2.5 O Modelo Político-burocrático de Bárbara Geddes 44

2.6 O Institucionalismo Histórico 45
2.7 Revisão de Bibliografia acerca do Pragmatismo Responsável 47
2.7.1 O Pragmatismo Responsável como ponto de inflexão na política externa 47
2.7.2 A questão do desenvolvimento econômico e da emancipação tecnológica e as relações com os EUA 51
2.7.3 O Universalismo e as relações com o Terceiro Mundo 54
2.7.4 A personalidade do Presidente Geisel e o processo de tomada de decisão 57

3. CONTEXTO HISTÓRICO 61

3.1 Introdução 61
3.2 O Governo Juscelino Kubitschek: do alinhamento ao Pragmatismo 62
3.2.1 A primeira fase do Governo Kubitschek 63
3.2.2 A segunda fase do Governo Kubitschek 64
3.2.3 O Processo decisório em política externa no Governo JK 65
3.3 A Política Externa Independente de Jânio/Jango 67
3.3.1 A Administração Jânio Quadros 67
3.3.2 A Administração João Goulart 69
3.3.2.1 O Processo Decisório na Política Externa Independente 70
3.4 O Governo Militar 1964-1974 71
3.4.1 O Governo Castelo Branco: realinhamento com os EUA 71
3.4.2 O Governo Costa e Silva: a Diplomacia da Prosperidade 73
3.4.3 O Governo Médici: o projeto "Brasil Potência" 76
3.4.3.1 O Processo de Tomada de Decisão 78
3.5 Conclusão 84

PARTE II: O RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA DE ANGOLA E DO GOVERNO DO MPLA 87

4. AS DISTINTAS VISÕES PARA A POLÍTICA EXTERNA PARA A ÁFRICA E OS PRINCIPAIS ATORES 89
4.1 Introdução 89

4.2 Períodos e correntes da política do Brasil para a África 90
4.3 A Política Externa para a África a partir de 1961 94
4.4 O comprometimento do Governo Geisel com o processo de descolonização da África e de Angola 97
4.5 Os atores e suas posições no Processo de Tomada de Decisão 99
4.5.1 Geisel: pequena biografia 99
4.5.1.1 Geisel: a ascensão 103
4.5.1.1.1 O Contexto Interno 103
4.5.1.1.2 O Contexto Externo 107
4.5.1.2 Geisel e o Reconhecimento da Independência de Angola e do MPLA 110
4.5.2 O Itamaraty 111
4.5.2.1 O Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores (1974-1979) 117
4.5.2.2 O Ministro Ítalo Zappa, Chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania do MRE 129
4.5.2.3 O Ministro Ovídio de Andrade Melo, Representante Especial do Brasil em Luanda 132
4.5.3 Os setores militares 136
4.6 Conclusão 137

5. O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM AÇÃO 139

5.1 Introdução 139
5.2 O conflito angolano 141
5.2.1 Os principais atores internos: a FNLA, o MPLA, a UNITA ... 143
5.2.2 Principais atores externos: União Soviética, Cuba, China, Estados Unidos, Zaire e a África do Sul 151
5.3 A Representação Especial do Brasil em Luanda 160
5.4 A hora da decisão 171
5.5 O resultado do processo de tomada de decisão: o reconhecimento do Governo do MPLA em 1975 177
5.5.1 Repercussões Internas 177
5.5.2 Repercussões Externas 185

5.6 Articulação do processo de tomada de decisão com o Marco Teórico 187
5.7 Conclusão 200

6. CONCLUSÃO GERAL 203

NOTAS 209

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 229

ANEXOS 241

INTRODUÇÃO

1. Introdução
O Papel do Itamaraty no Reconhecimento da Independência de Angola e do Governo do MPLA como Questão de Pesquisa

1.1 Delimitação da pesquisa

Em 11 de novembro de 1975, o Governo brasileiro reconheceu a independência de Angola e o Governo de esquerda do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), apoiado pelos Governos soviético e cubano.

Tendo em vista as restrições de ordem ideológica que dificultavam qualquer aproximação com Governos de esquerda e limitavam a ação no campo externo, a decisão de reconhecer a independência de Angola e o Governo de Agostinho Neto provocou fortes reações internas contrárias. Houve questionamento sobre o processo decisório e o tratamento e circulação das informações, por parte dos atores que participaram da tomada de decisão.

Ainda que existissem setores internos favoráveis ao referido reconhecimento e que a política de aproximação com a África fizesse parte da política de universalização das relações externas, o reconhecimento de um Governo de esquerda, do outro lado do Atlântico, representava para os setores militares mais radicais e conservadores de direita uma questionável aproximação e, mais ainda, uma ameaça de contágio[1].

Como explicar então a decisão de reconhecer o Governo do MPLA? Qual foi o papel do Itamaraty? Que atores participaram do processo de tomada de decisão? Havia uma visão institucional com

relação ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA ou o resultado do processo decisório se deveu à ação dos atores individuais? Os objetivos almejados com a decisão de reconhecer a independência e o Governo do MPLA foram atingidos?

O presente trabalho visa a analisar o processo de tomada de decisão (PTD) que levou ao reconhecimento do Governo do MPLA, buscando identificar o papel desempenhado pelo Itamaraty, em conjuntura complexa, onde se impunha legitimar dentro do Governo e para a opinião pública a decisão tomada.

Quando se analisa o processo do reconhecimento da independência de Angola do ponto de vista da atuação do Itamaraty, a ênfase é dada ao papel desempenhado pelo Chefe da Representação do Brasil em Luanda, Ministro Ovídio de Andrade Melo. As percepções do Ministro e as avaliações com relação ao contexto político angolano às vésperas da independência são percebidas como o eixo condutor que levou as autoridades brasileiras ao reconhecimento do Governo do MPLA.

Mais do que as avaliações de Ovídio Melo, que consideravam o MPLA a organização melhor preparada para assumir o Governo depois da independência - e interpretadas *a posteriori* como parciais pelo Presidente Geisel -, a falta de informação oficial sobre a presença de tropas cubanas em Angola foi considerada fator determinante na adoção da decisão final.

Especula-se que se o Conselho de Segurança Nacional tivesse tido conhecimento da participação das tropas cubanas no conflito, o resultado do processo de tomada de decisão teria sido diferente, pois não teria havido margem para o reconhecimento do Governo do MPLA. Apesar das declarações oficiais de que o interesse nacional pautaria as decisões brasileiras em política externa, Cuba continuava sendo um tabu. O receio de que Cuba servisse de plataforma na América Latina para exportar a revolução comunista estava bem arraigado no seio das Forças Armadas e na sociedade civil mais à direita.

Analisando sob esse prisma, tem-se a impressão de que a visão do Ministro Ovídio Melo como ator individual, por meio das informações originadas na Representação em Luanda, foi capaz de determinar todo o processo decisório. Após o reconhecimento da independência e quando se tornou pública a participação das tropas cubanas no conflito, as críticas externas e internas causaram dificuldades ao Governo brasileiro na legitimação da decisão adotada. Diante das críticas do jornal "O Estado de São Paulo", em entrevista publicada, o Chanceler Azeredo da Silveira alegou desconhecimento do fato no momento da decisão.

Anos depois, em entrevista ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC)[2], o Presidente Geisel, contradizendo o que havia sido afirmado por Azeredo da Silveira, admitiu ter conhecimento da presença das tropas cubanas no momento da decisão, mas que havia outros interesses que preponderavam sobre tal fato. Que interesses eram esses? Qual a visão do Presidente sobre o processo de independência de Angola e a posição que deveria adotar o Governo brasileiro? Qual a visão do Chanceler e dos principais formuladores, no Itamaraty, da política externa para a África? Que interesses e atores se opunham à percepção do Ministério? Que estratégia foi adotada pelo MRE para superar as resistências que ameaçavam inviabilizar a posição do Itamaraty de neutralidade política e de reconhecer o vencedor das eleições angolanas, qualquer que fosse ele?

A decisão de reconhecimento pelo Governo brasileiro da independência de Angola, qualquer que fosse o resultado entre os diversos movimentos que disputavam o poder no processo de independência, foi tomada bastante antes da independência em si. Para Góes[3], o raciocínio por detrás da referida decisão era de que se vencesse um dos dois grupos de direita, pró-ocidente, a Frente Nacional para a Liberação de Angola (FNLA) ou a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA), o Governo brasileiro não teria a menor

dificuldade em reconhecê-los; caso saísse vencedor do processo eleitoral o Movimento Popular para a Liberação de Angola (MPLA), seria este um fato consumado, independente da posição do Brasil. O não reconhecimento implicaria apenas isolar-nos ainda mais no continente africano. Por outro lado, na possibilidade de subseqüente alternância de poder, por meio de guerra ou mesmo pela via eleitoral, com a vitória dos movimentos de direita, o Brasil não teria problema em manter boas relações com o novo Governo por haver reconhecido o MPLA, já que a posição anticomunista do Brasil sempre fora inquestionável.

A verdade é que havia a determinação de Geisel e de Silveira de reconhecer o vencedor das eleições em Angola independentemente de sua orientação ideológica. Mas o processo decisório não seria tão fácil assim. Primeiro, porque a transição pacífica terminou em guerra entre as diversas facções e o vencedor não chegaria ao poder por via eleitoral, como previsto, mas, sim, por meio das armas. Segundo, porque o movimento que se afigurava como provável vencedor era o Movimento Popular para a Liberação de Angola (MPLA), de orientação marxista, apoiado pela União Soviética e por Cuba. Tais fatores tornaram o processo decisório extremamente delicado, obrigando os dois principais atores, a Presidência e o Itamaraty, a um grande exercício de habilidade estratégica para obter o resultado almejado de pronto atamento de relações com Angola.

É nesse contexto que se analisará o papel desempenhado pelo Itamaraty no processo de reconhecimento da independência de Angola. Ao tentar identificar o papel do Itamaraty, pretende-se expor as variáveis que influíram no processo de tomada de decisão, tais como: o conflito entre os distintos órgãos dentro da burocracia para obter maior poder de influência no processo; o enfrentamento entre atores individuais com visões próprias sobre qual deveria ser a formulação política; o controle das informações que circularam; e, finalmente, o papel do Itamaraty e sua estratégia de ação na adoção da decisão final.

A opção pelo referido trabalho procura a preencher lacuna existente na literatura sobre o papel desempenhado pelo Itamaraty, como Agência de Governo, e seus funcionários no processo decisório que levou ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Buscar-se-á colocar em evidência quais os canais decisórios efetivos, e não apenas formais, os interesses e visão de mundo que motivaram os distintos atores, se estas visões refletiam uma percepção institucional, e qual foi o peso específico de cada um dos atores nas ações adotadas. O trabalho buscará agregar todos os fatores acima em uma perspectiva pouco explorada, a disputa entre Agências dentro da burocracia.

Os trabalhos sobre o chamado Pragmatismo Responsável dão grande ênfase aos papéis do Presidente Geisel e do Chanceler Azeredo da Silveira, inclusive às características pessoais, para tentar explicar a inflexão na política externa no período, como o reatamento das relações com a República Popular da China, a Assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha, o Reconhecimento da Independência de Angola, o rompimento do Acordo Militar com os EUA. Nessa análise, que privilegia o ator individual, a visão e papel do Itamaraty como instituição, na formulação do que seria o interesse nacional, ficam relegados a um segundo plano ou são analisados de um ponto de vista meramente reativo às pressões do sistema internacional. No caso específico do reconhecimento da independência de Angola, e o fim do alinhamento automático com Portugal, a posição do Itamaraty favorável ao reconhecimento é percebida como uma reação tardia do MRE a um processo inexorável, o de descolonização, ao qual a maior parte da comunidade internacional já havia aderido.

Esse tipo de abordagem, buscando explicar as decisões na esfera externa a partir dos constrangimentos impostos pelo sistema internacional, principalmente quando se trata de país em desenvolvimento como o caso do Brasil, desconsidera que ainda que o sistema internacional imponha limitações, este também oferece

oportunidades aos Estados. Há certa latitude de escolha por parte dos Estados entre cursos a seguir e a explicação de uma determinada ação deve ser buscada na análise do processo decisório e dos atores que dele participaram.

No que tange à independência de Angola, certamente, a partir da abordagem do sistema internacional como determinante central da ação externa, não haveria qualquer oposição à determinação da administração Geisel de reconhecer o Estado angolano, uma vez que as colônias portuguesas, ou territórios de ultramar como eram denominadas, eram as únicas remanescente do processo de descolonização. O não reconhecimento pelo Brasil da independência colocaria o País na contramão da história e seria totalmente descabida, uma vez que a potência colonial, Portugal, havia concedido a independência. O que não é explicado pela abordagem das limitações impostas pelo sistema internacional é porque o Brasil reconheceu o Governo comunista do MPLA - e não apenas a independência de Angola. A administração Geisel teve opções e adotou uma decisão cuja explicação se encontra, argumenta este trabalho, na esfera interna, onde se definem os interesses nacionais.

Há trabalhos que analisam a política externa dos Governos militares (1964-1985) não como uma reação direta às imposições do sistema internacional, mas, sim, como fortemente condicionada pela política interna e seus constrangimentos[4]. Para seus autores, a política externa do período foi monolítica uma vez que seus preceitos emanavam da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Nessa percepção, o binômio segurança nacional e desenvolvimento – presente na DSN e observado pelo Conselho de Segurança Nacional, considerado formalmente o *locus* de decisão -, de uma forma ou de outra, explica as ações tomadas. No caso da administração Geisel, as inflexões são atribuídas não apenas à *détente*, na esfera externa, mas, sobretudo, ao gradual processo de abertura política interna, que teria permitido uma maior flexibilidade do regime do ponto de

vista ideológico, mas, ainda assim, teriam sido ações que obedeciam aos preceitos da DSN.

A análise explicativa a partir da Doutrina de Segurança Nacional não leva em consideração que os conceitos contidos na referida Doutrina eram tão fluidos que permitiam sua adequação a qualquer decisão que tivesse sido tomada[5]. A flexibilidade era tal a ponto de permitir a inversão do binômio, da administração Castelo Branco, de segurança/desenvolvimento para desenvolvimento/segurança, na administração Geisel, gerando conseqüências diretas nas decisões tomadas na esfera externa. Da mesma forma, o conceito de interesse nacional, recorrente na Doutrina, não explicita quem o formula e define, e figura ao longo da DSN como se fosse algo definido *a priori*, reconhecido e aceito por todos os atores sem disputa. Ao considerar que havia consenso no Governo com relação ao que seria o interesse nacional, a abordagem desconsidera as divisões internas e distintas percepções sobre o interesse nacional, cuja existência ficou evidente com a tentativa de golpe do Ministro do Exército, Sylvio Frota.

Por último, ao considerar o CSN como *locus* de decisão na esfera externa, a referida análise negligencia a posição do Itamaraty como Agência de Governo privilegiada que, por questões que serão analisadas mais à frente, conseguiu manter certa independência frente ao CSN e à DSN, mesmo que formalmente estes condicionassem todas as ações de Governo.

Ainda no que tange às análises que tratam de explicar o Pragmatismo Responsável, e a ação específica do reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA, há trabalhos centrados no Processo de Tomada de Decisão e que reconhecem as limitações das abordagens das imposições do sistema internacional e da teoria da Doutrina de Segurança Nacional[6]. Os citados trabalhos adotam a perspectiva do ator individual como formulador e executor, impondo aos demais o seu ponto de vista[7]. São análises que, como dito anteriormente, centram a explicação da ação na parceria e

características pessoais do Presidente Geisel e do Chanceler Azeredo da Silveira e nas convicções ideológicas e determinação de propósitos dos Ministros de Segunda Classe Ítalo Zappa e Ovídio Melo.

O problema com esse tipo de abordagem é que desconsidera a visão e a cultura institucionais que moldam os atores individuais e condicionam suas ações. A percepção do que é o interesse nacional não é gerada pelo indivíduo, mas, sim, pela instituição. Os atores não operam no vazio, onde podem impor suas visões individuais, mas subordinados a uma cultura institucional, que influencia e condiciona suas percepções com relação ao que representa o interesse nacional. Não se quer dizer com isso que a instituição gere atores homogêneos, que compartilham as mesmas percepções. Ao contrário, há divisões e estas fazem parte da própria cultura institucional. Os atores, ainda que discordem internamente, têm de respeitar e sujeitar-se às regras e aos métodos de trabalho da instituição, o que inclui a escolha de atores individuais para ocupar determinadas funções, com vistas a se obter o resultado almejado pela *instituição* e não vice-versa.

A tentativa de explicação do Pragmatismo Responsável com ênfase na parceria Geisel/Silveira faz crer que os dois, exclusivamente, formularam a política externa a partir de suas características e convicções pessoais, desvinculados das instituições as quais pertenciam. Revelador de tal fato é o uso permanente da palavra inflexão quando se analisa a política externa do período, pretendendo designar ruptura, padrão inovador. Curiosamente, os analistas do período costumam reconhecer no Pragmatismo Responsável uma continuidade com relação a valores que pautavam a atuação do Brasil na arena externa desde a chamada Política Externa Independente. Se os atores são inovadores e cabe ao seu comportamento a explicação da ação externa, de onde viria a continuidade, se os atores eram outros? A continuidade, este trabalho argumenta, vem da cultura institucional, da percepção cultivada de longa data no Itamaraty de quais eram os interesses nacionais do País no campo externo, e que teriam sido implementadas por Geisel e Silveira em conjuntura que este trabalho pretende analisar.

Da mesma forma, as explicações centradas nos comportamentos dos Ministros Ítalo Zappa e Ovídio Melo, como responsáveis pelo fato do Itamaraty e a Presidência terem tomado a decisão de reconhecer o MPLA[8], também se revelam insatisfatórias. Zappa e Ovídio Melo - que ao longo de suas carreiras tinham tido a oportunidade de manifestar suas posições favoráveis ao apoio inequívoco do Brasil ao processo de descolonização - foram escolhidos para as posições que ocuparam, com vistas a cumprir com o objetivo definido pela Presidência e pelos formuladores do Itamaraty de reconhecer o Governo independente de Angola, qualquer que fosse a sua orientação ideológica. Os atores cumpriram o papel que se esperava deles, uma vez que, apesar das dificuldades internas e externas, logrou-se a atingir o objetivo almejado. Em 1996, Geisel admitiu ter tido conhecimento da presença das tropas cubanas, mas que havia interesses maiores que determinaram sua decisão de reconhecer o Governo do MPLA[9]. Tal fato revela que o controle da circulação das informações da Representação Especial em Luanda para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, ou a falta de informação, no caso da presença cubana, foi instrumental aos interesses do MRE e da Presidência.

Não se pretende, com esse enfoque, negar a importância dos atores individuais no processo que culminou com o reconhecimento do Governo do MPLA. Ao contrário, se reconhece o papel central dos atores individuais na concretização da ação. Contudo, estes não determinaram a formulação ou a decisão final. Mesmo admitindo, como é correto, que a decisão final coube ao Chanceler Azeredo da Silveira e ao Presidente Geisel, a linha seguida, a do reconhecimento da independência qualquer que fosse o governo estabelecido em Luanda, não foi uma criação intelectual do Ministro de Estado ou do Presidente. A decisão derivava de posições defendidas pelo Itamaraty, conforme comprovam as comunicações internas do MRE, antes mesmo das assunções de Geisel e Silveira. Geisel e Silveira, entre as opções de curso que tinham, abraçaram a formulação do interesse nacional

defendida pelo MRE e a traduziram em política externa, em contraposição à linha defendida por outros atores (para efeitos deste trabalho, Agências) dentro do Governo.

Da mesma forma, o presente trabalho não pretende negar as oportunidades dadas pelo sistema internacional - como a *détente*, a readmissão da República Popular da China na ONU ou, mais especificamente, a Revolução dos Cravos em Portugal - na concretização das ações tomadas. O trabalho argumenta, no entanto, que tais fatores não explicam a formulação da política externa adotada, menos ainda quando se considera as limitações impostas pelas amarras ideológicas que inspiraram o golpe de 1964. Igualmente, não se pretende ignorar que a ascensão de Geisel à Presidência, com o predomínio de setores mais moderados do Exército sobre os mais radicais de direita, permitiu maior flexibilidade na interpretação e aplicação dos preceitos da DSN e a adoção de medida arrojada como o reconhecimento do MPLA. Mas se a flexibilidade ideológica interna deu margem à adoção da ação, ela nada acrescenta quando se pretende analisar a formulação da política externa implementada, nem quem definiu a visão de interesse nacional que a inspirou.

O presente trabalho busca argumentar que na verdade as referidas ações, e, particularmente, o Reconhecimento da Independência de Angola e do MPLA, representam a materialização de inflexões identificadas como necessárias aos interesses nacionais do País pelos funcionários do Itamaraty, e que vinham sendo buscadas desde longa data.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O trabalho tem por objetivo geral analisar o papel do Itamaraty no processo de decisão que levou ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA por parte

do Governo brasileiro, em 11 de novembro de 1975. Pretende-se também examinar quais foram os principais atores envolvidos no Processo de Tomada de Decisão[10] e os interesses, motivações e valores que animavam esses atores.

1.2.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos deste trabalho são demonstrar que o reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA representou o predomínio da visão do Itamaraty sobre qual era o interesse nacional do Brasil sobre a visão de outras Agências; e que interesses de Estado predominaram sobre interesses de Governo.

1.3 REFERENCIAL TEÓRICO ADOTADO

O referencial teórico adotado é o desenvolvido por Allison e Zelikow[11], que analisam como se dá o Processo de Tomada de Decisão em política externa dentro da burocracia governamental, o papel dos diferentes atores e a interação e jogo de poder entre eles, na defesa de seus interesses, e como tentam influenciar o PTD.

Allison e Zelikow, em sua análise, adotam uma perspectiva Realista para explicar o PTD. De acordo com os objetivos do presente trabalho, as categorias de análise utilizadas pelos referidos autores são as que melhor explicam o PTD na administração Geisel. As distintas categorias e modelos de Allison e Zelikow estão detalhados no Capítulo 2.

Ainda como marco teórico, adota-se conceitos sobre institucionalismo histórico, visando a explicar o processo de formulação da Política Externa Brasileira pelo Itamaraty, bem como o seu insulamento burocrático.

1.4 HIPÓTESES DE TRABALHO

O estudo parte de **duas hipóteses** de trabalho.

1) A primeira hipótese é a de que os objetivos político-estratégicos de médio e longo prazos – como o aumento do peso específico do País, por meio da diversificação das relações externas, e maior autonomia no cenário internacional - foram os que inspiraram as ações tomadas no Itamaraty, no que concerne ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Esses objetivos político-estratégicos preponderaram, sempre que possível, quando havia conflito, sobre os objetivos econômicos ou ideológicos de curto prazo que orientavam parte dos atores que participaram do processo de tomada de decisão.
2) A segunda hipótese é a de que a Presidência da República e o Itamaraty foram os atores que mais influenciaram no processo decisório, apesar de outros atores terem igualmente buscado incidir sobre o processo, com visões nem sempre convergentes com as posições do Itamaraty e da Presidência. Os setores militares e de segurança do Estado e a área econômica do Governo, representados no Conselho de Segurança Nacional (CSN), tinham por vezes visões diferentes daquela do Ministério das Relações Exteriores com relação ao que seria o interesse nacional na área externa.

As ações adotadas pela política do Pragmatismo Responsável, entre elas o reconhecimento da independência de Angola, refletiam valores que inspiravam a política externa brasileira desde longa data, tais como o anseio de ter maior autonomia na esfera externa, sem os condicionamentos impostos pela política norte-americana.

O que instiga a curiosidade é saber como as referidas aspirações de maior autonomia tiveram vazão e se traduziram em ações externas concretas, como o reconhecimento do Governo do MPLA, durante a administração Geisel, e como atuou o MRE no processo decisório.

Ainda que se reconheça que o presidente Geisel foi figura central no processo de tomada de decisão durante o Pragmatismo Responsável e que suas características pessoais explicam parte das ações tomadas no período, este trabalho não pretende centrar a análise nas características da personalidade do presidente. A referida caracterização foi feita apenas para analisar como o Itamaraty se posicionou e operou em ambiente onde as características do Presidente ofereciam oportunidades e limitações para influenciar no processo decisório.

Para Mourão,

> (...) o acompanhamento atento da evolução das relações internacionais entre o Brasil e os países africanos mostra claramente que o quadro dos entendimentos registrados, no nosso século, é sem dúvida fruto de uma atividade do Poder Executivo, especialmente do Ministério das Relações Exteriores[12].

Nesse contexto, a análise parte da premissa de que cada Ministério ou órgão estatal tentou impor seu ponto de vista e influenciar o Presidente da República. Na análise, buscou-se delinear as motivações dos atores não do ponto de vista de suas convicções pessoais, mas, principalmente, da cultura institucional e dos métodos de trabalho institucionais.

A unidade de análise foi o Ministério das Relações Exteriores. Os outros órgãos e seus métodos de trabalho, bem como sua percepção da política externa, em especial do processo do reconhecimento da independência de Angola, foram analisados apenas para indicar sua

posição no processo de tomada de decisão e como condicionaram a ação do Itamaraty.

1.5 METODOLOGIA

Ao se tentar identificar o papel do Itamaraty no reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA, pretendeu-se expor as variáveis que influíram no processo de tomada de decisão, tais como as distintas visões sobre o interesse nacional, o conflito entre Agências para obter maior poder de influência no processo; e, finalmente, a barganha entre os atores, incluindo o Presidente, na adoção da decisão final.

De forma a permitir a consecução dos objetivos estabelecidos, buscou-se identificar os atores que tiveram ação decisiva no PTD, os seus posicionamentos frente às diferentes opções e de que interesses eram representantes. A análise da documentação da Secretaria de Estado, da série telegráfica da Representação Especial em Luanda, bem como dos telegramas particulares e relatos pessoais dos atores envolvidos, permitiram avaliar a participação do Itamaraty no PTD, o peso específico de cada ator individual e o nível de informação que detinham o Itamaraty, a Presidência e os demais atores no período que precedeu a declaração de independência.

Entre os procedimentos de pesquisa, foram utilizadas fontes primárias e documentos disponíveis no Itamaraty. Também foram consultadas e entrevistadas pessoas que participaram diretamente dos eventos ou que assessoram as que tomavam as decisões; com isso, foi possível a comparação de discursos pessoais, que se constituiu em importante fonte de pesquisa para o trabalho.

Como documentação secundária, foram utilizados trabalhos acadêmicos e artigos publicados sobre o assunto. A adoção da referida metodologia permitiu a delimitação dos contextos interno e externo que facultaram a tomada da decisão, bem como o peso de cada ator específico e seus interesses.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte, que abrange os Capítulos 2 e 3, faz-se uma apresentação do referencial teórico adotado e das razões que levaram à sua adoção. Em seguida, examina-se a evolução da política externa brasileira desde a administração Kubitschek, quando a África começou a ocupar espaço na formulação, até o Pragmatismo Responsável da administração Geisel. Ainda na primeira parte, faz-se revisão de literatura centrada em três eixos: 1) O Pragmatismo Responsável como ponto de inflexão na política externa; 2) A questão do desenvolvimento econômico e as relações com os EUA; e, 3) O Universalismo e as relações com o Terceiro Mundo.

Tentou-se nesta análise evidenciar que a política externa apresentava uma continuidade evolutiva, que se pautava ora por uma aproximação com os Estados Unidos, ora por um afastamento, e no centro dos debates e das definições das ações externas estavam as questões do nacionalismo e do desenvolvimento. Pretendeu-se demonstrar a partir da revisão bibliográfica e histórica que, a par das distintas visões dos diversos atores que participavam do processo decisório, os formuladores da política externa no Itamaraty tinham uma visão própria do que deveria ser a política para a África. Essa visão vinha-se cristalizando no Ministério desde o período da Política Externa Independente (PEI), de forma evolutiva.

A segunda parte do trabalho tem início no Capítulo 4, no qual são apresentados os principais atores que tomaram parte no PTD. Inicia-se com uma breve apresentação da biografia do presidente Geisel, buscando identificar as características pessoais, a formação intelectual e a trajetória profissional que teriam influenciado com maior intensidade as decisões tomadas pelo Presidente na esfera externa e como conduziu o PTD.

Em seguida, são apresentados os principais atores dentro do Itamaraty que participaram do PTD, buscando pôr em evidência as diferentes percepções com relação à formulação da política externa para a África, bem como a posição que ocupavam no organograma do Ministério. Busca-se igualmente identificar as posições dos outros órgãos estatais que participaram do PTD e que tinham visões discrepantes daquela dominante no MRE.

No Capítulo 5, analisa-se o processo de reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Inicia-se com a descrição do quadro político angolano, com a apresentação dos três Movimentos de Liberação que disputavam o poder. Em seguida, aborda-se a deflagração da guerra civil angolana e a internacionalização do conflito, com a interferência dos Estados Unidos, União Soviética, China, Zaire, Cuba e da África do Sul. No mesmo Capítulo, faz-se análise da série telegráfica da Representação Especial em Luanda, bem como outras informações que circularam por canais informais. Por último, analisa-se a interação e jogo de forças dos atores no PTD, o resultado final, e seu impacto nos campos interno - sobretudo com relação à reação de setores militares e da sociedade civil - e externo.

Finalmente, apresentam-se, no último Capítulo, as conclusões relativas ao papel do Itamaraty e de seus funcionários no processo decisório, à luz do paradigma teórico adotado.

PARTE I

Marco Teórico e a Evolução da Política Externa de Kubitschek a Geisel

2. Referencial Teórico

2.1 Níveis de análise

No marco teórico das Relações Internacionais, e dentro das hipóteses anteriormente definidas, o estudo tentará mostrar que em regimes autoritários a formulação da política externa dá-se dentro dos parâmetros da Teoria Realista, segundo a qual o Estado projeta-se como unitário, com o afastamento de demais grupos de interesse do processo de tomada de decisão. De acordo ainda com a Teoria Realista, a inspiração central e determinante da ação externa é de cunho militar-estratégico, em detrimento de outras condicionantes, como os interesses de natureza econômica ou política[13].

A Teoria Realista adota - com relação ao comportamento dos Estados no cenário internacional - pressupostos que parecem ter sido os mesmos a inspirar a administração Geisel no processo de decisão na arena externa entre 1974 e 1979. Entre os referidos pressupostos, destacam-se, como relevantes para o enquadramento do trabalho no plano da teoria das relações internacionais que levaram à adoção do Pragmatismo Responsável , as seguintes premissas:

a) o Estado é um ator e, assim como o indivíduo, é capaz de adotar ações racionais;
b) se um Estado visa a ser bem sucedido na esfera externa, a aquisição de poder tem que ser seu objetivo central e imediato nas ações externas;

c) a segurança e o acúmulo de poder são objetivos definidos como interesse nacional; e
d) todo Estado, em uma determinada situação política, tem um interesse nacional e esse interesse beneficiará ao conjunto da sociedade e não a indivíduos isolados [14].

O modelo clássico da Escola Realista, no entanto, contém simplificações que impedem uma compreensão do processo decisório em política externa, em todos os seus aspectos. Entre as críticas feitas ao modelo, a que teria maior impacto no estudo que aqui se propõe é a visão de que os Governos, que operam em nome dos Estados, seriam atores monolíticos.

2.2 A OPÇÃO PELA TEORIA REALISTA: RAZÕES

As abordagens sistêmica ou pluralista no campo das relações internacionais que buscam identificar fatores políticos ou econômicos como motivações primordiais no processo de tomada de decisão na esfera externa[15] não serão adotadas, por se considerar que, no período em análise, ainda que o desenvolvimento econômico fosse um objetivo central do Governo ele não se constituía um fim em si, mas parte de uma estratégia que visava a diminuir a vulnerabilidade do País frente ao meio externo. O mesmo se considera no campo político. A aproximação com o Terceiro Mundo não constituía um fim político em si; tratava-se igualmente de decisão estratégica que buscava fortalecer a posição negociadora do País frente a parceiros mais fortes como os EUA e a Europa.

O objetivo do Governo era aumentar o poder do País no cenário internacional e melhorar suas condições de participação e influência no sistema como um todo. Nesse contexto, a emancipação tecnológica e o desenvolvimento econômico eram vistos como objetivos estratégicos que possibilitariam ao País ocupar posição de maior relevo no cenário

internacional, compatível com as dimensões e potencialidades do Brasil. O ideário de Brasil Potência, do período Médici, teve sua expressão máxima em termos de ações na administração Geisel, e era este ideário, supõe este estudo, a mola motriz da política externa do Governo Geisel.

Nesse contexto, o desenvolvimento econômico era fator central para a manutenção da soberania do País, livrando-o de interferências externas de parceiros economicamente mais fortes. O binômio segurança nacional/desenvolvimento econômico da era Médici sofreu inversão para desenvolvimento econômico /segurança nacional na administração Geisel. Mas as questões de segurança nacional, de soberania e de acúmulo de poder foram centrais na inspiração das ações externas tomadas no período. Por isso, escolheu-se a Escola Realista como paradigma que melhor explicaria a política externa de Geisel.

2.3 MODELO CLÁSSICO DE SNYDER

A competição entre os diversos atores internos que participam do processo de tomada de decisão foi analisada no trabalho de Snyder, que definia o PTD como um "processo que permite a escolha, dentre um número limitado de soluções possíveis, definidas socialmente, de uma solução particular que venha a produzir o resultado escolhido pelos responsáveis pela decisão" [16].

Ainda que o modelo de Snyder reconheça a existência de fatores irracionais no processo de decisão, ele centra-se, para efeito de análise, nos fatores racionais do processo. Ou seja: o Governo busca por meio de uma determinada ação alcançar o objetivo que o Estado perseguia.

Com relação aos atores, Snyder [17] reconhece como formuladores apenas os atores oficiais de um Governo, isto é, pessoas investidas de autoridade reconhecida e que detêm o poder decisório efetivo em suas mãos. Nesse contexto, a visão individual dos formuladores (nesse caso, dos funcionários de Governo) com relação

à realidade objetiva e suas percepções sobre o que seria o interesse nacional constituem elementos centrais na compreensão do processo decisório.

O modelo de Snyder estabelece três grupos de variáveis como determinantes do comportamento dos tomadores de decisão: 1) o das "esferas de competência", que representa as atribuições de cada unidade decisória; 2) o da "comunicação e informação", que diz respeito às redes de comunicação que servem para veicular as informações e os dados dentro da organização; 3) o da "motivação", que tenta esclarecer o "porque" de uma ação, quais os valores, normas e visões que levaram uma unidade de decisão a tomar uma determinada ação.

Muitas são as críticas feitas ao modelo anteriormente descrito. A principal delas é com relação ao comportamento racional dos atores. Para os críticos do modelo, os fatores psicológicos, questões de interesse e valores pessoais interagem no processo decisório.

Do ponto de vista da análise desenvolvida neste trabalho, as referidas críticas se aplicam, e buscar-se-á demonstrar que a racionalidade dos atores é produto da cultura institucional da organização a qual pertencem. Assim sendo, como será visto mais adiante, o trabalho adotará, secundariamente, categorias de análise do Institucionalismo Histórico, que, a par da Escolha Racional e do Institucionalismo Sociológico, compõe a Escola do chamado Novo Institucionalismo.

Levando em consideração as ponderações mencionadas, o trabalho básico a ser usado como referencial teórico ao longo deste estudo será o de Graham Allison e Philip Zelikow[18] - a ser apresentado a seguir -, que estabelece três modelos teóricos para explicar o processo decisório em política externa : 1) o do ator racional; 2) o do comportamento organizacional; 3) o da política governamental, ou burocrática. O trabalho buscará analisar o processo decisório que levou ao reconhecimento da independência

de Angola e do Governo do MPLA a partir dos modelos 2 (o do comportamento organizacional) e 3 (o da política governamental).

2.4 MODELO DE ALLISON E ZELIKOW

2.4.1 Considerações Gerais acerca do modelo

No modelo de Allison e Zelikow[19], as ações e decisões governamentais são resultantes da interação de diferentes opiniões sobre o que deve ser feito. Nesse caso, são duas as possibilidades: um grupo triunfa sobre o outro, ou distintos grupos, pressionando em direções diversas, produzem um resultado que não reflete os propósitos de quaisquer dos atores envolvidos. O conceito básico é o de que,

> *when officials come together to take some action, the result will most often be different from what any of them intended before they began interacting as a group*[20].

A referida abordagem é especialmente importante na análise do processo de tomada de decisão em política externa no Governo Geisel, já que há uma tendência a se buscar um ator preponderante em cada uma das decisões tomadas e não a ver a decisão como resultante do enfrentamento de diversos atores. É comum na literatura sobre o assunto encontrar-se ênfase ora na figura do Presidente como a principal autoridade decisória[21], ora no papel preponderante do Conselho de Segurança Nacional (CSN) como *locus* de decisão[22]. Ou, ainda, a atribuir-se as decisões à competência e ao profissionalismo do Itamaraty e ao respeito que a Instituição sempre deteve nas demais esferas de Governo. Nesse sentido, a abordagem integrada de Allison e Zelikow[23] torna-se especialmente útil para a compreensão do PTD.

O reconhecimento de que o processo decisório dá-se em ambiente interno complexo e exposto à interferência de múltiplos atores

conduz a uma questão central do modelo: os diferentes atores compartilham as mesmas concepções com relação ao que se define como interesse nacional? Allison e Zelikow[24] afirmam que nem sempre isso acontece. A maioria dos atores representa um Ministério, ou uma Agência, e defende os interesses da instituição que representam. Como suas crenças e preferências são ligadas a diferentes instituições, suas análises com relação às ações a serem tomadas, são, não raro, conflitantes[25].

Portanto, a racionalidade a ser esperada dos referidos atores com relação às oportunidades e às ameaças apresentadas na esfera externa tenderá a ser a racionalidade da organização a que pertencem. Além do mais, cumpre observar que nem sempre há consenso dentro da organização sobre a melhor decisão, sendo recorrentes as disputas internas com relação à linha de ação a ser adotada.

As disputas internas podem envolver desde a manipulação e ocultação de informações até a criação de estruturas paralelas dentro da organização, com o objetivo de subverter a estrutura formal e seus procedimentos regulares[26]. As disputas internas dentro das organizações, no entanto, tendem a se dirimir diante do enfrentamento potencial com outras agências do governo no momento do processo de tomada de decisão.

Na disputa burocrática entre as diversas agências que participam do processo decisório, o aparelho governamental passa a ser, portanto, a verdadeira arena onde se desenrola o jogo que visa à consecução de objetivos internacionais que possam traduzir-se em ganhos. Os atores ora se confrontam, ora realizam pactos, em razão de conflitos ou de consensos de pontos de vista. Para Allison e Zelikow,

> *to explain why a particular formal governmental decision was made or why one pattern of governmental behavior emerged, it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises, and to convey some feel for the confusion*[27].

Com relação ao conceito de ator racional, faz necessária, ainda, uma última consideração geral. Deve-se ter presente que na disputa interna pelas decisões de governo, nem sempre o imperativo central dos atores é a maximização dos benefícios, para o país, da adoção de uma linha de ação externa, mas, sim, o objetivo primordial dos atores de manterem internamente seu poder e influência dentro do governo.

2.4.2 Os três modelos que integram o Modelo Geral de Allison e Zelikow

2.4.2.1 O Modelo do Ator Racional

A tentativa de explicar os fatos internacionais por meio da identificação dos objetivos dos governos das nações, e dos cálculos que estes fazem de perdas e ganhos envolvidos em cada opção de ação externa para alcançar os referidos objetivos, constitui a principal característica do Modelo do Ator Racional[28] (modelo I).

A premissa central desse modelo é que os governos decidem com base em uma escolha racional, em meio a diversas opções, cada qual contendo prós e contras, buscando estrategicamente maximizar os ganhos em relação aos objetivos estabelecidos.

Os conceitos que fundamentam o **Modelo do Ator Racional** são[29]:

a. O governo dos Estados, concebido como um ator racional e unitário, é o agente da ação externa. O governo, como Agente, se "antropomorfiza", passando a ter, assim, como os indivíduos, preferências e percepção individualizada dos fatos, das escolhas possíveis e das conseqüências envolvidas em cada escolha. O governo é, portanto, um ator *unitário.*

b. A ação é escolhida em resposta à situação estratégica específica que o ator enfrenta. As ameaças e oportunidades que surgem na arena internacional levam a nação a agir.

c. A ação é uma escolha racional fundamentada em três componentes:

Objetivos: a Segurança Nacional e o interesse nacional são as principais categorias na determinação dos objetivos estratégicos;

Opções: as ações para se alcançar os objetivos constituem as opções;

Escolha: a escolha racional busca a maximização dos objetivos; o agente racional escolhe a alternativa que melhor atende aos seus objetivos estratégicos.

A inferência central é a de que se uma nação ou seus representantes tomam uma determinada ação, esta foi selecionada como sendo a que maximizava os objetivos do ator.

O Modelo I, por adotar o pressuposto de que o governo é um ator *unitário,* não será adotado. A perspectiva de análise é precisamente a contrária, a de que há distintas percepções dentro do governo sobre qual seria o interesse nacional, gerando com isso conflito e enfrentamento na arena decisória.

Serão adotadas como categorias de análise, portanto, a par do Institucionalismo Histórico, os Modelos II e III de Allison e Zellikow, como se verá.

2.4.2.2 O Modelo do Comportamento Organizacional[30]

O Modelo do Comportamento Organizacional (modelo II) busca explicar as ações externas por meio da análise das organizações que participam do processo decisório. O posicionamento das organizações com relação às decisões é explicado pela identificação

dos objetivos de cada organização e de sua cultura organizacional, que são compartilhados pelos indivíduos que a compõem. As tentativas de compreensão das decisões externas são centradas, portanto, nas organizações e não nos indivíduos que as integram.

A base conceitual que fundamenta esse modelo é a de que as organizações têm uma cultura própria e que esta molda o comportamento dos indivíduos dentro da organização, de forma a que os mesmos ajam em conformidade com as normas formais e informais da organização. O resultado é que as organizações passam a ter identidade própria, individualizada, fruto das práticas, rotinas e valores que compõem a "cultura" da organização.

Segundo Herbert Simon[31], há duas "lógicas de ação": a do ator racional, que fundamenta sua decisão na análise das conseqüências de cada ação e busca diante de cada situação estratégica a opção que maximiza os seus objetivos; e, outra, a "lógica de ação" é a do procedimento mais adequado em cada situação, e esta é a que fundamenta as opções das organizações. A lógica da ação, nessa segunda acepção, que orienta o comportamento da organização é uma lógica baseada na experiência acumulada em situações passadas análogas, e os resultados obtidos.

Essa distinção é fundamental para diferenciar os dois modelos apresentados até aqui: do ator racional e o do comportamento organizacional. São "lógicas" distintas as que orientariam os atores enquanto agentes decisórios.

Ainda que alguns autores, como Max Weber, considerem as organizações como a forma mais efetiva de instrumento da escolha racional, analistas, em períodos mais recentes, chamam a atenção para a importância se de aferir quanto o comportamento dos indivíduos, como membros de uma instituição, é influenciado e controlado pela instituição e pelos objetivos da organização a qual pertencem. Nessa última linha de análise, a eficiência e racionalidade descritas por Weber passam a estar comprometidas com os objetivos da organização e não

com o objetivo estabelecido pelo governo. Ou seja, a burocracia adquire vida própria, vontade própria, racionalidade própria.

Segundo esse modelo de análise - o do comportamento organizacional-, os burocratas teriam autonomia para definir quais seriam as prioridades, de acordo com as preferências que emergem da instituição e dos seus dirigentes. Allison e Zelikow ponderam que, toda vez que há conflito entre a "cultura rotineira" da organização e critérios de eficiência, estes últimos sempre perdem a batalha[32].

Os conceitos que fundamentam o **Modelo do Comportamento Organizacional** são:

a. Unidade básica de análise: as ações do Governo são resultantes das ações das organizações que o integram; as decisões dos líderes governamentais desencadeiam "rotinas organizacionais"; os líderes governamentais podem moldar os resultados das ações das organizações ou combiná-los com os resultados de outras organizações; geralmente o comportamento do Governo (ações) é condicionado por procedimentos já previamente estabelecidos dentro das organizações.

b. Atores Organizacionais: o ator não é um Governo, ou nação, monolítico, mas, sim, uma constelação de organizações vagamente aliadas, sobre a qual paira o líder governamental.

c. Problemas e poder fracionados: o acompanhamento dos assuntos externos e sua complexidade requer que os problemas e o poder sejam fracionados e encaminhados a distintas organizações de acordo com as respectivas competências.

d. Coordenação Central: As ações de Governo requerem a descentralização das responsabilidades e das atribuições; faz-se necessária, no entanto, uma coordenação centralizada, sobretudo porque as competências, com freqüência, são dúbias ou há sobreposição de atribuições.

2.4.2.3 O Modelo da Política Governamental

O Modelo da Política Governamental (modelo III) parte da suposição de que os líderes de cada organização/agência são atores individuais, com direito legítimo - pelo cargo que ocupam - de participar de um jogo competitivo, denominado política. Nesse jogo, os atores barganham com outros atores, posicionados hierarquicamente dentro do Governo, por meio de canais regulares estabelecidos dentro da burocracia.

Neste terceiro modelo de Allison e Zelikow[33], os atores não se preocupam somente com uma única questão estratégica, mas também com diversos problemas de ordem interna. Os atores tampouco escolhem em termos de um conjunto consistente de objetivos estratégicos como no modelo do ator racional, mas em conformidade com várias concepções de segurança nacional, da organização, domésticas e de interesses pessoais. Nesse contexto os atores que participam do processo de tomada de decisão não se pautam apenas pela escolha racional centrada em objetivos de política externa, ou da organização a que pertencem, mas, sim, pelas as idas e vindas que caracterizam o jogo político e o processo de barganha.

Na perspectiva desse modelo, o aparelho de governo passa a ser a arena decisória onde se desenrola o jogo político interno. Os atores principais são os líderes políticos no topo do aparelho de Estado e os dirigentes das organizações mais importantes, envolvidas no PTD. O Presidente da República participa do jogo como um poder moderador, um administrador dos conflitos entre as distintas organizações, ao mesmo tempo em que tenta impor sua própria visão, buscando influenciar os demais atores no processo decisório. Para tanto, vale-se de sua posição como líder máximo do governo e dos seus poderes formais para forjar acordos e impor sua visão sobre a melhor linha de ação. Nas palavras de Allison e Zelikow,

> *if the president is to rule, he must squeeze from the formal powers a full array of bargaining advantages. Bolstered by his professional reputation and public prestige, the president can use these advantages to translate the needs and fears of other participants into an appreciation that what he wants of them is what they should, in their own best interest, do*[34].

O modelo ora em análise diferencia-se do modelo II, o Organizacional, por centrar-se mais nos indivíduos e menos nas organizações. No modelo II, os indivíduos não são tão importantes, já que são meros representantes das posições das instituições que representam e são por elas moldados. No modelo III, os indivíduos constituem o centro da análise, já que não agem apenas de acordo com as determinações das agências (organizações) a que pertencem, mas, sim, extrapolam os procedimentos regulares, visando a impor sua visão no processo decisório efetivo. Nesse contexto, o organograma é menos relevante do que a visão dos indivíduos que participam no processo decisório.

São os seguintes os conceitos que fundamentam o **Modelo da Política Governamental**:

a. Unidade básica de análise: a ação governamental é resultante de negociações políticas internas; a decisão tomada não é necessariamente a solução para o um problema, mas, sim, o resultado de compromissos, conflitos entre atores com diferentes interesses e poder de influência.

b. Os atores: são funcionários do Governo, que ocupam as principais posições nas instituições que participam do processo decisório, ou que assessoram os agentes principais (não compõem um aglomerado de instituições, mas de atores individuais); a imprensa, as organizações não-governamentais e demais grupos de interesse formam círculos concêntricos em torno da arena principal;[35]

c. Interesses paroquiais e percepções: a posição, em termos do organograma do Governo, e os interesses que um determinado ator representa faz com que dificilmente haja unanimidade entre os diversos atores no processo decisório; mas assim como no modelo II, o conhecimento do posicionamento da organização a que o ator representa frente a determinado assunto tenderá a condicionar o posicionamento daquele preciso ator no processo decisório;

d. O jogo político: o jogo político toma lugar visando a determinar as decisões e ações de Governo; os atores tentam impor sua visão particular do que seria o interesse nacional; esta visão é condicionada pelos interesses específicos da organização a que pertence o ator e por considerações pessoais. Essa sobreposição de interesses constitui a razão central do jogo político que se desenrola ao longo do processo decisório.

e. Poder de influência dos atores: o poder de influência de um determinado ator no PTD dependerá de três fatores básicos: o poder de barganha, a habilidade e desejo do ator de fazer valer seu poder de barganha e a visão que os demais atores têm dos dois primeiros fatores. O poder de barganha decorre: da autoridade formal e da responsabilidade do ator sobre um determinado tema; do controle sobre os recursos necessários para implementar a ação; do conhecimento específico e controle sobre as fontes de informação que levam à definição do problema; da identificação de opções e estimativa de viabilidade de implementação; do controle sobre informações que levam a chefia a decidir se, e de que forma, as decisões serão implementadas; da capacidade de interferir nos objetivos de outros atores em outros processos decisórios, incluindo os interesses de natureza doméstica; do carisma, reputação e poder pessoal de persuasão frente aos demais atores.

A inferência central do modelo III é a de que uma determinada ação de uma nação é resultante de um jogo político interno do qual participam indivíduos e grupos dentro do Governo[36].

Como já foi dito em 2.3, a combinação dos modelos II e III de Allison e Zelikow[37] constitui a base teórica sobre a qual será analisado o processo de reconhecimento da Independência de Angola e do Governo de Agostinho Neto.

2.5 O MODELO POLÍTICO-BUROCRÁTICO DE BARBARA GEDDES

Ainda dentro da análise político- institucional interna que possibilitou a adoção do Pragmatismo Responsável, e como desdobramento e complementação da análise de Allison e Zelikow, partiremos da visão de Geddes[38] de que o Estado é um reduto de poder, recursos e interesses múltiplos e, não raro, conflitantes entre si; de que o Estado tem autonomia para agir de forma independente dos grupos de interesse que compõem a sociedade; e de que a burocracia tem vontade própria, e que esta se mantém "insulada" das pressões externas.

Nas palavras de Geddes,

> *states are loci of power, resources, and interests (...) state officials sometimes have policy preferences independent of those of major social and economic groups in society, and that these officials can sometimes, by virtue of their position in Government, use state power and resources to pursue their own ideas and interests*[39].

Ponto de partida deste estudo será igualmente o pressuposto de que as agências governamentais competem entre si e de que a autonomia do Estado só pode ser percebida por meio das ações do Estado.

> *State autonomy has not been, and perhaps cannot be, directly observed. Its presence is inferred on the basis of policy outcomes that appear to reflect the preferences of officials, or even of some disembodied national interest. State autonomy thus explains a situation that appears anomalous if one assumes that government policies generally reflect societal interests*[40].

Finalmente, adotar-se-á ao longo do estudo a percepção de que os líderes políticos agem como atores racionais movidos por interesses e visões de mundo próprios[41].

2.6 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O estudo adotará, ainda, como já dito, preceitos do Institucionalismo Histórico, com vistas a analisar o papel do Itamaraty, como Agência de governo, no processo decisório que levou ao reconhecimento da independência de Angola e do governo do MPLA. As premissas básicas dessa Escola adotadas no trabalho são:

a. As Instituições: os institucionalistas históricos definem as instituições como procedimentos formais e informais, rotina, normas e convenções incrustadas na estrutura organizacional. Para eles, as instituições fornecem informações relevantes que afetam o comportamento de outros atores

> *by altering the expectations an actor has about the actions that others are likely to take in response to or simultaneously with his own action. Strategic interaction clearly plays a key role in such analyses*[42].

Esse aspecto será especialmente relevante quando da análise das "Informações ao Presidente da República", que eram preparadas

no Itamaraty, e que serviam de subsídios às informações elaboradas pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN) para auxiliar seus membros no processo decisório.

Ainda com relação às instituições, os institucionalistas históricos salientam o fato de que algumas instituições são

> *so conventional or taken- for-granted that they escape direct scrutiny and, as a collective construction, cannot readily be transformed by the actions of any one individual. Institutions are resistant to redesign ultimately because they structure the very choices about reform that the individual is likely to make*[43].

Essa percepção conduz à interpretação de que

> *a given institutional setting may ossify over time into worldviews, which are propagated by formal organizations and ultimately shape even the self-images and basic preferences of the actors involved in them*[44].

b. Os Indivíduos. No que concerne aos indivíduos, estes são vistos como

> *an entity deeply embedded in a world of institutions, composed of symbols, scripts and routines, which provide the filters for interpretations, of both the situation and oneself, out of which a course of action is constructed. Not only do institutions provide strategically-useful information, they also affect the very identities, self-images and preferences of the actors*[45].

O Institucionalismo Histórico tende, ainda, a perceber os indivíduos como

> *satisficers, rather than utility maximizers, and to emphasize the degree to which the choice of a course of action dependes on the interpretation of a situation rather than on purely instrumental calculation*[46].

Essas premissas do Institucionalismo Histórico serão particularmente instrumentais ao se analisar o processo de institucionalização do Itamaraty, e seu papel na condução do processo decisório que levou ao reconhecimento da independência de Angola e do governo do MPLA.

2.7 REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA ACERCA DO PRAGMATISMO RESPONSÁVEL NO GOVERNO GEISEL

A visão de que o Pragmatismo Responsável representa um ponto de inflexão com relação à política externa que vinha sendo adotada desde 1964 pelos antecessores de Geisel permeia a bibliografia dedicada à análise do período.

A revisão da bibliografia aqui apresentada visa a dar uma visão geral sobre a política do Pragmatismo Responsável e os diferentes matizes na interpretação dos diversos autores sobre quais teriam sido as reais motivações e objetivos que levaram à sua adoção.

2.7.1 O Pragmatismo Responsável como ponto de inflexão na política externa

Para Souto Maior,

> a ênfase na identificação ideológica com o bloco político-militar ocidental, que caracterizara o Governo Castelo Branco e que apenas fora atenuada durante a gestão do General Costa e Silva, cedeu lugar na administração Geisel a uma orientação mais

> pragmática . A nova linha de ação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, rejeitando um alinhamento automático e apriorístico com o Mundo Ocidental, com cujos valores declarava entretanto seguir identificando-se[47].

Ainda na visão de Souto Maior[48], a mudança na linha de atuação externa não implicou uma mudança na percepção de quais seriam os interesses nacionais identificados em 1964, mas, sim, teria decorrido de uma mudança tática na defesa desses mesmos interesses em uma conjuntura, interna e externa, diferente.

No campo interno, o País que Geisel encontrou em 1974 era bastante mais sofisticado em termos de diversificação econômica do que aquele que Castelo Branco assumiu em 1964. O Brasil estava muito mais vulnerável ao jogo das forças econômicas internacionais e uma maior participação de produtos industrializados em nossa pauta de exportações colocara o País em atrito freqüente com os países industrializados. Calçados, têxteis, produtos siderúrgicos, dentre outros, tornaram-se objeto de constantes controvérsias comerciais com a Europa e os Estados Unidos.

Na arena externa, por outro lado, em 1974 o conflito leste-oeste estava menos acirrado e vivia-se um momento de distensão com a tímida, mas inequívoca, aproximação entre os EUA e a China, em contraposição à forte tensão vigente entre os dois blocos em 1964, logo depois da crise dos mísseis cubanos.

Para Souto Maior, em 1974,

> as condições objetivas do País colocavam os seus governantes diante do dilema de se definirem entre qual dos dois grandes conflitos mundiais era mais relevante para a atuação político-diplomática brasileira : o confronto político, ideológico e militar entre os blocos capitalista e socialista ou o choque de interesses

> criado pelo hiato econômico entre os países ricos e pobres. A decisão de dar primazia a este último está na raiz das mudanças que caracterizaram a política externa do Governo Geisel[49].

Para Fonseca,

> o Pragmatismo será uma tentativa de superar uma história que começa em 1964 e que resulta, de um lado, em algum isolamento diplomático (especialmente no campo multilateral) e de outro em uma teia de contradições reais com a potência hegemônica (em áreas variadas como direito do mar, energia nuclear, comércio etc)[50].

Para esse autor, o objetivo diplomático do Pragmatismo Responsável era a ampliação do campo de manobra na arena externa, aproveitando o espaço conquistado pelos países em desenvolvimento durante as décadas de 60 e 70.

Esse maior espaço de manobra no caso brasileiro resultaria da interação das condições interna e externa do País em meados da década de 70. Do ponto de vista externo, a delimitação da área de ação era dada pela estrutura bipolar em vigor, que dominava a agenda internacional, e pela incorporação das questões Norte-Sul, que passaram a se firmar na agenda.

Para Soares Lima e Moura[51], o Pragmatismo Responsável foi fruto das mudanças ocorridas no cenário internacional, somadas a uma tentativa de implementar internamente uma ordem político-econômica de um caráter particular. Para esses autores, a diversificação das relações bilaterais empreendida durante a administração Geisel aumentava o poder de barganha do Brasil frente aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que potencializava as áreas de diferenças e atritos.

De acordo com Soares de Lima e Moura, o Pragmatismo Responsável era conseqüência do

> modelo político e econômico que se estabeleceu e consolidou no Brasil, caracterizado pela tentativa de aprofundar um tipo de capitalismo associado, com o respaldo de um sistema político autoritário. Este modelo, operando nas novas condições internacionais, gerou um projeto de 'potência emergente', que procurou obter melhores condições de desenvolvimento econômico e acréscimo de poder no plano internacional[52].

Para Pinheiro[53], a crise energética, a recessão internacional e o impacto negativo desses fatores na balança comercial do Brasil pressionavam por uma alteração de curso na política externa brasileira em meados da década de 70. A diminuição da tensão leste-oeste e a redemocratização que já se iniciava no País permitiram ao Brasil a adoção de posições mais independentes e nacionalistas na esfera externa.

Ainda em conformidade com o que apresenta Pinheiro[54], essas condições positivas para a implementação de uma política externa mais autônoma, que atendesse pragmaticamente às necessidades do País na sua busca do desenvolvimento econômico, não implicavam, no entanto, que o Governo estivesse livre de constrangimentos internos para a sua implementação.

Segundo essa autora, os setores mais conservadores, sobretudo militares, viam a diversificação comercial de parceiros, o abandono do alinhamento automático com os Estados Unidos e o estabelecimento de relações mais próximas com os países do terceiro mundo como uma ameaça, já que poderiam representar desengajamento ideológico com o Ocidente, com conseqüências desastrosas para a segurança do País.

Nesse contexto, Pinheiro[55] afirma que o Pragmatismo Responsável foi uma tentativa de manter em equilíbrio os dois lados da balança: promover os ajustes necessários na política externa brasileira, de forma a melhor defender os interesses do País; e acalmar os setores

mais conservadores, que davam sustentação e coesão ao Governo, temerosos que a "desideologização" da política externa, com maior independência frente aos Estados Unidos, representasse na verdade a abertura de espaço a setores de esquerda externamente, com conseqüências no plano interno.

2.7.2 A questão do desenvolvimento econômico, a emancipação tecnológica e as relações com os Estados Unidos

Para Souto Maior[56], a opção feita pelo desenvolvimento econômico e social frente à primazia da segurança, que vinha pautando os Governos militares anteriores, teria levado à realização de ajustes na nossa política externa. A consecução do desenvolvimento econômico-social e a busca de um maior espaço de atuação diplomática teriam conduzido à decisão estratégica de estabelecer maior aproximação com os países em desenvolvimento, com vistas a aumentar o poder de barganha do Brasil no campo econômico frente aos países desenvolvidos.

As dificuldades impostas pelos norte-americanos ao acesso do País a tecnologias sensíveis, o protecionismo comercial, as acusações freqüentes de violação dos direitos humanos eram fatos vistos como contrários à defesa do "interesse nacional" definido pelo Governo. Geisel reconhece a relação de desigualdade de negociação entre Brasil e Estados Unidos e busca, por meio de ações diplomáticas, tornar as referidas negociações mais equilibradas dentro do contexto do diferencial de poder entre os dois países.

O Acordo Nuclear com a Alemanha é descrito por Geisel[57] como uma tentativa de superar dificuldades impostas pelos Estados Unidos à emancipação tecnológica do Brasil. As proibições dos Estados Unidos às empresas americanas, quanto a transferirem ao Brasil

tecnologia que permitisse o enriquecimento de urânio, teriam levado o Brasil a buscar a cooperação com a Alemanha, que nos permitiria deter o *know-how* do ciclo inteiro da tecnologia nuclear.

Para Geisel[58], o rompimento do Acordo Militar com os Estados Unidos reflete igualmente as duas fontes de inspiração do Pragmatismo Responsável: a busca do desenvolvimento econômico por meio da emancipação tecnológica e a da autodeterminação no campo político. O rompimento do Acordo representava a primeira delas, na medida em que, do ponto de vista da transferência de equipamento e tecnologia bélica, o Acordo não mais atendia aos interesses de aparelhamento e modernização das Forças Armadas; do ponto de vista político, o rompimento representava a afirmação da autodeterminação e não-aceitação de ingerência em temas internos, já que o Senado americano ameaçava não autorizar a renovação do Acordo Militar enquanto persistisse a situação de violação de direitos humanos pelo poder público. Geisel considerava o problema uma "*questão de independência, de autonomia nacional*[59]".

Na visão de Soares Lima e Moura[60], as relações com os Estados Unidos constituíram o aspecto central do Pragmatismo, tanto no plano político-militar como no econômico. A tese do "não-alinhamento automático" e a propalada convicção de que o Brasil não era um país "satelizável" eram manifestações da determinação da administração Geisel de perseguir os interesses do Brasil sem aceitar as amarras impostas pela existência de aliados preferenciais.

Nesse contexto, os referidos autores afirmam que o rompimento do Acordo Militar com os Estados Unidos teria sido uma jogada extremamente habilidosa da diplomacia brasileira. Soares de Lima e Moura[61] entendem que o Acordo Militar de 1952 já não atendia mais aos interesses das forças armadas brasileiras, sobretudo depois das restrições impostas pelo *Military Sales Act* de 1968 à transferência de equipamentos militares mais sofisticados à América Latina e África.

O rompimento possibilitou ao Governo angariar dividendos políticos tanto no plano interno como no externo. Domesticamente, a decisão governamental soou como uma resposta altiva às pressões norte-americanas contra a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha e contra as violações dos direitos humanos; externamente, sinalizava para os demais países do Sul certa independência com relação aos Estados Unidos, que eram vistos como um aliado preferencial do Brasil desde o Golpe de 64.

Conforme Soares de Lima e Moura[62], as pressões norte-americanas teriam suscitado um arrefecimento do sentimento nacionalista, presente nas burocracias civil e militar. No plano externo o referido sentimento manifestava-se na tentativa de ter uma posição mais afirmativa com relação aos assuntos considerados de interesse nacional e na busca de obtenção de maior poder no cenário internacional. Nesse contexto,

> escapar da órbita de influência norte-americana e se opor à condição de país satélite dos Estados Unidos constituíam instrumentos fundamentais para a consecução dos objetivos da política brasileira no plano externo[63].

Para Arcela[64], o Brasil teria sido o primeiro País a aderir à doutrina norte-americana de segurança hemisférica, a partir de 64, com o Governo Castelo Branco, pela qual o Governo e as Forças Armadas se responsabilizariam pela segurança interna, dando garantias ao capital norte-americano por meio da neutralização das atividades sindicais e política das oposições. Por seu lado, os norte-americanos se ocupariam da segurança externa do País e assumiriam compromisso pelo desenvolvimento local, o que implicava que o Brasil abriria mão das possibilidades de autonomia e se submeteria à política de Washington.

Ainda segundo Arcela, o referido pacto teria começado a ruir a partir do início da década de setenta, em razão de uma conjunção de fatores:

> "a) a decepção com as respostas insuficientes de Washington para com a política externa de Castelo Branco (em termos de recursos financeiros, transferências tecnológicas e tratamento especial);
> b) o fracasso da Aliança para o Progresso;
> c) a progressiva erosão da ordem internacional do pós-guerra com a eliminação do modelo bipolar e com uma nova redistribuição do poder econômico;
> d) a necessidade interna de combater a recessão e retomar a expansão industrial; e) a aspiração do país ao status de grande potência[65].

Fez-se necessária nesse contexto, portanto, uma reformulação da doutrina de segurança nacional com a inversão do binômio segurança-desenvolvimento para desenvolvimento-segurança, em retomada dos princípios que guiaram a política externa de Vargas, Juscelino, Jânio, Goulart. A referida inflexão teria ressuscitado as faixas de conflito que haviam permeado as relações entre os Estados Unidos e o Brasil desde a década de 50.

Para Arcela[66], na administração Geisel a ênfase passou a ser dada ao desenvolvimento econômico, à ciência e à tecnologia, em especial à tecnologia nuclear. Na consecução dos referidos objetivos o Brasil se teria visto na premência de buscar novos parceiros tanto econômicos como políticos, seja como consumidores de seus produtos primários e industrializados, seja como provedores em potencial de tecnologias de ponta.

2.7.3 O Universalismo e as relações com o Terceiro Mundo

Para Souto Maior[67], a aproximação com o Terceiro Mundo teria sido estratégica. O autor chama atenção para o fato de que

> nada indica, porém, que tal aproximação com as demais nações pobres tenha sido considerada como um objetivo em si. Ao que tudo faz crer, ela teria sido antes a tática considerada eficaz para a consecução de uma meta julgada importante para o interesse nacional - a modificação da ordem econômica mundial[68].

Geisel[69] corrobora a visão de Souto Maior, ao afirmar que a aproximação com os países em desenvolvimento teria sido mais diplomática do que concreta. Na visão de Geisel, os países subdesenvolvidos não teriam nada a nos oferecer, *"os nossos interesses, de fato, estavam no Hemisfério Norte. Os países do hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudéssemos aproveitar[70]"*. Ainda nas palavras de Geisel, *"(...) na questão do Terceiro Mundo, dos subdesenvolvidos, o Brasil não se vinculou a qualquer organização correlata[71]"*.

Com esse ponto de vista pragmático, Geisel[72] afirma que tinha visão um pouco diferente dos diplomatas e que nem sempre concordou com estes, que tinham uma postura mais favorável a uma aproximação com os países subdesenvolvidos. Justificou a aproximação com os países árabes, por exemplo, e o reconhecimento da independência de Angola e dos demais países lusófonos na África, como decorrência de interesses concretos, como a expansão da fronteira marítima, no caso da África Ocidental, da conquista de mercados para nossos produtos e, sobretudo, para assegurar suprimento de petróleo.

Para Fonseca[73], a opção pela política externa universalista apresentava-se não apenas como algo natural a um País com as dimensões do Brasil e que pretendia participar dos grandes temas da agenda internacional, mas, principalmente, como forma de diminuir a vulnerabilidade do País a pressões hegemônicas. Por outro lado, Fonseca chama a atenção para a limitação da opção universalista, cujo realismo também estava presente na visão de Geisel:

> as soluções diplomáticas para a opção universalista, tais como a ampliação das relações com os socialistas, a aliança com os subdesenvolvidos, a projeção para a África e a Ásia, encontram limites claros, que nascem de uma combinação de uma atitude bloqueadora do ator hegemônico e da falta de meios reais de projeção de poder[74].

Ainda dentro dos marcos estruturais que condicionam a ação externa, Fonseca afirma que as dimensões da economia do Brasil na década de 70 pressionavam por correção correspondente de curso na política externa. Os interesses do País eram bastante mais diversificados e os indicadores econômicos ampliavam o instrumento diplomático.

Para Soares de Lima e Moura[75], no que tange às relações com os países em desenvolvimento e ao universalismo, o Brasil teria sido levado a uma aproximação estratégica em razão: 1) das dificuldades das relações bilaterais com os países desenvolvidos, em especial com os EUA; 2) dos impasses recorrentes nos fóruns multilaterais para a solução de conflitos no contexto norte-sul.

Nesse quadro, a intensificação das relações sul-sul deveria ser vista dentro de uma perspectiva de fortalecimento das posições do País frente ao mundo desenvolvido, por meio do multilateralismo. Ao mesmo tempo, as relações sul-sul abririam novas possibilidades de parcerias econômicas, seja com a conquista de fornecedores alternativos para os produtos importados, sobretudo petróleo, seja pela conquista de novos mercados para as exportações.

Para Pinheiro, a guinada em favor de uma maior aproximação com o Terceiro Mundo, de inspiração econômico-estratégica, não implicou um descuido das relações com os países desenvolvidos:

> *Although energy vulnerability and the need to expand and develop new markets for exports have driven Brazil towards a Third World approach, the need for foreign currency which*

made Brazil very much dependent on the developed countries who controlled the international capitalist system led the country to maintain a high deference on the North[76].

Por outro lado, essa autora vê na opção de aproximação com o Terceiro Mundo uma decisão estratégica. No plano multilateral, Pinheiro[77] afirma que a política brasileira visava a obter para o País maior participação e poder no sistema internacional. Para tanto, o Brasil buscava apoio dos países do Terceiro Mundo para atuar em frente coesa nos fóruns multilaterais, sobretudo nas Nações Unidas, onde se opunha ao congelamento de poder que os países desenvolvidos buscavam impor.

2.7.4 A personalidade do Presidente Geisel e o processo de tomada de decisão

Souto Maior[78] afirma que a nova postura imposta pelo Pragmatismo Responsável na arena externa não foi fruto de um debate interno; foi, na realidade, algo não apenas dispensável em se tratando de um regime autoritário, mas, sobretudo, incompatível com a personalidade autoritária e centralizadora de Geisel. Por outro lado, sublinha que a adoção de cada medida controversa, como o reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA, ou mesmo a Assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha, sempre era acompanhada de esclarecimentos didáticos visando a acalmar os setores descontentes, sobretudo a direita militar mais conservadora.

Para Fonseca[79], a figura forte e autoritária de Geisel aliada a uma conjuntura interna, não mais tão condicionada ideologicamente como a que vigorava na década de sessenta, teriam sido fatores importantes na adoção de inovações nas ações diplomáticas. Ainda que os setores de direita vissem com certa reserva algumas decisões na esfera externa, do ponto de vista interno, o fim da guerrilha de

esquerda e o início do processo de abertura permitiram maior tolerância e espaço de manobra ao Governo Geisel nas decisões externas.

No que tange ao processo decisório que levou à inflexão da política externa adotada por Geisel, Arcela[80] chama a atenção para o fato de que sob a administração Médici teria sido processado um esvaziamento da função executiva em favor do automatismo administrativo, da tecnocracia[81]; em 74, Geisel teria assumido com a proposta de reverter o quadro de acefalia política e, para tanto, teria procedido à escolha minuciosa de seus Ministros, dos diretores das empresas estatais, das assessorias e dos titulares do segundo escalão.

Com Geisel as decisões passaram a ser centralizadas no Palácio do Planalto, que atuava como poder moderador e voto de minerva quando havia diferenças de opinião entre diferentes órgãos da administração. O Conselho de Segurança Nacional (CSN) teria sido o principal órgão de assessoramento de Geisel e *locus* fundamental do processo decisório. A Secretaria-Geral do CSN desempenhava papel central, na medida em que Geisel concedia enorme mérito as informações produzidas pelo órgão.

Os estudos elaborados pela Secretaria-Geral do CSN, segundo Arcela[82], exprimiam a convergência de idéias entre as tecnocracias civil e militar e teriam tido papel relevante nas principais decisões de política externa do período como o reatamento das relações diplomáticas com a China Popular e o Acordo Nuclear com a Alemanha.

Arcela[83] chama a atenção para o fato de que, apesar da importância dos pareceres do CSN para Geisel, este nem sempre acatava as referidas decisões quando as mesmas iam de encontro à sua visão dos fatos. Quando do processo de reatamento de relações com a China Popular, os sete membros militares do CSN tinham-se oposto ao reatamento. Geisel solicitou que os referidos oficiais mudassem os seus votos e cinco teriam acedido ao pedido do Presidente.

Finalmente com relação ao papel dos Ministros no processo decisório, Arcela afirma que

> o grau de afinidade estabelecido entre o Presidente e o Chefe de cada Pasta, as suas opiniões acerca da capacidade de trabalho de seu subordinado, bem como a experiência do Ministro para o assunto que lhe era pertinente facultavam a cada membro da equipe ministerial um tratamento diferenciado[84].

Para Pinheiro[85], muitas das decisões tomadas na administração Geisel na arena externa tiveram sua origem no período da política externa independente, mas essa autora alerta que foi apenas no período Geisel que o pleno cumprimento dos referidos objetivos pôde ser implementado.

Segundo a referida autora, ainda que os ambientes interno e externo representassem as condicionantes básicas do redirecionamento da política externa, o processo decisório em si, com a parceria Geisel/ Silveira, foi fundamental para a adoção da inflexão política:

> *Although I regard the external and the internal environment as basic variables in the explanation of Geisel's foreign policy redirection, I maintain that both had worked along with other source of foreign policy changes, e.g., the Geisel /Silveira partnership within the decision making arena. (...) it was within the process of decision making that these features could be actually converted into substantive attitudes*[86].

Pinheiro[87] atenta também para as diferentes posições entre os Ministérios que compunham o Governo Geisel, com a área econômica pressionando por uma maior aproximação com os países desenvolvidos, em contraposição, muitas vezes, ao Itamaraty. A autora salienta ainda a importância dessa disputa

interministerial para a compreensão das medidas de política externa adotadas:

> *Although the inter-bureaucratic dispute is not sufficient to explain foreign policy contents, it is indeed a necessary part of the explanation*[88].

Com relação ao reconhecimento da independência de Angola, Pinheiro[89] acredita que o Itamaraty e o Presidente Geisel estavam determinados a reconhecer o Governo de esquerda do MPLA e teriam alegado o desconhecimento de que havia tropas cubanas em Angola apoiando aquela facção. Para a autora, Geisel e Azeredo da Silveira temiam que, se os demais participantes do processo decisório soubessem do envolvimento cubano, não teriam reconhecido a independência de Angola e o Governo de Agostinho Neto, causando danos irremediáveis à aproximação que se pretendia com os países africanos.

3. Contexto Histórico

3.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo delinear os princípios que inspiraram a formulação da política externa brasileira desde a década de 50. Busca-se mostrar que a elaboração dos referidos princípios foi evolutiva e, em grandes linhas, contínua.

À medida que o País crescia e se desenvolvia, o processo de tomada de decisão em política externa tornava-se mais complexo, não só pela multiplicidade de interesses internos que lutavam entre si por sua projeção externa sob forma de ação política, mas também em razão da estratificação do sistema internacional em termos de poder.

Foi nesse contexto que a diplomacia brasileira atuou desde a primeira administração Vargas, buscando espaços para a defesa dos interesses do País que, *grosso modo*, eram representados pela defesa da industrialização e do desenvolvimento econômico. No centro das opções externas, estava sempre presente a relação com os Estados Unidos.

Os limites da ação externa, ao longo de todo o período, eram dados, por um lado pela circunstância geográfica de estar o Brasil sob a área de influência geoestratégica dos Estados Unidos e, do ponto de vista político-ideológico, estarem as elites brasileiras identificadas com o Ocidente, o cristianismo e o capitalismo, em contraposição ao Oriente (aqui entendido por Europa Oriental e URSS), ao ateísmo e ao

comunismo. Por outro lado, havia as limitações dadas pelas reais necessidades materiais do País para a promoção do seu desenvolvimento, paralelamente à consciência que se tinha da posição periférica do Brasil no sistema internacional e das dificuldades decorrentes para fazer valer seus interesses.

Dentro desse marco, a diplomacia brasileira buscava o que suas elites definiam como melhores opções para o País, ora aproximando-se dos Estados Unidos, esperando reconhecimento e maior cooperação para o desenvolvimento, ora afastando-se daquele País, buscando maior autonomia na estrita defesa do que era definido como interesse nacional.

Do ponto de vista do Processo de Tomada de Decisão, o que se verifica é uma alternância entre a Presidência da República e o Itamaraty como órgãos da burocracia que detinham maior poder de influência na tomada de decisão na esfera externa. Quando o Presidente tinha idéias próprias e firmes sobre política externa, a Presidência detinha a primazia sobre o Itamaraty; quando o Presidente não entendia, ou não se interessava pelos assuntos externos, a definição da linha de ação externa ficava a cargo do Itamaraty[90].

3.2 O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK: DO ALINHAMENTO AO PRAGMATISMO

Muitos autores vêem a política externa do Governo Kubitschek como um divisor de águas que marca o início da política externa brasileira contemporânea[91]. A busca do desenvolvimento econômico e o pragmatismo na execução da política externa com vistas a atingir o referido objetivo passaram a ser uma constante na política externa brasileira desde então[92].

A política externa de Kubitschek pode ser dividida em duas fases[93]: entre 1956-1958, quando Kubitschek manteve o alinhamento político com os Estados Unidos, pautado na identificação maior do

Brasil como um país ocidental, cristão e democrático, em contraposição à ameaça r epresentada pela União Soviética e o comunismo - ateu, ameaçador e totalitário; e entre 1958-1960, quando o país lança a Operação Pan Americana, a OPA, por meio da qual o Brasil afirmava que não havia possibilidade de se manter o pan-americanismo com base apenas no alinhamento político/ideológico, sem se levar em consideração a questão do desenvolvimento.

3.2.1 Primeira Fase do Governo Kubitschek

Kubitschek clamou aos Estados Unidos que assumissem seu papel na cooperação ativa para a superação, na América Latina, do subdesenvolvimento econômico e social que, segundo ele, representava o real perigo frente ao comunismo e à propaganda socialista. A necessidade de ampliação do conceito de pan-americanismo para além da questão da segurança do hemisfério, de forma a englobar também o problema do desenvolvimento, constituiria a tônica da política externa brasileira a partir de então, mudando apenas, a depender do Governo de turno, a ordem do binômio: segurança com desenvolvimento, desenvolvimento com segurança.

Cumpre registrar que, no período Kubitschek, a cooperação militar com os EUA aumentou exponencialmente e houve, em 1957, a renovação do Acordo Militar de 1952, renovável a cada cinco anos. Talvez o aspecto mais relevante da cooperação militar tenha sido o processo de doutrinação dos militares brasileiros, no sentido de assumir a visão norte-americana de segurança nacional e hemisférica, cujo maior inimigo era a ameaça comunista, e que revelaria seus frutos no Golpe de 64.

Em 1957, foi assinado, ainda, um acordo de cooperação nuclear que, se, por um lado representava um avanço frente ao Acordo de Cooperação para Usos Civis de Energia Atômica de 1955, por outro deixava fora a questão fundamental sobre transferência de

tecnologia para a utilização de materiais potencialmente radioativos para a produção de energia nuclear.

Dentro do anseio brasileiro de obtenção de transferência de tecnologia em matéria de energia nuclear de forma mais ampla, o Brasil assinou, em 1958, Acordo de Cooperação com o Governo italiano - que previa, entre outras coisas, a construção de centrais nucleares- e rompeu o monopólio nuclear que os EUA exerciam sobre o país[94].

3.2.2 Segunda Fase do Governo Kubitschek

Em termos práticos, o Acordo com a Itália representa o primeiro gesto - de uma série que se seguiria - de diversificação das relações externas do Brasil na busca do interesse nacional, com vistas a superar o excesso de dependência do Brasil frente aos Estados Unidos e as limitações por eles impostas.

A partir de 58, o Governo Kubitschek buscou a referida diversificação, tanto de mercados para nossos produtos, quanto de fornecedores dos bens, equipamentos e das tecnologias consideradas estratégicas para o desenvolvimento do País. Foi nesse contexto que, segundo Caldas[95], o Brasil em 1958 assinou um acordo interbancário com a República Democrática da Alemanha, iniciando um processo de aproximação com a Europa Oriental. Além disso, em dezembro de 59 foi assinado Termo de Entendimento entre o Brasil e a União Soviética restabelecendo, oficialmente, as relações comerciais entre os dois países[96].

Ainda que Kubitschek tenha buscado a diversificação das relações externas, estas estiveram mais centradas no contexto hemisférico, buscando uma integração regional, e apresentou postura mais retraída com relação aos outros continentes. Embora as iniciativas de aproximação com a Europa Oriental e com a Ásia (por meio do envio de missão diplomática àquele continente) representassem um avanço rumo à universalização das relações

externas, em termos concretos, poucos resultados foram produzidos. Não ocorreu efetiva aproximação com os países asiáticos, tampouco se restabeleceram relações diplomáticas com a URSS, rompidas em 47. Na verdade, apesar dos esforços da OPA, as conquistas foram bastante limitadas - entre elas, a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A contribuição maior da política externa de Kubitschek foi a evolução conceitual. O Brasil continuava sendo um País ocidental, baixo a esfera de influência norte-americana, mas procuraria o seu próprio interesse na medida em que reconhecia que o posicionamento do Brasil como aliado dos Estados Unidos, em uma visão bipolar Leste-Oeste, não era suficiente e nem contribuía muito para a superação das desigualdades Norte-Sul.

A questão do desenvolvimento entrou na agenda da política externa do País, que, daí para frente, ainda sujeita às ameaças e constrangimentos provocados pela divisão Leste-Oeste, procuraria margem de manobra para buscar os meios necessários à superação do subdesenvolvimento, em contextos externo e interno bastante mais complexos que os do Brasil das duas administrações anteriores. Aliada às pressões internas para a promoção do desenvolvimento econômico e social do País, a necessidade de equilíbrio interno e externo, moldado pelos valores que inspiravam a Guerra Fria, marcariam os limites da ação externa a partir da administração Kubitschek.

3.2.3 O Processo decisório em política externa no Governo JK

Sem dúvida alguma, a ação mais importante na política externa de Juscelino Kubitschek foi a Operação Panamericana, e o processo decisório que levou à sua adoção é revelador com relação à formulação e execução da política externa brasileira no período.

No que tange à Operação Pan-Americana há consenso de que do ponto de vista do processo decisório, o Presidente Juscelino Kubitschek foi o grande propulsor do projeto. A percepção dominante na administração JK era de que mecanismos de cooperação e segurança do hemisfério não eram suficientes para fazer frente ao desafio do desenvolvimento e à ameaça da penetração comunista no continente americano. As vozes dissidentes - especialmente Oswaldo Aranha- eram poucas e criticavam o excesso de dependência que se tinha dos capitais e da tecnologia americana para o desenvolvimento. De qualquer forma, o Presidente traçou a linha de ação externa e o Itamaraty a executou, por meio do Chanceler Horácio Láfer, que compartilhava a mesma visão de que a miséria e a pobreza na América Latina representavam forte ameaça às instituições democráticas e eram terreno fértil para a pregação comunista.

A personalidade forte do Presidente Kubitschek, suas convicções sobre os temas externos e sobre qual o caminho que o Brasil deveria trilhar, aliados ao bom trânsito que desfrutava junto ao Presidente Eisenhower, respondem pela maior parte das ações externas do período. A OPA, a criação do BID como conseqüência da OPA, e a aproximação com os países latino-americanos são decisões que foram tomadas por determinação direta de Kubitschek.

Cumpre registrar, no entanto que - apesar da Presidência ter fortes posições com relação à política externa e do Itamaraty ter ficado em um plano secundário em termos de formulação, e mesmo de execução, uma vez que JK tinha acesso direto a Eisenhower-, já nesse momento, diplomatas de carreira que trabalhavam na Presidência e também no Itamaraty participaram no processo de formulação. Atribui-se ao Itamaraty certa resistência, durante a gestão do Chanceler José Carlos de Macedo Soares ao novo tratamento que a OPA procurava imprimir tanto às relações com os EUA como com os demais países latino-americanos, direcionando-as para um plano multilateral e para a temática comum do desenvolvimento econômico[97].

Na verdade, a referida resistência teria ocorrido mais por parte do Chanceler Macedo Soares e do Embaixador em Washington, Ernâni do Amaral Peixoto, ambos designados politicamente para seus respectivos cargos, não sendo diplomatas de carreira[98]. Por outro lado, segundo o Embaixador Mário Gibson Barboza, no pequeno grupo que assessorava o Presidente, destacavam-se diplomatas como José Sette Câmara, sub-chefe do Gabinete Civil da Presidência, e João Augusto de Araújo Castro chefe do Departamento Político e Cultural do MRE e que estiveram engajados na formulação da OPA. Datam desse período, como se verá mais adiante, as primeiras iniciativas por parte dos diplomatas do Itamaraty de influenciar na formulação da política externa e não apenas na sua execução. Nesse processo, o Embaixador Araújo Castro seria um de seus expoentes.

3.3 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE JÂNIO/JANGO 1961-1964

3.3.1 A Administração Jânio Quadros

A Política Externa Independente (PEI), que vigorou desde a assunção de Jânio Quadros, em 31 de janeiro de 1960, até 31 de março de 1964, com o advento do Golpe Militar, marcou a consolidação e ampliação dos valores que já vinham, de forma incipiente, influenciando o redirecionamento de nossa atuação externa. A busca do desenvolvimento econômico e social do País e de opções na arena externa que atendessem às necessidades do Brasil para atingir os seus objetivos tornou-se a tônica da formulação da política externa[99].

Nessa busca incondicional de concretizar o interesse nacional, o Governo adotou uma postura pragmática, evitando qualquer tipo de comprometimento com os dois blocos antagônicos, reagindo a cada situação de forma individual, sem alinhamentos ou considerações ideológicas. No campo dos princípios, no entanto, o País evoluiu

bastante. Os princípios da universalização das relações, da coexistência pacífica, do desarmamento, da não-intervenção em assuntos internos, da autodeterminação e da defesa da democracia, solidificaram-se e passaram a nortear nossas posições com relação aos mais diversos temas[100].

Essa visão pragmática, cuja legitimação era obtida por meio de uma sofisticação do discurso e da elaboração dos princípios inspiradores da ação externa, traduziu-se em ações concretas que efetivamente representavam ponto de inflexão e de maturidade da política externa.

A busca da universalização das relações externas atendia não apenas aos objetivos econômicos do País de conquistar novos mercados e diversificar as relações comerciais na busca da superação do subdesenvolvimento, mas, igualmente, abria alternativas à extrema dependência do Brasil frente aos Estados Unidos. Com efeito, uma das características da PEI foi o esfriamento das relações com os Estados Unidos que, assim como parcela da sociedade brasileira, viam com desconfiança o reatamento das relações diplomáticas com a URSS, ocorrido em 1961, e a aproximação com Cuba. Era como se o País internamente não estivesse preparado para as ações arrojadas que vinham sendo tomadas na arena externa, apesar de todo o esforço governamental em explicar o caráter pragmático e não ideológico de suas ações[101], reconhecendo as resistências e desconfianças que as referidas ações despertavam.

Em coerência com os princípios de autodeterminação e da universalização, o Brasil passou a defender claramente, no discurso, o anticolonialismo e o direito das colônias à autodeterminação. Em termos práticos, no entanto, os laços de amizade com Portugal dificultaram uma tomada de posição mais firme com relação ao problema das colônias portuguesas na África. Dantas, porém, refletindo no discurso, por um lado, a ambigüidade da situação, e, por outro, sua clarividência e pragmatismo, afirmou:

> "cumpre notar que no caso de Angola jamais o Brasil olvidou os laços de solidariedade histórica que nos unem a Portugal . Pelo contrário, o que tememos, ainda hoje, é que uma posição política demasiado rígida comprometa o papel que a cultura portuguesa pode representar na África a longo prazo, e tornar difícil, senão impossível, a transformação dos vínculos atuais em outros de caráter comunitário[102]".

Especificamente com relação ao processo de descolonização da África portuguesa, a administração Quadros revelou o estilo mercurial do Presidente.

Conforme comentado, anteriormente, as posições do Brasil na esfera externa encontravam resistências e desconfianças, internas e externas. O momento era de acirramento da Guerra Fria, com o episódio da crise dos mísseis cubanos em 1962 e o temor de que outro país do hemisfério, a exemplo de Cuba, fosse seduzido pela ideologia comunista. O momento político brasileiro, com a renúncia de Jânio Quadros em 1961, tornou o ambiente interno mais confuso, e cresceram as desconfianças com relação à PEI, já que o novo presidente João Goulart era visto como um esquerdista e provocava temores nos setores militares e de direita do País.

3.3.2 Administração João Goulart

Por refletir tendências que já se vinham manifestando desde a administração Vargas[103], como a busca de uma defesa mais autônoma dos interesses do Brasil e maior independência frente aos EUA, não se verificou qualquer inflexão na política externa com a administração João Goulart. O que se verificou, sim, foi que, se a administração Quadros havia delineado os princípios que inspirariam a nossa ação externa, Jango efetivamente os executou.

Os pontos de maior controvérsia foram a visita de João Goulart à China continental, ainda como Vice-Presidente, o reatamento das relações diplomáticas com a URSS, em novembro de 1961, e a defesa intransigente do princípio de não-intervenção nos negócios internos dos países, no caso da questão cubana, para o que se afirmava que "o princípio da não-intervenção protege um regime democrático, do mesmo modo que um regime não-democrático[104]".

O medo do estabelecimento de uma república sindicalista no Brasil, aliado às desconfianças provocadas pelas ações externas, conduziria ao fim do regime democrático no País, com o Golpe Militar de 64, que pôs fim ao Governo populista de João Goulart.

3.3.2.1 O Processo Decisório na Política Externa Independente

A política externa independente refletia basicamente as idéias do Presidente Jânio Quadros com relação a como o Brasil deveria se relacionar com o mundo. Durante todo o período das administrações Quadros e Goulart, o Brasil teve cinco Ministros das Relações Exteriores, sem que tenha havido descontinuidade na linha de ação externa. Ao contrário, os principais analistas vêem o período como uma unidade fundamentada nos mesmos valores, os do nacional desenvolvimentismo populista[105]".

A busca do interesse nacional sem condicionamentos ideológicos, a defesa estrita dos princípios de autodeterminação e de não-ingerência nos assuntos internos de outros países e o pragmatismo levado ao extremo eram idéias do Presidente Quadros, que tinha o Ministro Afonso Arinos de Mello Franco como executor e elaborador dos argumentos que fundamentariam e legitimariam as ações diplomáticas.

Os chanceleres que sucederam a Afonso Arinos mantiveram o mesmo curso de ação, dando consecução à política delineada por Quadros, aprimorando seus conceitos. Ainda que muitas das referidas decisões na arena externa, como as aproximações com a Europa Oriental e com a África Negra, tenham ocorrido na administração Goulart, as idéias e a decisão de levá-las a cabo eram de Quadros.

Talvez em razão de ter sido a definição da política externa essencialmente centrada em Quadros e sua visão do mundo, o que se verificou foi um amplo debate interno, uma verdadeira polêmica, em torno das ações adotadas durante a Política Externa Independente. Nunca se havia discutido tanto os temas externos. Havia forte oposição às decisões tomadas e falta de apoio político que lhes desse sustentação. Como dito anteriormente, o processo de tomada de decisão durante a PEI, sem negociação com a oposição e sem um trabalho de divulgação e explicação dos interesses que a moviam, teria contribuído fortemente para o Golpe de 64.

3.4 O GOVERNO MILITAR 1964-1974

3.4.1 O Governo Castelo Branco: o realinhamento com os Estados Unidos

A ruptura abrupta da linha de ação externa viria com o advento do Golpe Militar de 1964. Tal fato se deu, como se verificará, menos por ter havido uma percepção diferente com relação aos anseios de autonomia do País e de maior independência de ação na esfera externa, do que em razão da necessidade de maior alinhamento com os Estados Unidos, em troca do apoio e reconhecimento norte-americano do golpe militar.

Ao assumir a Presidência, Castelo Branco, logo após o reconhecimento de seu Governo por parte da administração Johnson, apressou-se em refutar os princípios que tinham guiado a PEI. Em

contraposição ao neutralismo da PEI, o novo Governo reafirmou a aliança ocidental do Brasil com os Estados Unidos, alegando que, em um mundo bipolar, não cabia a neutralidade, e que a Guerra Fria impunha "a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político[106]".

Rebelou-se, igualmente, contra os princípios nacionalistas que vinham preponderando no Governo anterior, afirmando que aqueles princípios afugentavam capitais estrangeiros e atrasavam o nosso desenvolvimento[107].

O processo de tomada de decisão com relação à correção do curso da política externa estava concentrado na cúpula militar que governava o País. À raiz da correção de rumo efetivada por Castelo Branco estava a necessidade de apoio norte-americano ao Golpe de 64, não apenas em termos políticos, mas também em termos econômicos, por meio do reconhecimento de que o Governo Castelo Branco estava comprometido com as reformas econômicas necessárias para pôr fim à inflação e ajustar as contas externas. Na verdade, foi imenso o esforço de Castelo Branco com vistas a atrair capitais externos para o Brasil e apoio financeiro dos EUA, para a promoção do ajuste econômico e para o financiamento do desenvolvimento[108].

Apesar do apoio conseguido por Castelo Branco[109], eram muitas as críticas internas, na imprensa e na sociedade, com relação à linha de condução da política externa. Mesmo no seio das Forças Armadas não havia consenso e alguns setores militares condenavam o que viam como subserviência aos interesses americanos. O empresariado criticava a desnacionalização da indústria brasileira que se seguiria à forte entrada de capitais estrangeiros, como desejava o Governo[110].

Mesmo em nível governamental, havia a percepção de que, apesar dos esforços brasileiros em prol da unidade ocidental e do apoio aos Estados Unidos em sua política para a América

Latina, incluindo o rompimento de relações diplomáticas com Cuba em 13 de maio de 1964, os benefícios auferidos pelo Brasil em reconhecimento à sua nova atuação estavam aquém das expectativas[111]. A linha de aproximação com os Estados Unidos não foi suficiente para superar as barreiras impostas, no mercado norte-americano, aos produtos manufaturados oriundos de países em desenvolvimento, nem a deterioração dos termos de troca, com a crescente perda de valor dos produtos primários no mercado internacional. Persistia, ainda, a questão do financiamento e do acesso a tecnologias para a promoção do desenvolvimento do país.

3.4.2 O Governo Costa e Silva: a Diplomacia da Prosperidade

Diante dos limitados resultados da política de alinhamento com os Estados Unidos, o Governo Costa Silva assumiu tendo como dado primordial do sistema internacional a divisão Norte-Sul e não a clivagem Leste-Oeste. Da mesma forma que a Política Externa Independente, a Diplomacia da Prosperidade tentou desvincular-se da bipolaridade e passou a dar ênfase à política do desenvolvimento e da busca dos interesses nacionais, que não se coadunavam aos princípios de aliança ideológica e de interdependência anunciados por Castelo Branco. A tônica passou a ser a desigualdade vigente no sistema internacional entre os países do norte e os países do sul. O nacionalismo, de direita nessa ocasião, associava-se ao desenvolvimentismo na formulação das diretrizes de política externa.

Segundo Cervo e Bueno, os conceitos que orientaram o realinhamento do Governo Castelo Branco foram considerados, pela administração Costa e Silva, inadequados para orientar a política externa:

> "o bipolarismo, porque o conflito leste-oeste esmoreceu, o entendimento entre as duas superpotências avançou, a coesão dos sistemas de alianças enfraqueceu, ao tempo em que a divisão Norte-Sul acentuou-se; a segurança coletiva, porque não serve à superação da desigualdade, ' em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos'; a interdependência militar, política e econômica, porque as políticas externas se guiam pelos interesses nacionais, e não por motivações ideológicas; o ocidentalismo, porque vem eivado de prevenções e preconceitos que tolhem à ação externa as vantagens do universalismo[112]".

O crescimento econômico acelerado a partir de 68, e até 73, só fez aumentar a determinação em conseguir, na arena externa, os meios para alcançar os objetivos internos do desenvolvimento econômico e da emancipação tecnológica. Voltou-se à linha da busca do interesse nacional, da universalidade, e da busca de maior autonomia.

A América Latina passou a ter um papel de maior relevância para a política externa brasileira na manutenção do desenvolvimento sustentado do País, não só como mercado, mas também como provedora de energia e matérias-primas. A presença dos EUA na região e a discrepância entre os interesses brasileiros e latino-americanos frente aos objetivos norte-americanos são percebidas com clareza pelo Governo Costa e Silva. Foi nesse contexto que o Governo propôs uma integração regional exclusivamente latino-americana, consagrada por meio do Tratado da Bacia do Prata, em Brasília, em 1969. A iniciativa de criação da Comunidade Latino-americana do Átomo, tomada por Costa e Silva em Punta del Este, deixa antever que o conteúdo da frase de Juracy Magalhães, Ministro das Relações Exteriores de Castelo Branco, de que o que era bom para os Estados Unidos era bom para o Brasil, estava

completamente superado e que já era outra a percepção do interesse nacional.

Do ponto de vista do processo decisório, é possível verificar que as decisões tomadas refletiam as posições de Costa e Silva - que não via os Estados Unidos como um aliado incondicional - e Magalhães Pinto, então Ministro das Relações Exteriores e o Ministro civil de maior prestígio político do Gabinete ministerial[113]. Magalhães Pinto, que havia sido um dos principais conspiradores do Golpe de 64, havia-se tornado ferrenho crítico da política externa adotada por Castelo Branco e Juracy Magalhães. Com efeito, havia coincidência de idéias entre Magalhães Pinto e Costa e Silva no que se referia às relações com os EUA. Para ambos, os EUA tinham uma posição bloqueadora, que visava a impedir o acesso do Brasil a tecnologias que permitissem o desenvolvimento do País. Assim, buscaram alternativas de parcerias para a aquisição de tecnologias consideradas estratégicas, sobretudo a nuclear.

As convicções de Costa e Silva e Magalhães Pinto sobre as relações do Brasil com os EUA eram coincidentes com a visão predominante no Itamaraty sobre a matéria. Já naquele momento, o pensamento do Embaixador Araújo Castro - principal formulador do MRE entre as décadas de 60 e 70 - sobre possíveis alternativas de inserção do Brasil no cenário internacional por meio do fortalecimento e maior articulação entre os países do Sul, em contraposição ao alinhamento automático com os EUA, predominava no Itamaraty.

Costa e Silva, apesar do alinhamento ideológico e do endurecimento da repressão política em nível interno, manteve uma política mais afirmativa e independente, sobretudo no discurso, com relação aos EUA. Tal fato foi possível não apenas em razão das convicções pessoais do Presidente e seu Ministro das Relações Exteriores, e da própria visão do Itamaraty sobre o tema, mas porque pôde se beneficiar dos indicadores macroeconômicos mais favoráveis, deixados pela administração austera de Castelo Branco.

3.4.3 O Governo Médici: o projeto "Brasil Potência"

O Governo Médici foi marcado por um período de crescimento econômico e de repressão política. O conceito de segurança coletiva capitaneada pelos EUA cedeu lugar à doutrina de segurança nacional, segundo a qual as Forças Armadas deveriam defender as instituições nacionais da subversão interna e das agressões externas.

Foi na administração Médici que a tecnocracia, a burocracia estatal, atingiu o seu ápice. A intervenção estatal na economia, direta e indiretamente, e os planos plurianuais, aliados à repressão política, fizeram com que crescesse o papel do Estado no destino do País.

Essa intervenção estatal exacerbada, no entanto, não ocorria em prejuízo do setor privado. Ao contrário, auxiliava a acumulação de capital necessária ao desenvolvimento econômico do País e a provia com a infra-estrutura de base necessária ao crescimento acelerado[114].

Se antes o Brasil condenava o congelamento do poder mundial entre as duas superpotências, e clamava por uma reforma do sistema internacional que permitisse maior eqüidade e participação dos países subdesenvolvidos nas grandes decisões internacionais, o Governo Médici, por meio do Itamaraty, apresentava uma nova visão. Para ele o congelamento do poder era uma realidade, e cabia ao Brasil somente mudar a sua posição subalterna no sistema internacional, tentando ocupar o lugar ao qual tinha direito, em razão de seus recursos, dimensões territoriais e demográficas estratégicas. O meio para ocupar essa posição que lhe era devida seria pelo acúmulo de poder, da transformação do Brasil em uma grande potência[115].

Nesse quadro, a política externa do País passa a se opor a qualquer tentativa de congelamento do *status quo,* que, mais adiante, impedisse o Brasil de aceder em igualdade de condições ao clube das grandes potências. Foi dessa forma que o Brasil se opôs ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o TNP - por acreditar ter o legítimo direito de adquirir o *know how* da tecnologia nuclear na sua integridade

- e não reconheceu que as potências nucleares tivessem direito de vetar o acesso dos demais países a tal tecnologia.

Não se deve perceber essa postura brasileira da época como uma manifestação da visão terceiro-mundista. Ao contrário, o Brasil tinha a estratificação do poder como um dado e acreditava que o País, diferentemente dos países subdesenvolvidos, estava fadado a ser um dos detentores desse poder. A aproximação maior com países subdesenvolvidos, quando houve, foi mais no sentido de aumentar a capacidade de barganha do Brasil na sua determinação de ter maior peso nas decisões internacionais e acúmulo de poder, do que propriamente buscar uma participação mais igualitária dos países no sistema internacional[116] .

Na administração Médici, a industrialização, o desenvolvimento econômico e a emancipação tecnológica seriam as molas propulsoras do aumento de poder do País no cenário internacional. Para Peixoto,

> o modelo de desenvolvimento (...) na medida em que permitiu um grau de abertura máxima do País ao estrangeiro (investimentos, empréstimos e financiamento, compra de tecnologia), reforçou os laços de solidariedade do Brasil com o núcleo dos países capitalistas desenvolvidos e provocou uma integração brasileira crescente ao mercado internacional[117].

No Programa de Governo de Médici, intitulado "Metas e Bases para a Ação do Governo", estavam delineadas as variáveis que viabilizariam o projeto de "Brasil Potência", e previam-se incrementos econômicos da seguinte ordem entre 1969 e 1973: PIB, 41%; investimento bruto, 58%; produto industrial, 51%; exportações 46%. Quanto ao crescimento econômico médio de longo prazo, o documento previa um mínimo de 7 a 10% ao ano[118].

A política do período Médici para a América Latina foi a de estreitar as relações, aumentando o comércio e a influência do Brasil

sobre a região, sem, no entanto, incentivar a integração regional, que poderia vir a conflitar com os interesses de hegemonia do País na região. Buscou-se, porém, maior integração física com os países limítrofes com a construção de estradas e de corredores para exportação por meio dos portos de Santos e Paranaguá. Essa política visava a alargar as fontes de matérias-primas e de energia, necessárias ao desenvolvimento auto-sustentável do País.

3.4.3.1 O Processo de Tomada de Decisão

No que tange ao processo de tomada de decisão em política externa, Médici, assim como em outras áreas do Governo, deixava a formulação para os técnicos da área, limitando-se a ratificar as propostas trazidas pelo Ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, e as ponderações dos órgãos de segurança do Estado, mais especificamente, do Conselho de Segurança Nacional.

Dessa forma, o que se verificou foi um fortalecimento do Itamaraty que passou a ser o principal formulador da política externa, tendo, entretanto, sua atuação limitada pelo Conselho de Segurança Nacional. Mário Gibson Barboza começou a viabilizar as linhas traçadas por diplomatas de carreira, que buscavam encontrar um novo espaço de inserção do Brasil na comunidade internacional, mais adequada às potencialidades do País.

No que se referia, por exemplo, à aproximação com o Terceiro Mundo, o Itamaraty buscou sempre justificá-la como um caminho para o aumento de poder do País. Na verdade, essa visão, ainda que presente dentro do Itamaraty, mais refletia a percepção do CSN com relação à aproximação proposta com o Terceiro Mundo. O processo de aproximação com países com Governos de esquerda era percebido com desconfiança pelo CSN, e o Itamaraty elaborou discurso buscando argumentos que satisfizessem o CSN, mas que muitas vezes ocultavam os objetivos reais do Ministério e seus formuladores políticos. A

administração Gibson Barboza iniciou negociação com o CSN, tentando contornar as dificuldades e desconfianças que imperavam naquele órgão com relação às questões externas. Essa habilidade do Itamaraty em lidar com o CSN e impor suas visões com relação à política externa viria, no entanto, a atingir seu ápice e aperfeiçoamento na administração Silveira, conforme será tratado adiante[119].

De qualquer forma, a administração Gibson Barboza permitiu que o Itamaraty retomasse o papel de principal formulador da política externa brasileira, ainda que de forma limitada, respeitando os constrangimentos ditados pela política interna. Se, na administração Quadros, o Itamaraty estava vulnerável às idéias próprias do Presidente na esfera externa e ao seu estilo mercurial, na administração Castelo Branco a política externa esteve totalmente subordinada aos interesses internos de alinhamento com os EUA, não havendo margem para a formulação com base em interesses mais autônomos. A administração Costa e Silva revelou a necessidade de ajuste na política de alinhamento automático, mas foi na administração Médici que ações efetivas começaram a florescer, possivelmente em razão de ser Gibson Barboza Embaixador de carreira, abrindo caminho para a denominada inflexão da administração Ernesto Geisel.

Nesse sentido, cumpre ressaltar os antecedentes de duas ações emblemáticas da autonomia da administração Geisel na esfera externa - o reatamento das relações com a República Popular da China e o apoio ao processo de descolonização da África portuguesa.

Se o reatamento das relações diplomáticas com a República Popular da China ocorreu em 1974, a política de aproximação e maior flexibilidade frente à RPC fora iniciada na administração Gibson Barboza, com a designação do Ministro Geraldo Holanda Cavalcanti como Cônsul-Geral em Hong Kong. Holanda Cavalcanti teria recebido instruções precisas de fazer seguimento político mais próximo do Governo de Pequim[120]. Gibson Barboza, que já havia autorizado visita de Holanda Cavalcanti a Pequim, usando passaporte comum, sob o

pretexto de acompanhar missão comercial brasileira[121], em Exposição de Motivos ao Presidente Médici, recomendou a abertura de Escritório Comercial do Brasil em Pequim, nos moldes do que já existia em Berlim Oriental. A proposta não prosperou, aparentemente, por oposição do CSN[122]. Ainda assim, na mesma época, em comunicações do Consulado-Geral em Hong Kong, foram feitas avaliações do Chefe do Posto recomendando mudança na nossa política com relação à RPC[123], em favor do reatamento de relações diplomáticas.

No que tange às relações com a África, sobretudo a África portuguesa, a análise das comunicações do MRE revela que o assunto ocupou grande parte da agenda do Chanceler Gibson Barboza. Seu périplo pela África, em 1972, teria sido o primeiro passo a evidenciar o esgotamento da política colonial portuguesa e a indicar que o Brasil deveria, no curto prazo, mudar sua posição de alinhamento com Portugal. De acordo com Gibson Barboza, ser "africanista", no Brasil do início da década de 70, equivalia a ser comunista, atraindo imediatamente a oposição dos setores militares e da sociedade conservadora de direita[124].

Com efeito, o Itamaraty sofreu críticas, sobretudo por meio da imprensa, que condenavam a anunciada viagem de Gibson Barboza à África. Havia temor do *lobby* português no Brasil, apoiado por setores conservadores da sociedade, de que a viagem encobrisse uma possível mudança na política externa brasileira com relação às colônias portuguesas[125].

Curiosa e reveladora é a leitura das duas Exposições de Motivos de Gibson Barboza ao Presidente Médici sobre a visita à África. A primeira solicitava autorização para empreender a viagem e a segunda relatava os resultados de seu périplo por nove países africanos. Quando solicita permissão para a viagem, Gibson Barboza, sabedor das resistências e desconfianças que encontraria, inicia a Exposição de Motivos afirmando que visitaria apenas países alinhados com o Ocidente, como o Senegal de Senghor, a Costa do Marfim de

Houphouët Boigny e o Zaire de Mobutu, entre outros na mesma linha[126]. Afirma, ainda, que a missão tinha os seguintes objetivos:

– (1) revigorar a presença brasileira na área;
– (2) examinar os interesses comuns no Atlântico Sul e as possibilidades de uma política coerente de mar territorial;
– (3) ampliar mecanismos de consulta e colaboração sobre produtos primários;
– (4) estimular a criação de correntes efetivas de comércio; e
– (5) estabelecer novos modelos de cooperação cultural e de assistência técnica[127].

Os objetivos apresentados para a viagem eram totalmente palatáveis ao CSN, e o crivo ideológico dos países visitados servia de salvo conduto para os temores de que, durante a visita, pudesse haver contato com governos de esquerda e, mais ainda, com movimentos de liberação que atuavam na região. Dessa forma, Gibson Barboza obteve apoio integral do Presidente Médici à viagem que empreenderia à África, um ano depois. Nada foi dito com relação ao processo de descolonização, nem com relação à posição do Brasil frente a Portugal e às colônias portuguesas na África.

A análise da Exposição de Motivos que relata a viagem ao Presidente, no entanto, revela que o tema central das conversações mantidas com os líderes africanos não foi nenhum dos objetivos estabelecidos para a viagem, mas, sim, o processo de descolonização da África portuguesa e a posição do Brasil no conflito. Segundo Gibson Barboza, a viagem teria sido profícua para diminuir as desconfianças com relação ao Brasil, ao permitir maior entendimento da nossa posição. Gibson Barboza afirmou aos seus interlocutores o apoio inequívoco do Brasil à Resolução 1514 das Nações Unidas, condenando o colonialismo e afirmando o direito dos povos à autodeterminação. Mas observou que, em razão dos laços especiais que vinculavam o Brasil a

Portugal, não podíamos manifestar-nos sobre a matéria, a menos que solicitados por Portugal, sob pena de estarmos ingerindo em negócios internos portugueses. Apesar de sublinhar o "êxito" de suas explicações, Gibson Barboza alerta o Presidente da precariedade e inconsistência da posição brasileira, afirmando:

> Expliquei a todos eles que o Brasil não está associado ao colonialismo, que votamos a favor da Resolução 1514(XV) da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a outorga da independência aos países e povos coloniais, e que nos temos mantido fiéis a esses princípios. Mostrei-lhes, porém, a impossibilidade de o Brasil associar-se a manifestações antiportuguesas (...) Mas não devo ocultar a Vossa Excelência, Senhor Presidente, que nossa posição diplomática se tornará dia a dia mais difícil, árdua[128].

Gibson Barboza acreditava na possibilidade de êxito da política de pressão, em nível bilateral, sobre Portugal que permitisse uma saída negociada para a independência das colônias portuguesas e a manutenção de relações estreitas, pós-independência, entre as ex-colônias e a metrópole[129]. Ele estava ciente, no entanto, que o prazo para essa linha de atuação se esgotava[130].

O Chanceler tinha ainda consciência de que, independente de sua convicção pessoal sobre a possibilidade de êxito de uma saída negociada, e possivelmente mediada pelo Brasil, a política externa que adotara para a África portuguesa era a medida do possível, tendo em vista o momento interno que vivia o País. Por um lado, havia o *lobby* português extremamente atuante e articulado, apoiado pelos setores conservadores. Por outro, havia os limites impostos pelo CSN e os setores militares, quando o País sofria a mais dura repressão de todo o período militar, iniciado em 64.

As ações, aparentemente tímidas, mas firmes e consistentes, tomadas na administração Gibson Barboza com relação à África devem ser valorizadas nesse contexto. O Itamaraty tinha presente que a manutenção do alinhamento automático com Portugal, em detrimento de uma política firme de oposição ao colonialismo, custaria caro ao Brasil. Recorrentes foram os enfrentamentos entre o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos de Governo visando a evitar medidas de interesse econômico ou estratégico-militar de curto prazo que viessem a comprometer irremediavelmente a posição do Brasil na África, quando mudássemos nossa posição.

Os enfrentamentos mais graves ocorreram inicialmente com o Ministério da Marinha, que pretendia realizar operações navais conjuntas com Portugal nas costas de Cabo Verde, iniciativa a qual o Itamaraty se opôs[131]. Em seguida, novo enfrentamento, dessa feita com o então Presidente da Petrobrás, Ernesto Geisel, que pretendia explorar petróleo em Angola, por meio de triangulação com Portugal.[132] Por fim, a crise com o Ministro da Fazenda, Delfim Neto, que, como conta Gibson Barboza, por meio de seu porta-voz, afirmou que o Brasil "deveria penetrar na África através das províncias ultramarinas portuguesas[133]".

Em nota oficial, conforme relata Gibson Barboza, o Itamaraty desqualificou a declaração, afirmando ser de cunho pessoal, e que cabia ao Presidente da República a definição da política externa e ao Itamaraty a sua execução. O episódio levou Gibson Barboza a colocar seu cargo à disposição do Presidente, que, no entanto, recusou o pedido de demissão[134]. Em todos os episódios, apesar do prestígio e poder relativo superior dos atores envolvidos, Geisel, Delfim Neto e o Ministro da Marinha, as posições defendidas pelo Itamaraty prevaleceram.

3.5 CONCLUSÃO

Desde a década de 30, os Estados Unidos assumiram posição central na política externa brasileira, e, de forma geral, havia a convicção de que o desenvolvimento do Brasil dependia fundamentalmente da manutenção de relações próximas com aquele País. Entretanto, a partir do final da década de 50, há uma alteração no curso da política externa, que buscava agora a universalização das relações e uma maior autonomia frente aos Estados Unidos, na defesa dos interesses brasileiros na arena externa.

Nesse contexto, a Política Externa Independente veio a acirrar a determinação de o País deter maior latitude de ação, evitando-se condicionamentos de ordem ideológica. O período militar, iniciado com Castelo Branco, fortemente condicionado ideologicamente, determinou um novo realinhamento com os Estados Unidos e reacendeu as expectativas de que, por meio de uma aliança especial, o Brasil receberia dos Estados Unidos o apoio material e a capacitação tecnológica de que necessitava para o seu desenvolvimento. A política da interdependência com os EUA adotada por Castelo Branco logo se revelou insuficiente para permitir a consecução dos objetivos permanentes do Brasil, de obter uma emancipação sócio-econômica e de se desenvolver a ponto de se tornar uma grande potência.

Nesse sentido, a política externa de Costa e Silva retomou a linha de maior independência na esfera externa, aumentando os conflitos pontuais com os Estados Unidos, mas mantendo-se firme na busca do que acreditava o Governo serem questões fundamentais ao desenvolvimento do País, como o direito de acesso à tecnologia nuclear. O desenvolvimento tornou-se a prioridade e adotou-se uma política mais nacionalista.

A administração Médici consolidou o nacionalismo por meio da crescente participação de empresas estatais na economia e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). As elevadas taxas de

crescimento econômico no período tinham aumentado a confiança de que o Brasil tinha um grande futuro e não deveria subordinar seus interesses aos interesses das grandes potências, mas, sim, trilhar um caminho próprio. O acúmulo de poder e o reconhecimento de seu peso relativo no sistema internacional passaram a ser a tônica da política externa brasileira.

Portanto, da década de 30 até o fim da administração Médici, as distintas administrações do País foram marcadas pela convicção crescente de que as relações com os Estados Unidos eram centrais para o desenvolvimento do Brasil e sua inserção no sistema internacional. Por outro lado, observou-se uma conscientização gradual de que os Estados Unidos não atendiam às expectativas brasileiras de comprometimento com o desenvolvimento do Brasil, negando ao País um *status* diferenciado frente às demais nações latino-americanas. Havia, ainda, a percepção de que os EUA tinham interesses conflitantes com a política brasileira de desenvolvimento econômico e tecnológico. A busca do equilíbrio entre essa oposição de interesses e a necessidade de os dois Governos, brasileiro e norte-americano, manterem relações de aliança maior, em um mundo dividido pelo conflito Leste-Oeste, tornou-se o foco das relações bilaterais.

No que tange às relações com a África, o continente negro entrou na agenda externa do Brasil a partir do final da década de 50, precisamente quando o Brasil começava a busca de espaço para uma atuação mais autônoma frente aos EUA com vistas ao desenvolvimento econômico-social e à emancipação tecnológica do País. A política externa para a África refletia as mesmas ambivalências das relações com os EUA, sendo mais voluntarista quando havia maior afastamento dos EUA, e mais conservadora quando o Brasil se aproximava da esfera norte-americana. Por um lado, havia a aspiração de que uma comunhão entre os países do Sul pudesse contribuir a que os países desenvolvidos aceitassem a negociar melhores condições para a inserção dos países subdesenvolvidos no sistema internacional. Nesse

contexto, o surgimento das jovens nações africanas viria a reforçar a política do "terceiromundismo" e deveria contar com o apoio e simpatia do Brasil. Por outro lado, a predominância dos movimentos de esquerda nas frentes de liberação africanas provocava desconfianças nos setores mais conservadores da sociedade brasileira, e implicava que o apoio à causa da liberação significasse um afastamento ideológico frente aos EUA e Portugal, inviável até meados da década de 70.

Tal ambivalência implicou que as ações de apoio concreto ao processo de descolonização da África não fossem além do discurso e do apoio à Resolução 1514 da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em favor da liberação das colônias africanas.

PARTE II

O Reconhecimento da Independência de Angola e do Governo do MPLA

4. As Distintas Visões para a Política Externa para a África e os Principais Atores

4.1 Introdução

Em 11 de novembro de 1975, o Governo brasileiro reconheceu a independência de Angola e, por conseguinte, o Governo de esquerda do Movimento Popular para a Independência de Angola (MPLA), apoiado pelos Governos soviético e cubano. A decisão de reconhecer a independência de Angola e o Governo de Agostinho Neto provocou grandes reações internas e externas.

Como já analisado, a política de aproximação com a África fazia parte da política de universalização das relações externas, mas o reconhecimento de um Governo comunista do outro lado do Atlântico exigiria grande habilidade do Itamaraty e da Presidência, com vistas a superar as resistências dos setores militares mais radicais, que ameaçavam inviabilizar a execução da política externa traçada para Angola.

A análise que se segue começará com um breve histórico da política externa brasileira para a África até 1974 e a abordagem das diferentes correntes de pensamento que condicionavam a ação do Brasil a partir de 1956, quando a África começou a ocupar espaço na formulação da política externa brasileira. Serão analisadas na mesma seção, igualmente, as condicionantes externas da política com relação à África, sobretudo as relações com Portugal e com o Ocidente.

Em seguida, a análise centrar-se-á no posicionamento do Governo Geisel com relação à África e no comprometimento dos diferentes atores com a política adotada. Na seção seguinte, serão identificados os principais atores que participaram do processo de tomada de decisão, suas respectivas posições e interesses no PTD. Em razão da posição que ocupava no PTD, ênfase maior será dada à trajetória do Presidente Ernesto Geisel, e ao Itamaraty, por ter sido, segundo argumenta este trabalho, não apenas o executor, mas, sobretudo, o formulador da ação externa adotada com relação à independência de Angola.

4.2 PERÍODOS E CORRENTES DA POLÍTICA DO BRASIL PARA A ÁFRICA

Segundo Sampaio[135], a participação do Brasil republicano nos assuntos internacionais poderia ser dividida em três fases: de 1889 a 1917, de 1917 a 1945 e a partir de 1945. Na primeira fase, (1889-1917), a da diplomacia territorial, que fixou as fronteiras e que pouca atenção deu aos assuntos fora do hemisfério, ocorrera uma guinada do foco de prioridade das relações externas do Brasil de Londres para Washington, empreendida pelo Barão do Rio Branco, então Chanceler. No segundo período (1917- 1945), o Brasil começara a ter uma tímida participação nos assuntos extracontinentais, como sua participação na Liga das Nações e na Segunda Guerra Mundial, por exemplo. De qualquer forma, os interesses do País continuavam absolutamente centrados no mundo ocidental. Por fim, o terceiro período teria começado em 1945, com um alinhamento quase total com os Estados Unidos nas questões externas.

A partir de 1956, o País teria entrado em uma nova fase, buscando por meio de uma política nacionalista impulsionar o desenvolvimento econômico e adquirir mais prestígio e independência de ação no sistema internacional. Assim, com interesses universais, o Brasil aspirava a chegar ao *status* de grande potência[136]. É, portanto,

nesse contexto que deve ser analisada a entrada da África na pauta de interesses brasileiros, como um desdobramento do processo de universalização das relações externas, que se teria iniciado na segunda metade da administração Kubitschek, conforme já tratado.

Apesar de ter sido Kubitschek o primeiro Presidente a associar a questão externa à luta contra o subdesenvolvimento, um discurso mais claro, refletindo a política do Brasil com relação à África, só veio efetivamente a ocorrer com a administração Quadros e a Política Externa Independente. Com efeito, a entrada da África na pauta das nossas relações externas foi uma das marcas da Política Externa Independente de Jânio Quadros e refletia as tensões que a PEI provocou internamente. A questão central em jogo - tanto para os que defendiam a aproximação com o continente africano, quanto para os que se opunham a essa iniciativa - dizia respeito aos efeitos que a referida política teria sobre as relações do Brasil com o bloco comunista, sobre as relações com as nações industrializadas e com aliados tradicionais[137], especialmente Estados Unidos e Portugal.

Havia, segundo Selcher, seis linhas internas que divergiam sobre que valores deveriam pautar a política externa para a África[138]: a) a linha culturalista; b) a luso-brasileira; c) a econômica; d) a nacionalista-neutralista; e) a ocidentalista; f) a militar. Entre elas, as concepções variavam sobremaneira, como se verá a seguir.

A corrente culturalista acreditava que nossas raízes comuns, nossa formação étnica e o mito da democracia racial brasileira qualificavam-nos a exercer um papel protagônico na África. Para tanto, os líderes nacionais deveriam capitalizar politicamente essas afinidades.

Por sua vez, a corrente luso-brasileira partia da visão que a melhor forma de relacionamento do Brasil com o Terceiro Mundo seria por meio de Portugal, formando uma Comunidade Afro-Luso-Brasileira, fundamentada no que Gilberto Freire denominava de lusotropicalismo. As interpenetrações de raças, cultura e língua seriam, de acordo com essa visão, algo peculiar à colonização portuguesa, cujo modelo teria

sido mais bem sucedido na forma brasileira. A visão idealizada de que os portugueses lograram transmitir os valores europeus às regiões tropicais por meio de uma fusão gradual de culturas e não por meio de conflito e destruição permeia toda a linha de pensamento dos que defendiam essa corrente. A política externa africana deveria ser feita, nesse contexto, em perfeita coordenação com Portugal. Esta lealdade lusitana, defendida por parte da elite brasileira, coibiu as iniciativas de aproximação com a África em bases estritamente brasileiras, de defesa dos interesses brasileiros, de forma desvinculada de Portugal.

Já a linha econômica defendia uma aproximação imediata com a África, vendo nessa aproximação possibilidades de expansão de mercado para produtos brasileiros. Advogavam seus defensores que a indústria nacional carecia de escala em razão das limitações de nosso mercado interno. Acreditavam que os produtos industrializados brasileiros, por outro lado, teriam grande dificuldade de penetrar nos mercados dos países desenvolvidos, fazendo-se necessária a conquista de novos mercados. A África e a América Latina afiguravam-se, dessa forma, como mercados potenciais a serem conquistados, e não apenas como demandantes dos produtos brasileiros, mas igualmente como fornecedores de matérias-primas, necessárias ao avanço da industrialização brasileira. Percebiam, ainda, a possibilidade de, por meio de uma maior aproximação com a África negra, fortalecer nossa posição nos fóruns multilaterais de defesa contra a deterioração das relações de troca no sistema de comércio internacional e em favor de maior apoio e comprometimento dos países desenvolvidos para com o desenvolvimento econômico dos países do Terceiro Mundo.

Os adeptos da linha neutralista acreditavam ser a defesa do interesse nacional a principal inspiração na adoção de posições no cenário externo, fugindo ao alinhamento ideológico com qualquer dos dois blocos. A busca de maior independência na ação externa adotada pelas administrações Quadros e Goulart levou a um debate interno sobre se a Política Externa Independente seria uma variação da política

de neutralidade frente ao conflito Leste-Oeste[139]. Os defensores do neutralismo advogavam uma maior aproximação com o Terceiro Mundo, por meio da identificação de similaridades políticas e econômicas, e criticavam o alinhamento com o bloco ocidental, onde seríamos parceiros de segunda categoria, alegando que o divisor de águas no sistema internacional era o nível de desenvolvimento econômico entre os países. O Brasil, o resto da América Latina, a África e a Ásia integrariam a periferia do mundo, sem poder de decisão para a superação de seus problemas político-econômicos.

A linha ocidentalista era defendida por setores conservadores de direita, e militares, que viam a aliança do Brasil com o Ocidente como natural e mesmo moral. Acreditavam que nossos interesses estavam ligados aos Estados Unidos e à Europa Ocidental e viam os eventuais conflitos como secundários frente aos benefícios da aliança ocidental contra o Comunismo. Opunham-se à aproximação com o Terceiro Mundo alegando que os laços culturais e a identificação de interesses comuns entre o Brasil e os demais países subdesenvolvidos eram falaciosos e uma criação dos formuladores da Política Externa Independente. Afirmavam os ocidentalistas que o subdesenvolvimento no Brasil era temporário, um mero atraso na revolução industrial[140], ao passo que o subdesenvolvimento africano e asiático era estrutural e de proporções em nada comparáveis com as do subdesenvolvimento brasileiro. Essa visão prevaleceu durante toda a administração Castelo Branco e permeou, com maior ou menor intensidade, as administrações Costa e Silva, Médici e Geisel.

Por fim, a linha militarista, que via a África como área de suma importância do ponto de vista geoestratégico, acreditava que o Brasil, ajudado pelos países ocidentais, notadamente os Estados Unidos, tinha um papel crucial a desempenhar na manutenção da segurança e do equilíbrio estratégico no Atlântico Sul. Os defensores dessa corrente temiam que o avanço do comunismo na África Ocidental representasse uma plataforma de propagação de idéias e movimentos subversivos

de esquerda no Brasil e no resto do continente americano. A África era percebida como a ameaça mais concreta de avanço do comunismo na América Latina e considerada região mais vulnerável à penetração soviética. Uma pequena variação da referida visão era a que vislumbrava possibilidades de, como aliado de Portugal e de países coloniais como a França, vir o Brasil a estabelecer uma presença maior no continente africano, sobretudo nos países lusófonos, aumentando consideravelmente seu raio de ação e conseqüentemente seu peso específico no cenário internacional. A possibilidade de formação de uma comunidade lusobrasileira da América à Ásia exercia forte apelo sobre os setores militares formados na doutrina de geoestratégia da Escola Superior de Guerra.

4.3 A POLÍTICA EXTERNA PARA ÁFRICA A PARTIR DE 1961

De alguma forma, as correntes anteriormente descritas nortearam a política externa brasileira para a África a partir da administração Jânio Quadros, ainda que cada linha exercesse influências sobre a outra. Na verdade, as decisões tomadas eram resultantes da interação das diferentes linhas.

Durante a PEI, houve um posicionamento mais forte contra o colonialismo, e a independência de 17 ex-colônias ao longo de 1960 fez com que a hipótese de uma aliança terceiromundista se tornasse mais tangível, já que cada país representava um voto na ONU. A esse respeito

> *Quadros consciously sought to use anticolonial posture as an ideological instrument to increase Brazilian prestige in African nations for cooperation in development*[141].

Entretanto, apesar dos discursos de Quadros e de Afonso Arinos, então Chanceler, em favor da autodeterminação dos países

africanos, em 1961 o Brasil, cedendo às pressões externas (de Portugal) e internas (dos que defendiam a aliança com Portugal), absteve-se na votação da Resolução 1.514 da ONU contra Portugal e a favor de Angola, cujo conteúdo condenava a política colonial portuguesa.

Diante desse quadro, o Ministro Afonso Arinos, em 1962, descreveria bem os conflitos do Brasil com relação à independência de Angola, ao tentar esclarecer as duas condicionantes da ação externa do País no continente africano, conforme apresenta Selcher:

> *(1) Brazil's most special historical and cultural ties with Portugal; and (2) its traditional anticolonialism evolving from racial brotherhood, geographic position, economic interests, and a conviction that, anticolonialism was, with disarmament, one of the two great problems of the century*[142].

Mais tarde, Arinos afirmaria que o Brasil se sentia responsável por assistir Portugal em busca de uma solução pacífica para seus conflitos coloniais, de forma a assegurar a sobrevivência da língua e da cultura portuguesas na África[143]. A mesma linha de discurso foi mantida durante administração João Goulart, com as tentativas de San Tiago Dantas, então Ministro das Relações Exteriores, de reconciliar posições irreconciliáveis, tendo-se, como resultado final, a manutenção, na prática, da aliança com Portugal.

Nesse contexto, o golpe de 1964 representou um ponto de inflexão, com a preponderância da visão que temia uma infiltração comunista nos movimentos de liberação africanos. Em razão de nossa posição geográfica e das pretensões de alguns setores de formação de uma grande comunidade lusófona liderada pelo Brasil e por Portugal, pregou-se uma aliança total com o Ocidente e oposição a qualquer apoio aos movimentos de independência. A referida visão perdurou durante toda a administração Castelo Branco.

O afastamento político dos Estados Unidos, que começou a ocorrer na administração Costa e Silva e prosseguiu na administração Médici, não representou grande impacto na evolução de nossa posição com relação à África. O combate ao comunismo continuava a ser a principal bandeira. De qualquer forma, ocorreram avanços, já que se buscou na formulação o que seria o interesse do Brasil - e este não se definia necessariamente como um interesse perfeitamente coincidente com o dos EUA e das potências coloniais.

Pode-se, e deve-se, considerar como um avanço da nossa posição com relação à África a tentativa de aproximação com o continente africano, realizada na administração Médici pelo Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, com seu périplo pela África Ocidental. A viagem e as acusações feitas a Gibson de não ter tido uma política voltada para os países subdesenvolvidos carecem de uma reflexão mais profunda. Na verdade, Gibson foi o primeiro Chanceler dos Governos militares a incluir a África na agenda do País. Naturalmente, há que se considerar que a margem de manobra interna era muito estreita e que propostas mais ousadas - como uma maior aproximação com os movimentos libertários das colônias lusófonas - poderiam ser consideradas subversivas. Recorde-se, ainda, que vários diplomatas foram afastados de suas funções no Itamaraty em razão de acusações de inclinações esquerdistas. Gibson tinha consciência das limitações existentes e de até onde poderia avançar sem romper a linha do equilíbrio interno de forças.

Em termos práticos, por outro lado, o que se verificou foi um alinhamento do Brasil com Portugal, tendo o ano de 1972 sido declarado o "Ano da Comunidade Luso-Brasileira". Nesse período, foram assinados Acordos que permitiam ao Brasil estabelecer empresas nas colônias portuguesas[144]. Desse modo, ocorreu um considerável incremento do comércio com as colônias africanas, mas houve grande desgaste com as lideranças que viriam a assumir o controle das ex-colônias após a independência. Tal desgaste demonstrou que a visão

de curto prazo que vigorou durante as administrações militares até o Governo Geisel deveria sofrer inflexão, se efetivamente o Brasil quisesse se beneficiar dos laços culturais e históricos com os países lusófonos para sua penetração no continente africano.

No final da administração Médici as conseqüências da decisão de apoio aberto ao regime colonial português já se fazia sentir. O choque do petróleo - e a dependência do Brasil em cerca de 80% de importações para atender ao mercado interno - provocou uma reavaliação das relações com os países árabes, que apoiavam o processo de descolonização, e com os países africanos produtores de petróleo. Em 24 de novembro de 1973, 17 países da África Central e Ocidental assinaram resolução incluindo o Brasil em lista de seis países passíveis de sofrerem sanções econômicas e diplomáticas se não suspendessem imediatamente sua política de apoio às potências coloniais e ao regime racista da África do Sul[145].

4.4 O COMPROMETIMENTO DO GOVERNO GEISEL COM O PROCESSO DE DESCOLONIZAÇÃO DA ÁFRICA E DE ANGOLA

Ao tomar posse, Geisel em seu discurso [146] afirmou que a política externa de seu Governo daria prioridade às nações irmãs da América Latina e África e que ele estava preparado para fazer os ajustes necessários à execução da referida política, buscando a defesa dos interesses do Brasil. Em termos práticos, a declaração de Geisel significava o fim da conivência do Brasil com a política colonial portuguesa.

As razões para o redirecionamento da política externa para a África eram muitas: a necessidade de conquista de novos mercados para os produtos manufaturados brasileiros; o aquecimento das relações com os países produtores de petróleo; maior diálogo e apoio das jovens nações em temas de interesse mútuo e melhor articulação de posições nos fóruns multilaterais[147]. Mas, certamente, a causa determinante foi a

percepção pragmática de que a era colonial estava no seu fim e de que o processo de descolonização era irreversível[148]. Houve, igualmente, a constatação de que o Brasil tardara em descer do barco colonial e que não se podia mais perder oportunidade de aproximação com as colônias lusófonas, já em processo terminal de aquisição da independência, ou o Brasil teria de se resignar a ter nações hostis ao Governo de Brasília do outro lado do Atlântico. Essa percepção, em especial, parecia ser cristalina aos olhos dos funcionários do Itamaraty, como se verá, quando se proceder à análise da documentação da Secretaria de Estado.

Cumpre registrar que, logo após a assunção de Geisel, uma circular foi distribuída aos membros do primeiro escalão do Governo contendo informações sobre as mudanças a serem efetivadas no curso das relações com as colônias lusófonas[149], como se verá com mais detalhes adiante.

A Revolução dos Cravos em 25 de Abril de 1974, dando fim ao Salazarismo e o imediato anúncio do novo Governo de que concordava com a concessão da autodeterminação às colônias africanas, facilitou a posição brasileira, liberando o País dos compromissos com Portugal. De qualquer forma, a decisão de empreender mudança na política para a África já estava tomada antes da Revolução dos Cravos, como se depreende do discurso inaugural de Geisel e da consulta feita por meio da circular elaborada pelo Itamaraty.

Estava claro, no entanto, que o passivo do Brasil com relação à África era grande e seriam necessárias atitudes firmes e inequívocas que atestassem o efetivo comprometimento e apoio do Brasil à independência dos países africanos.

Nessa linha, o Brasil reconheceu em 18 de julho de 1974 a independência da Guiné Bissau, dezessete dias antes do Governo português anunciar que assinaria o acordo de transferência de poder[150]. Ainda que a decisão portuguesa de conceder a autodeterminação às

colônias e a inexorabilidade do processo de independência tornassem o reconhecimento dos novos Estados africanos um imperativo, persistiam internamente as resistências com relação ao reconhecimento de Governos de esquerda à frente dos novos países. Os setores mais conservadores não teriam problemas em reconhecer um Governo independente de direita; mas se os grupos guerrilheiros de esquerda chegassem ao poder, a situação teria de ser encaminhada com maior cuidado.

O reconhecimento do Governo marxista da Guiné Bissau, surpreendentemente, não causou reações de desagrado internas, mas tal fato não se repetiu quando se tratou da independência de Angola.

4.5 OS ATORES E SUAS POSIÇÕES NO PTD

A disposição de Geisel e Silveira de reconhecer a independência de Angola, qualquer que fosse o vencedor entre os três grupos que disputavam o poder, já existia bem antes da independência propriamente dita. Entretanto, a conjuntura política e ideológica na qual se concretizou a independência tornou o processo decisório que levou ao efetivo reconhecimento brasileiro extremamente delicado, e obrigou os atores que defendiam o reconhecimento a exercitarem suas habilidades estratégicas, de modo a alcançar o objetivo almejado.

4.5.1 Geisel: pequena biografia[151]

Ernesto Geisel nasceu em Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul, em 1907. Era o caçula de uma família de cinco filhos, quatro homens - Orlando, Henrique, Bernardo e Ernesto-, e uma mulher, Amália.

O pai de Geisel era imigrante alemão e chegara ao Brasil aos dezesseis anos. A mãe era brasileira, descendente de alemães. A disciplina sempre foi a tônica da educação recebida[152]. Geisel, assim como Orlando e Henrique, estudou no Colégio Militar de Porto Alegre, tendo ingressado em seguida na Academia Militar do Exército no

Realengo, Rio de Janeiro. Da Academia saiu como aspirante em 1928, era da artilharia e foi servir no Rio de Janeiro, juntamente com Juracy Magalhães, Bizarria Mamede e Agildo Barata[153] que, segundo Geisel, eram seus amigos próximos[154].

Posteriormente, Geisel foi transferido para Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, onde estava quando a Revolução de 30 iniciou. Ele havia votado em Getúlio Vargas e, assim como seus dois irmãos, Henrique e Orlando, fazia parte do grupo de tenentes que participaram ativamente da Revolução. Naquela ocasião, Geisel tinha rebelado sua bateria e avançado no seu comando até São Paulo, alcançando em seguida o Rio de Janeiro[155]. Ali, Geisel reencontrou-se com revolucionários como Juarez Távora e Juracy Magalhães, que o convenceram a levar sua bateria para reforçar as posições revolucionárias no Nordeste.

No Nordeste, Geisel começou sua vida política. Por indicação de Juarez Távora, Geisel acabou assumindo a Secretaria-Geral do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, auxiliando o interventor Aluísio Moura e acumulando igualmente o cargo de chefe do Departamento de Polícia. Foi o primeiro de uma longa série de cargos políticos de Geisel. Mais tarde, do Rio Grande do Norte, Geisel retornaria ao Exército, assumindo seu posto à frente da bateria que estava na Paraíba, acumulando o cargo de Secretário de Fazenda da Paraíba e membro do Conselho Consultivo da Paraíba, indicação feita por decreto assinado por Getúlio Vargas e referendado por Oswaldo Aranha.

Na Revolução Constitucionalista, Geisel atuou combatendo contra os paulistas à frente de sua bateria. Esteve envolvido igualmente no Golpe de 37 e, em 1945, quando da deposição de Vargas, era chefe de Gabinete do General Álcio Souto, ligado ao General Dutra. Nessa ocasião, Geisel participou dos eventos, mais especificamente do cerco ao Palácio Guanabara, mas a favor da deposição de Vargas. Depois, no Governo Dutra, Geisel esteve

lotado no Conselho de Segurança Nacional (CSN), trabalhando diretamente com o general Álcio Souto, então Secretário-Geral do CSN.

Ainda antes, em 1944, Geisel fizera um curso militar nos Estados Unidos, de onde retornou em 1945. Em 1947, foi indicado para o cargo de Adido Militar no Uruguai, onde ficou até 1950. Ao retornar, foi servir no Estado-Maior das Forças Armadas.

Em 1952, Geisel cursou a Escola Superior de Guerra (ESG), ao mesmo tempo em que fazia parte do corpo permanente da Escola. Foi nessa ocasião que conheceu Golbery do Couto e Silva. Os dois oficiais tornaram-se amigos. Geisel participou ativamente da elaboração da doutrina da ESG e, no que tangia à participação dos militares na política, afirmou "os militares devem ficar fora da política partidária, mas não da política geral[156]".

Ainda sobre a participação dos militares na política, Geisel dizia *"entre nós, no Brasil, a vinculação dos militares com a política é tradicional; isso vem da nossa formação[157]"*.

Durante o Governo Café Filho, depois do suicídio de Getúlio, Geisel foi trabalhar na subchefia da Casa Militar da Presidência da República. Nesse posto, travou contato mais próximo com as principais crises que assolavam o País: déficit comercial, balanço de pagamentos e a instabilidade política.

Após o Gabinete Militar, Geisel foi para a refinaria de petróleo de Cubatão, onde havia um problema de disciplina, razão pela qual o tinham solicitado para colocar ordem na, então, maior refinaria de petróleo do País. Seus primeiros contatos com a área de petróleo originaram-se nessa época. Em Cubatão, Geisel ficou de 1955 a 1956, quando foi para o interior de São Paulo, Quintaúna, cumprir o período mínimo de comando para poder ser promovido a General. De São Paulo, foi transferido para o Rio de Janeiro, para chefiar a 2ª-Seção do Estado Maior do Exército, onde voltou a encontrar Golbery. Foi nessa mesma época que Geisel foi

indicado para integrar o Conselho Nacional do Petróleo, ocupando a vaga que cabia ao Exército.

Em 1960, Geisel foi trabalhar no gabinete do Ministro da Guerra, Marechal Denys. O irmão de Geisel, Orlando Geisel, ligado a Denys, era à época chefe do Estado-Maior do I Exército e General de Brigada. Enviado então para Brasília, Geisel foi incumbido de chefiar o escalão avançado que se ocuparia da transferência do Ministério para a nova Capital. Em seguida, já na administração Jânio Quadros, e tendo sido promovido a General de Brigada, Geisel foi indicado Comandante Militar de Brasília - cargo que ocupou até a assunção de João Goulart - e participou ativamente das crises que se seguiram à renúncia de Jânio Quadros em 1961.

Com a posse de Jango, Geisel pediu exoneração e ficou como adido à Secretaria do Ministério da Guerra, esperando funções. Então, em 1962, foi indicado pelo Ministro da Guerra para comandar a Artilharia Divisionária da 5ª Divisão de Infantaria, em Curitiba. Em 1963, seria designado subchefe do Departamento de Provisão Geral do Exército.

Em 1964, juntamente com seus irmãos, Henrique - a esta altura já na reserva - e Orlando, Geisel passou a integrar o grupo de militares que se opôs a Goulart, e que tinha como líder Castelo Branco. Foi assim que, após o Golpe de 64, Geisel passou a chefiar o Gabinete Militar da Presidência, assumindo automaticamente a Secretaria Geral do CSN e sendo promovido a General de Divisão no mesmo ano. Em 1966, foi promovido a General de Exército.

Mais tarde, Geisel opôs-se à candidatura de Costa Silva à Presidência e, pouco antes da assunção de Costa e Silva, foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Militar, afastando-se temporariamente da política. Em 1969, Geisel adoeceu, e acompanhou à distância a morte de Costa e Silva e a assunção de Médici, cujo Ministro da Guerra viria a ser Orlando Geisel. No Governo, Médici indicaria Ernesto Geisel para a presidência da

Petrobrás, função que este ocuparia até sua indicação como candidato à Presidência da República.

Como se pode observar, a carreira de Geisel foi uma sucessão intermitente de funções militares e cargos de natureza civil. Mesmo quando estava ocupando cargos militares, poucas foram as vezes em que esteve desempenhando funções estritamente militares e técnicas. De alguma forma, sempre esteve próximo a pessoas que participavam do processo político e decisório.

Se, por um lado, tinha sólida formação militar, pautando-se pelos princípios básicos da vida militar de autoridade, disciplina e respeito à hierarquia, por outro tinha tido, na prática, boa escola política. Participara de quase todos os eventos importantes na história política do País desde a época de Getúlio Vargas e tinha sólida opinião formada sobre qual seria o interesse do Brasil, inclusive na área de política externa.

4.5.1.1 Geisel: a ascensão

4.5.1.1.1 O Contexto Interno

Aspectos Políticos

Ernesto Geisel foi eleito Presidente da República pelo Colégio Eleitoral, com 400 votos contra 76 votos obtidos por Ulysses Guimarães, candidato da oposição, em janeiro de 1974. Tomou posse em março do mesmo ano.

A sua candidatura representava a vitória do setor moderado das Forças Armadas, também chamado de castelista, sobre o setor mais conservador, que havia apoiado a candidatura de Costa e Silva para a Presidência em 1967. A volta dos moderados - que acreditavam que, após um limitado período governamental de emergência, os militares deveriam conduzir o País a um pronto

retorno à democracia representativa[158]- provocou fortes desconfianças nos grupos radicais de direita dentro das Forças Armadas.

Apesar de ter ganhado as eleições por amplíssima maioria, Geisel não detinha o apoio integral das Forças Armadas[159]. Estas estavam divididas entre os que apoiavam a abertura política e os que a viam com desagrado. Essa divisão impôs sérios limites de ação a Geisel, inclusive na arena externa, e obrigou o Governo a um permanente processo de negociação e esclarecimentos de decisões políticas que suscitassem desconfianças com relação às reais intenções do Governo.

Na política externa, essa divisão se fazia presente no próprio conceito desenvolvido para orientar a sua formulação. A política externa denominada de "pragmatismo responsável", segundo Fonseca[160], era pragmática, porque buscava o interesse nacional, e era responsável, porque sabia que não poderia dar passos para os quais o País não estivesse preparado internamente. Fazia-se necessário um trabalho de convencimento interno, nem sempre bem sucedido[161].

Os cenários nacional e internacional - que haviam propiciado êxitos econômicos e militares, fornecendo temporariamente legitimidade ao regime e certa coesão das classes dominantes em torno do Governo autoritário - haviam mudado drasticamente quando da assunção de Geisel. A crise econômica, a estagflação em que mergulhava o mundo, com conseqüências negativas sobre o PIB brasileiro, punha em evidência as contradições do sistema. A expansão econômica com base em extremada concentração de renda e apoiada na forte presença do Estado na economia começava a revelar a outra face do regime, que teve de ser enfrentada pela administração Geisel. As classes empresariais, que vinham sendo afastadas do poder decisório em função do papel preponderante do Estado, passaram a reivindicar reformas políticas.

Por outro lado, o aumento do combate à luta armada no período Médici multiplicou os setores das Forças Armadas que exerciam atividades de repressão, que atuavam cada vez mais de forma autônoma, fora das cadeias tradicionais de comando. A chamada "Comunidade de Segurança e Informação" estabelecia uma zona de conflito no interior das Forças Armadas ameaçando alguns dos valores mais constitutivos da organização militar: a hierarquia de seus comandos e a unidade de seus membros[162].

A politização das Forças Armadas representava uma ameaça real ao Governo, na medida em que rompia com a unidade militar. Nas palavras de Wálder de Góes,

> a transformação da presidência da República em ponto de provimento militar, dependente de votação entre oficiais, significava tácita autorização para que se formassem, dentro das Forças Armadas, blocos políticos – ou partidos- para disputar o poder[163].

Nesse contexto, Geisel e o grupo que o apoiava tinham clara percepção de que os custos do autoritarismo eram crescentes e ameaçavam a unidade das Forças Armadas. A única alternativa seria colocar fim à intervenção militar iniciada em 64 e fazer a transição para um regime civil[164].

Diante desse quadro, o Governo Geisel concentrou esforços no sentido de viabilizar um processo gradual e seguro de distensão política. Nesse processo, a estabilidade econômica desempenhava um papel estratégico na medida em que reduzia os focos de tensão na sociedade.

Aspectos Econômicos

Geisel encontrou condições macroeconômicas adversas e distintas das que vigoraram no período Médici. A crise do petróleo de

1973 apresentou seu impacto na administração Geisel, requerendo um grande esforço para o fechamento das contas externas. A crise energética constituía forte ameaça à manutenção do ritmo acelerado de crescimento. Por outro lado, o desgaste político decorrente da adoção de uma política de ajustes era inaceitável para Geisel. Um dos pilares de sustentação dos governos militares pós-64 era exatamente as elevadas taxas de crescimento econômico, o chamado milagre brasileiro. Uma diminuição no ritmo de crescimento teria acirrado a oposição dos setores mais radicais das Forças Armadas, que poderiam considerá-la como um rompimento com os princípios que pautaram a Revolução.

A crise do petróleo pôs em evidência a vulnerabilidade da economia e acenava para a necessidade de uma modificação estrutural. O modelo de expansão, que vigorou entre 1968 e 1973, estava baseado no capitalismo monopolista de Estado e na abertura da economia a capitais estrangeiros[165]. O referido modelo de desenvolvimento gerou distorções com repercussões econômicas, políticas e sociais, tais como o enfraquecimento relativo da indústria nacional, a persistência de distorções no processo de distribuição de renda, a permanência de desníveis regionais de desenvolvimento, a deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos e a expansão insuficiente dos setores de infra-estrutura [166].

A situação que se apresentava a Geisel no plano econômico lhe permitia duas linhas de ação: o ajuste econômico ou o financiamento do desenvolvimento por meio do endividamento externo, como já vinha sendo feito pelas administrações anteriores, dessa feita, acrescido do déficit provocado nas contas públicas pelo aumento do preço do petróleo.

Pelas razões políticas antes mencionadas, Geisel escolheu a segunda opção para tentar manter as elevadas taxas de crescimento e adotou o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que tinha como objetivos:

a) ajuste da estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, dando-se ênfase especial às indústrias básicas, notadamente ao setor de bens de capital, de eletrônica pesada e de insumos básicos;

b) consolidação de uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, mediante a implantação de novos setores, criação e adaptação de tecnologias;
c) destaque à política energética a fim de reduzir a dependência em relação a fontes externas;
d) ênfase à política científica e tecnológica por meio da execução do II e III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
e) novo esforço de integração nacional;
f) ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; e
g) desenvolvimento social visando a garantir substanciais aumentos de renda real e eliminar focos de pobreza absoluta[167].

A implementação das referidas metas requeria um aprofundamento da presença do Estado na economia, já que demandavam investimentos gigantescos com longo prazo de maturação e baixa rentabilidade relativa. Tendo em vista o baixo nível de poupança interna, o meio encontrado para o financiamento das referidas diretrizes foi o do endividamento externo. Para Castro[168], a estratégia de desenvolvimento adotada não conseguiu reduzir a vulnerabilidade da economia, devido à forte dependência desta em relação ao petróleo. Contudo, apesar dos percalços, a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND, voltada para o desenvolvimento dos setores de infra-estrutura foi realizada, de modo significativo.

4.5.1.1.2 Contexto Externo

Na esfera externa, igualmente, também haviam ocorrido mudanças estruturais consideráveis em 1974. Os Estados Unidos haviam restabelecido relações diplomáticas com a China Popular, e a ameaça comunista no continente americano havia ficado circunscrita a

Cuba. O arrefecimento da bipolaridade deu maior espaço para as denúncias de assimetria de poder entre os países do norte e os países do sul.

O crescimento econômico, ocorrido em muitos países em desenvolvimento na década de 60, e a emergência dos países árabes produtores de petróleo a partir de 73 provocaram alterações no *status* dos países em desenvolvimento, no cenário internacional, com o surgimento de potências médias. O conflito Norte-Sul passou a ocupar o centro da agenda de países em desenvolvimento, passando o conflito Leste-Oeste para um segundo plano[169].

Nesse contexto, havia maior espaço na arena internacional para que países como o Brasil aspirassem a buscar maior autonomia de ação, fosse por meio do fortalecimento da aliança terceiromundista, fosse por meio da busca de novas parcerias estratégicas com países desenvolvidos, em tentativa de superar o excesso de dependência do principal parceiro – no caso brasileiro, os Estados Unidos[170].

Para Fonseca, no sistema bipolar, o Brasil viveu sob a hegemonia de uma das superpotências, e isso definiu, estruturalmente, os limites de suas opções diplomáticas. Uma das maneiras de conceber os caminhos para ampliar a autonomia, objetivo natural de qualquer política externa, seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa. A universalização significaria multiplicação dos contatos internacionais e, portanto, diminuição das possibilidades de pressões hegemônicas[171].

É nesse contexto que deve ser compreendida a busca de uma maior aproximação com os países do Terceiro Mundo, materializada por meio de uma efetiva inflexão na política adotada com relação aos países árabes e da África negra, paralelamente à materialização da chamada opção européia, com o estabelecimento da cooperação estratégica com a Alemanha. Essas ações, levadas a cabo pelo Governo

Geisel, constituíam afirmações que demonstravam aos formuladores de política externa e à sociedade, que a autonomia não era apenas um ideal a ser perseguido, mas, sim, um bem tangível.

Havia no seio do Governo, entre os atores que participavam do processo decisório em política externa - a Presidência da República, o Itamaraty, o CSN-, a convicção de que a autonomia era possível e mesmo uma necessidade para a afirmação da identidade nacional. O setor econômico do Governo, nomeadamente o Ministério da Fazenda, por meio do Ministro Mário Henrique Simonsen, parecia ser a única voz discordante, em uma visão mais pragmática de que era preciso fechar as contas públicas e isso não poderia ser feito sem a boa vontade norte-americana[172].

A compreensão do Pragmatismo Responsável requer uma visão clara das circunstâncias internacionais, como o arrefecimento da bipolaridade e a emergência de potências médias, como era o caso do Brasil, no cenário internacional. Entretanto, a política do Pragmatismo Responsável só poderá ser entendida como uma interação entre os fatores externos e os internos. O fato de o meio externo ter permitido as inovações não explica por si que elas necessariamente se efetivassem. Era preciso, concomitantemente à permissibilidade do meio externo, que houvesse condições e motivação internas para que a inovação diplomática ocorresse.

Para a compreensão dessa política adotada por Geisel, há que se considerar o crescimento econômico ocorrido no período 68-73 como fator de ampliação do instrumento diplomático, que requeria, no plano externo, ações de dimensões proporcionais ao tamanho de nossa economia. Fazia-se necessário o acesso a insumos básicos para o a manutenção e ampliação do desenvolvimento industrial; acesso a fontes de financiamento para o desenvolvimento; acesso a tecnologias de ponta; e, finalmente, acesso a mercados consumidores não-tradicionais, não apenas para produtos primários, mas também para produtos manufaturados.

Entre os fatores políticos internos, é preciso considerar:

> a natureza do poder presidencial (que é decisivo para se inovar em política externa), a natureza dos limites à inovação (que dependem, em boa medida, da liberdade política do presidente) e finalmente, o jogo de interesses sociais e políticos nos temas internacionais[173].

No episódio da política externa de Geisel selecionado para estudo neste trabalho, verifica-se que as linhas de ação adotadas são resultantes da intervenção dos três fatores acima mencionados.

4.5.1.2 Geisel e o Reconhecimento da Independência de Angola e do MPLA

Geisel tinha posição favorável à emancipação das colônias portuguesas e afirmava que nosso comprometimento com Portugal sobre esse tema tinha que mudar[174]. Acreditava que a proximidade geográfica e cultural e interesses econômicos, como, por exemplo, a exploração potencial de petróleo por companhia brasileira, tornavam Angola um País estratégico para o Brasil. Com relação ao fato de se instalar em Angola um Governo comunista, Geisel encarava o assunto da mesma forma que encarou o reatamento de relações com a China Popular: tratava-se de tema interno e não deveria ser constrangimento para que o Brasil buscasse o seu interesse de forma pragmática, não-ideológica, a exemplo do que já fazia ao manter relações plenas com a URSS.

Geisel estava ciente, no entanto, das dificuldades causadas à consecução de seu objetivo de reconhecer a independência de Angola independentemente da orientação ideológica do Governo, caso este viesse a ser o MPLA, apoiado pelo bloco soviético. O reatamento de relações com a RPC em 1974 já havia dado mostras das resistências

internas, manifestadas no Conselho de Segurança Nacional quando o assunto foi tratado[175] e Geisel teve de impor sua posição solicitando a alguns membros que se haviam posicionado contrariamente ao reatamento que mudassem o voto.

4.5.2 O Itamaraty

É argumento central deste trabalho a afirmação de que o Itamaraty foi o principal formulador da posição do Brasil com relação ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Argumenta igualmente que, por meio do poder de influência de seu Chanceler sobre o Presidente e outras Agências de Governo, mas, sobretudo, de sua cultura institucional, logrou a impor sua visão no processo decisório e a materializar a decisão tomada. Cumpre, portanto, analisar os elementos que permitiram ao MRE deter o referido poder de influência no processo. A relação especial entre o Presidente Geisel e o Ministro Azeredo da Silveira, fator que contribuiu para a aceitação da formulação e execução da política externa proposta pelo MRE, será discutida na próxima seção, quando se tratará do papel do Ministro das Relações Exteriores como ator. A presente seção analisará o papel do MRE do ponto de vista institucional.

Parece haver consenso na literatura de que a capacidade de influência e definição das ações externas por parte do Itamaraty advém da sua autonomia, entendida como capacidade de "insular-se" frente a pressões externas. Qual a origem de dita autonomia? Quais são os seus limites? De que forma o Itamaraty conseguiu superar as limitações que ameaçavam a concretização dos seus objetivos com relação a Angola? Para Cheibub[176], a autonomia do MRE decorre do processo de institucionalização iniciado a partir da década de 30 e que visou a dotar o Itamaraty e a carreira diplomática de uma estrutura racional e burocratizada, no sentido weberiano.

A continuidade da política externa durante o período do Império é em parte atribuída à homogeneidade do recrutamento dos diplomatas no seio da elite imperial que, independentemente do partido no Governo, compartilhava a mesma percepção com relação à política externa[177]. Sob a liderança carismática do Barão do Rio Branco, o MRE teria transitado a crise de formação de elites dos primeiros anos do regime republicano sem maiores dificuldades ou solução de descontinuidade. A partir de 1917, entretanto, o MRE começaria a sofrer os problemas de recrutamento, que afetavam a administração pública como um todo.

Na década de 40, o processo de centralização e burocratização acelerada do Estado brasileiro e a criação de concursos públicos, por meio do DASP, eram percebidos, de forma ambivalente, como uma solução e uma ameaça à estrutura do MRE. Por um lado, o concurso público solucionava o problema do recrutamento por meio do mérito. Por outro lado, ao não levar em consideração as particularidades do MRE, o recrutamento por meio do DASP representava uma ameaça, ao romper com a homogeneidade dos quadros do MRE. Já em 1934, o então Segundo Secretário Jorge Latour afirmava:

> Uma das maiores necessidades do Ministério é o recrutamento e seleção de elementos próprios para os seus trabalhos e para a ação diplomática. Não basta, porém, o recrutamento; faz-se mister o aperfeiçoamento posterior, dos elementos já integrados ao Ministério. Devemos formar quadros aptos e melhorá-los cada vez mais. Para tanto cumpre formar ambiente e fazer escola, como Oswaldo Cruz fez Manguinhos e Rio Branco fez, em parte, o Itamaraty[178].

Apesar da preocupação com a formação dos quadros diplomáticos, o Instituto Rio Branco, entretanto, só viria a ser criado em 1945, como uma reação ao recrutamento feito pelo

DASP e uma maneira de manter a seleção dos novos membros da carreira sob o controle dos diplomatas[179]. O IRBR viria a exercer uma ação uniformizadora, neutralizando os efeitos diversificantes - como a disparidade da origem social, ou os advindos do clientelismo político da Era Vargas - permitindo, a médio e longo prazos, maior coesão e espírito de corpo dos diplomatas. Nas palavras de Cheibub,

> Pode-se dizer que em relação a outros grupos nacionais, exceção feita para os militares, os diplomatas lograram permanecer mais homogêneos e articulados[180].

Sobre a importância das academias militares e o Instituto Rio Branco na formação de diplomatas e militares, Cheibub afirma

> Estas instituições conseguem socializar seus membros dentro de sistemas articulados e coerentes, onde existe uma ênfase grande no papel que militares e diplomatas desempenham no cenário nacional. Ademais, a estrutura de treinamento e socialização de ambas as instituições favorece a formação de quadros bastante homogêneos, por ser uma socialização em bases constantes[181].

O paralelismo entre a formação diplomática, por meio do Instituto Rio Branco, e a formação militar, por meio das respectivas Academias Militares, e mesmo o valor simbólico de nacionalismo e patriotismo dos respectivos patronos, Rio Branco, Duque de Caxias e Tamandaré, terão um papel importante na relação entre o MRE e as Forças Armadas durante o Governo militar, a partir de 64.

Esse fator será especialmente relevante quando se tratar, mais adiante, do enfrentamento do Itamaraty com outras Agências de Governo na arena decisória.

O esforço de racionalização e burocratização do MRE foi intenso e gradual e, de certa forma, acompanhou a complexidade e necessidade de maior especialização na esfera externa. As reformas administrativas, a criação da Secretaria Geral e de novas áreas dentro da Secretaria de Estado foram respostas às referidas demandas. Não é objetivo deste trabalho, no entanto, analisar o processo de institucionalização do MRE, mas, tão somente, pôr em evidência aspectos relevantes desse processo que têm relação direta com o objeto da pesquisa. Nesse contexto, cumpre analisar em que momento o Itamaraty passa efetivamente a ter peso como formulador da política externa brasileira e deixa de ser mero condutor, executor, da ação externa.

Analisando a política externa brasileira a partir da instalação da República, observa-se que nem sempre o Itamaraty, como instituição, foi um ator central na formulação da ação externa. Mesmo durante a gestão do Barão do Rio Branco, a proeminência do MRE advinha das capacidades individuais de Rio Branco e não das capacidades institucionais do Ministério. Apesar da liderança carismática de Rio Branco, do prestígio e simbolismo que ele emprestou ao Itamaraty, do ponto de vista institucional, parece haver consenso de que sua vocação centralizadora e seu estilo personalista teriam provocado um retrocesso nos métodos de trabalho e na organização interna do MRE.

Nos anos seguintes à gestão de Rio Branco, os diplomatas, como grupo profissional, não conseguiram transformar o prestígio e poder de influência adquiridos pelo Itamaraty em recurso político, precisamente por que tais faculdades eram atribuídas ao Chanceler e não ao Ministério. Até meados da década de 50, o MRE esteve voltado para si próprio, aprofundando o processo de burocratização e racionalização dos métodos de trabalho e da carreira. Nesse período, em razão do pouco conteúdo político, os diplomatas ficaram à margem do processo de formulação da política externa. Nas palavras de Cheibub sobre o período,

> "Os diplomatas não têm, portanto, um papel muito relevante no processo de formulação política exatamente por não terem um conteúdo político substantivo como traço dominante. Estas características sofrem uma grande transformação no momento posterior, quando o Itamaraty começa a assumir um papel mais central na formulação da política externa brasileira[182]".

Efetivamente, a partir de meados da década de 50, os diplomatas começam a desenvolver um novo sentido profissional e reivindicam para si o direito de influenciar nas opções de política externa[183]. Parte do processo pode ser atribuída a um grupo de diplomatas que aliavam vocação política à excelência de suas qualificações técnicas. Integravam o referido grupo diplomatas como Roberto Campos, Otávio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro, entre outros [184]. Outros diplomatas, com igual determinação de obter maior participação do MRE na formulação da política externa, se seguiram, em longa lista, buscando uma articulação da política externa em termos globais. Possivelmente, a figura que melhor expresse esse processo seja o Embaixador Araújo Castro, Ministro de Estado durante o Governo João Goulart.

O papel do Itamaraty como formulador da política externa, e não apenas executor, acentuou-se pós-64, quando os militares deixaram maior espaço ao MRE para atuação na esfera externa. Tal fato se deu em razão de certa similaridade que os militares percebiam entre a carreira diplomática e a militar, e que lhes inspirava respeito e reconhecimento ao profissionalismo do MRE. Nas palavras de Barros,

> Do ponto de vista militar, o retorno de civis a posições relevantes depende da credibilidade que este grupo seja capaz de estabelecer, perante os militares, de que 'adquiriu competência'[185].

Cumpre registrar igualmente, talvez como reflexo do papel central que o MRE vinha requerendo para si na formulação das ações

externas, que, a partir da década de 60, um número cada vez maior de Embaixadores de carreira foi nomeado para o cargo de Ministro de Estado. A nomeação de diplomatas de carreira para o cargo de Chanceler não era uma novidade, mas passou a ocorrer de forma mais consistente, permitindo o fortalecimento do MRE como agente central da formulação da política externa, juntamente com a Presidência da República. Verifica-se que, quando o Ministro de Estado pertence aos quadros do MRE, o poder de influência na formulação da política externa com relação a outros agentes formuladores se vê aumentada. Única exceção teria ocorrido nos primeiros anos que se seguiram ao golpe de 64, quando o MRE em esforço para manter sua integridade e evitar cassações e intervenção, teria abdicado, temporariamente, de seu papel central como formulador. É desse período, que vai de 1964 a 1967, a breve ruptura na linha da política externa, cuja continuidade foi retomada já durante a administração Costa e Silva e reforçada durante as gestões Gibson Barboza e Azeredo da Silveira.

O esforço para manter a integridade de seus quadros e evitar intervenções foi preocupação central de todos os Ministros de Estado que pertenciam aos quadros do MRE durante o regime militar e condicionou o exercício da autonomia do Itamaraty na esfera externa. Esse aspecto é central na compreensão da condução do processo decisório que levou ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. As hesitações e ameaças de retrocesso com relação à decisão de reconhecer a independência e o Governo estabelecido em Luanda, qualquer que fosse sua orientação ideológica, nada mais foram do que o Itamaraty testando os limites para o exercício da sua autonomia.

Da presente seção cabe ressaltar o processo de institucionalização do MRE e sua vocação para participar como ator central na formulação da política externa a partir de meados da década de 50. Durante o regime militar, entretanto, a autonomia requeria a defesa do espaço conquistado na formulação política, testando os

limites, em precário equilíbrio para que não se pusesse em risco a própria institucionalização, diligentemente construída desde a época do Barão e cara aos membros da Casa.

A seguir, serão apresentados os principais atores no Itamaraty que participaram do processo de decisão do reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA, suas respectivas posições no processo decisório e suas ações até março de 1975, quando foi aberta a Representação Especial do Brasil em Luanda. O papel dos referidos atores de março de 1975 até dezembro de 1975 será analisado no Capítulo 5, que tratará do processo de tomada de decisão em ação.

4.5.2.1 Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores (1974-1979)

O Embaixador Antônio Francisco Azeredo da Silveira foi convidado pelo Presidente eleito Ernesto Geisel para ser Ministro das Relações Exteriores em 1974, quando servia como Embaixador do Brasil em Buenos Aires. Azeredo da Silveira era conhecido por defender uma linha de maior independência para a política externa brasileira e havia chefiado a Delegação do Brasil nas negociações da UNCTAD de 1966, 1967 e 1968. Suas posições em favor de uma maior autonomia da política externa brasileira teriam sido responsáveis pelas desconfianças de setores militares mais radicais, que inviabilizaram sua nomeação como Secretário-Geral do Itamaraty durante a administração Costa e Silva[186].

Geisel e Azeredo da Silveira conheceram-se durante visita de Geisel a Buenos Aires. Além de compartilharem visões comuns sobre o cenário internacional, teria havido imediata empatia, fator que contribuiria para o estabelecimento de um diálogo formal, porém mais direto entre os dois, evitando as intermediações dos canais burocráticos

tradicionais, sobretudo em matérias de maior relevância para a política externa brasileira[187].

No período que antecedeu a posse do Presidente, Azeredo da Silveira elaborou elaborado, em consultas constantes com Geisel e com o apoio de um pequeno número de assessores, o que viriam a ser as linhas centrais do Pragmatismo Responsável[188]. Não está claro se as propostas partiram de Silveira ou de Geisel. Assessores que participaram do processo, no entanto, afirmam que, em razão da profundidade dos temas e da apresentação das idéias sob forma de conceitos políticos articulados, as propostas provavelmente teriam partido de Silveira. Segundo entrevista de Souto Maior, quando Silveira apresentou suas idéias a Geisel teria havido uma grande convergência de opiniões, como se as propostas de Silveira já estivessem parcialmente formadas na mente de Geisel[189]. Na verdade, a escolha de Azeredo da Silveira como Ministro das Relações Exteriores visava a permitir uma articulação em termos políticos de vagas idéias que Geisel tinha para a política externa. Nas palavras de Costa,

> *Geisel's own choice of Foreign Minister was essential in allowing him to have a subordinate with whom he shared a common global outlook and who could express and articulate his own sometimes unarticulated views on international affairs*[190].

Independentemente das propostas que viriam a constituir a política externa do Governo Geisel terem partido do Presidente ou de Azeredo da Silveira, fato mais relevante é saber as origens das referidas formulações. No final da administração Garrastazú Médici, o então Ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, elaborou Exposição de Motivos ao Presidente, fazendo balanço da política externa por ele executada e formulando propostas de ajustes que deveriam ser realizados pela próxima administração. Garrastazú Médici teria dado cópia da referida Exposição de Motivos a Geisel, que teria aprovado

seu conteúdo e sugerido que Gibson Barboza trabalhasse conjuntamente com Azeredo da Silveira durante a transição de Governo[191].

Entre as propostas de ajustes recomendadas pela Exposição de Motivos, estavam o reatamento das relações diplomáticas com a República Popular da China e a denúncia de que a política adotada de tentar influenciar Portugal para obter uma solução negociada para o processo de descolonização da África portuguesa estava esgotada. A Exposição de Motivos de Gibson Barboza afirmava, ainda, que o Brasil deveria mudar sua posição e apoiar claramente o processo de descolonização, antes que a política externa do Brasil para a África fosse irremediavelmente comprometida.

Cumpre observar que as referidas recomendações foram feitas em janeiro de 1974, portanto, anterior à Revolução dos Cravos, e que não ocorreu nenhum fato novo no cenário internacional ou nacional que justificasse proposta da mudança de curso com relação ao processo de descolonização da África portuguesa. Na verdade, seria de se esperar que Gibson Barboza defendesse sua administração e a política externa por ele executada. O conteúdo da Exposição de Motivos, no entanto, refletia visão do Itamaraty como instituição que, independentemente de considerações ideológicas, acreditava que a política externa do Brasil para a África deveria sofrer inflexão.

No que tange à posição do Brasil com relação às colônias portuguesas, especificamente, em 22 de janeiro de 1974, Gibson Barboza, em Exposição de Motivos ao Presidente[192], expôs cuidadosamente o argumento de que era imperativa a mudança de curso da política africana. Com grande meticulosidade, em 45 páginas, relata os esforços empreendidos pelo Brasil, durante a sua gestão, buscando levar Portugal a aceitar uma saída negociada para a independência das colônias lusófonas na África. Gibson Barboza afirma que a decisão de tentar pressionar Portugal a negociar havia sido acertada, posto que, se bem sucedida, teria sido a melhor solução para todas as partes envolvidas. Reconhece, entretanto, que a política

teria fracassado diante do que chamou de "imobilismo português" e que os danos à política externa do Brasil para a África poderiam ser irreparáveis se continuássemos alinhados com Portugal. Segundo a Exposição de Motivos,

> Confrontados por uma recusa de Portugal, só nos restará o caminho que não é o ideal, mas que representa um mal menor: fazermos conhecer a nossa não-aceitação da política colonial portuguesa, sem que com isso deixemos de ter com o Portugal real- que abrange o território europeu e as ilhas adjacentes- as melhores relações. Esse esforço de separar as relações bilaterais entre o Brasil e Portugal do problema ultramarino português será certamente difícil e mesmo penoso, mas bem menos árduo e prejudicial do que manter política que até agora foi acertada, pois que precisávamos esgotar todas as possibilidades de diálogo[193].

As propostas de Gibson Barboza eram controversas e de difícil adoção, haja vista as circunstâncias internas que constrangeram sua própria administração. Por que então o Ministro que deixava o cargo não se limitou a avaliar sua gestão e fez propostas de mudança de curso? Segundo Gibson Barboza, porque acreditava que os ajustes eram necessários para a defesa dos interesses brasileiros[194]. A visão de Gibson Barboza sobre qual era o interesse do Brasil na esfera externa era a visão do MRE, e o Ministro de Estado a quis registrar ao deixar o Governo. Porém, mais do que registrar a percepção do MRE com relação à política externa, a Exposição de Motivos foi uma forma de influenciar na formulação política da administração seguinte. Seus objetivos foram atingidos, uma vez que o Pragmatismo Responsável materializou parte das propostas do MRE para a ação externa. Os argumentos apresentados, e longamente desenvolvidos na Exposição de Motivos 22/74, foram utilizados mais adiante por Azeredo da Silveira ao defender e justificar a mudança na linha de curso com relação à

política africana. Portanto, do ponto de vista da formulação, independentemente da Exposição de Motivos de Gibson Barboza ter inspirado a Geisel e a Azeredo da Silveira na elaboração da política externa do Pragmatismo Responsável, o fato é que a linha adotada refletia os delineamentos sugeridos pelo Itamaraty para a política externa do novo Governo, em especial com relação à África.

Nesse contexto, a grande inflexão com relação à política africana, do ponto de vista do MRE, não ocorreu na formulação, mas, sim, na execução. A percepção do ponto de vista da formulação de que deveríamos nos afastar de Portugal na matéria e apoiar claramente o processo de descolonização, como já tratado, estava presente no Itamaraty desde a Política Externa Independente. Fosse por meio da aproximação com a viagem de Gibson Barboza à África, fosse por meio das Exposições de Motivos informando ao Presidente que a posição do Brasil no contexto africano era insustentável ou, finalmente, por meio da sugestão direta e inequívoca de mudança de curso, a formulação do Itamaraty era favorável à inflexão. Mas até a gestão Geisel/Silveira essa percepção não se traduziu em ação concreta, em execução política, pelas restrições ideológicas impostas pelo período mais radical do Governo militar.

Portanto, a grande inovação teria ocorrido, não na formulação, mas, sim, na execução da linha traçada, na condução do processo decisório pelo Itamaraty, visando a impedir que outras Agências de Governo cerceassem a execução da política externa formulada pelo MRE e referendada pelo Presidente Geisel. Ao contrário de Gibson Barboza, Azeredo da Silveira contava com o apoio inequívoco de Geisel à política formulada pelo MRE. Cumpre registrar, no entanto que, apesar do apoio do presidente, havia visões discrepantes em outros setores do Governo e que, nesse contexto, na execução das linhas delineadas, o papel do Ministro Azeredo da Silveira e a forma como conduziu o processo decisório, buscando neutralizar visões que discrepavam com as do MRE, foi essencial.

O trabalho passa a analisar, portanto, os canais efetivos utilizados por Azeredo da Silveira na arena decisória e como interagia com as demais Agências de Governo.

Além do Conselho de Segurança Nacional (CSN), do qual o MRE fazia parte, assim como todos os demais Ministérios, Geisel havia criado outros Conselhos para tratar de temas específicos que envolvessem mais de uma área, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho Monetário Nacional, o Conselho de Desenvolvimento Social. O MRE não tinha assento permanente em nenhum órgão consultivo permanente de assessoramento ao Presidente, exceto o CSN. Por outro lado, sempre que a matéria em discussão envolvesse tema de política externa, o Itamaraty era chamado para fazer apresentação de seu ponto de vista. Segundo Azeredo da Silveira, o fato de não pertencer aos Conselhos consultivos permitia ao Itamaraty exercer uma influência decisiva, posto que o MRE era ouvido como Agência especializada e não apenas como mais um dos órgãos integrantes do Conselho[195].

Apesar de o CSN ter sido importante *locus* de decisão durante os Governos militares, durante a administração Geisel sua participação efetiva ficou bastante reduzida, tendo sido convocadas poucas reuniões. Na maioria das vezes, as decisões eram tomadas por Geisel em consulta com seus principais assessores, sobretudo os Ministros das pastas envolvidas na matéria, e, posteriormente, o Presidente solicitava parecer ao CSN[196]. Nas matérias mais relevantes, Geisel costumava informar ao CSN qual deveria ser o conteúdo dos pareceres, cabendo àquele Conselho a manutenção da forma na legitimação de decisões que haviam sido tomadas por um círculo mais restrito de atores, em processo que Wálder de Góes chamou de "mecanismo de ritualização[197]".

No que tange às decisões de política externa, além do contato direto entre o Chanceler e o Presidente, o Itamaraty costumava elaborar documentos intitulados "Informação ao Presidente", que continham análises e propostas de curso de acordo com a perspectiva do MRE[198].

Muitas vezes, as referidas informações eram encaminhadas ao CSN, como subsídio, e acabavam por tornar-se opinião daquele Conselho. Além das Informações ao Presidente, o CSN, para temas externos, dependia de outras informações, oriundas do MRE, para a elaboração de seus pareceres, fazendo com que, em matéria de política externa, grande parte das informações geradas pelo CSN - e legitimadas como opiniões daquele Conselho, destinadas a informar os demais atores que participavam do processo decisório - refletissem a formulação feita pelo Itamaraty.

Esse canal de comunicação do CSN era instrumental ao Itamaraty por seu caráter didático, que permitia a explicação de determinadas posições aos demais atores, sem a explicitação de que era a percepção do MRE. Relação semelhante foi desenvolvida com a Escola Superior de Guerra, ESG, onde as palestras e cursos realizados por diplomatas serviam de oportunidade para apresentar e explicar as percepções do Itamaraty, em ambiente que favorecia a diminuição de desconfianças, e possíveis resistências, sobre ações que envolvessem maior conteúdo ideológico. Por esses canais, mais do que ser doutrinado pelo CSN ou pela ESG, o MRE conseguia influir na formulação, buscando espaço para a adoção de ações com potencial de atrito com a Doutrina de Segurança Nacional.

Naturalmente que o canal vazante de comunicação com o CSN também impunha dificuldades e obrigava o MRE a exercer estrito controle sobre a circulação da informação, não apenas do MRE para o CSN, mas, igualmente, entre a SERE e os Postos. Tal fator será de importância capital no que se refere à informação da presença das tropas cubanas em Angola, analisada no próximo Capítulo, e à decisão de se manter aberta a Representação Especial do Brasil em Luanda.

Por último, com relação ainda aos canais efetivos utilizados pelo Itamaraty para influenciar no processo de decisão na esfera externa na ação em análise, cumpre analisar a relação entre Azeredo da Silveira e Golbery do Couto e Silva, Chefe do Gabinete Civil de Geisel, bem

como a prática desenvolvida por Silveira de administrar os tempos, atrasando ou antecipando a divulgação da decisão tomada, a depender dos seus objetivos.

Golbery do Couto e Silva era amigo de longa data de Geisel e considerado mentor da doutrina da ESG, fundamentada nos princípios da Geoestratégia. Também é atribuída a ele a participação em todas as decisões importantes da administração Geisel. Não pretende esse trabalho analisar o papel de Golbery no processo decisório da administração Geisel, mas tão somente seu papel, como ator, na adoção das decisões tomadas na esfera externa.

Em matérias que não requeriam participação direta do Presidente, era recorrente que Azeredo da Silveira tratasse das questões do MRE com Golbery do Couto e Silva. Em matéria externa, Golbery tinha interesse maior na América Latina, mas, em geral, Azeredo da Silveira costumava consultá-lo sobre distintos temas. Era comum que Silveira, antes de apresentar proposta controversa ao Presidente, ouvisse antes a Golbery, não apenas para sondar a possível receptividade de Geisel, além da do próprio Golbery, mas também para testar e antecipar o nível de dificuldade e resistência que poderia advir de outros atores, sobretudo dos setores militares[199]. Essa estratégia permitia a Silveira fazer os ajustes necessários, na forma e no conteúdo, de suas propostas, visando não apenas a influenciar o Presidente nas decisões a serem tomadas, mas também a facilitar sua adoção frente aos demais atores, evitando desgaste maior para o Presidente e para o MRE. Simular o impacto da decisão, antecipando sua informação a atores-chaves, era estratégia comum em Silveira e foi prática recorrente ao longo do processo de reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA.

Uma vez definida a linha de curso que seria adotada com relação às colônias lusófonas, Azeredo da Silveira deu início às ações para a sua execução, adotando firme, porém cuidadosa, estratégia.

Logo após a assunção de Geisel, circular foi distribuída aos membros do primeiro escalão do Governo, contendo informações sobre as mudanças a serem efetivadas no curso das relações com as colônias lusófonas[200]. A circular era assinada por Azeredo da Silveira, mas com a completa aquiescência do Presidente[201]. Segundo Azeredo da Silveira, os Ministros civis e alguns militares teriam respondido positivamente às propostas; outros setores militares teriam silenciado[202]. Assim como na administração Gibson Barboza, Azeredo da Silveira sabia que havia resistências internas à nova linha proposta, e a circular serviu para testar o peso real das referidas resistências à mudança pretendida na posição do Brasil com relação ao processo de descolonização, preservando o Presidente da República.

A dificuldade de execução da nova política para a África exigia que Azeredo da Silveira contasse com o apoio integral do Presidente e diminuísse as desconfianças dos que questionavam seu compromisso com os objetivos da Revolução (expressão utilizada pelo Governo para referir-se ao Golpe de 64). Para os setores conservadores, dentro e fora do Governo, propostas de aproximação com o Terceiro Mundo e de apoio aos movimentos de liberação africanos eram vistas, assim como na administração anterior, como posições esquerdistas. Mais uma vez, cabia ao MRE buscar o precário equilíbrio que garantisse a preservação do espaço conquistado na formulação da política externa e da autonomia na execução da linha de ação definida pelo Presidente, sem colocar, contudo, em risco a integridade do Itamaraty. Exemplificativo da consciência do Chanceler com relação à dificuldade de execução da política externa definida com o Presidente, e de sua habilidade política, foi o caso Fontoura.

Pouco depois da Revolução dos Cravos em Portugal, em abril de 1974, o Governo português sugeriu a Brasília que indicasse nome para substituir o General Carlos Alberto Fontoura, antigo Chefe do Serviço Nacional de Informação, que havia sido designado pelo Presidente Garrastazú Médici como Embaixador do Brasil em Lisboa,

e para o qual o Governo português já havia concedido *agrément*. Em resposta, Azeredo da Silveira determinou elaboração de minuta de despacho telegráfico, informando que qualquer dificuldade do Governo português com a nomeação de Fontoura implicaria a não designação por parte do Brasil de outro Embaixador, deixando a Embaixada em Lisboa sob a chefia de Encarregado de Negócios. Alertado por um assessor sobre a dureza dos termos do despacho, Azeredo da Silveira teria alegado que necessitava ter credibilidade dentro do Governo para poder executar a política externa delineada, e que, nesse sentido, deveria propor ao Presidente resposta firme a Lisboa, antecipando o que, acreditava ele, seria a decisão do Presidente[203].

Em maio de 1974, o Encarregado de Negócios em Portugal[204] informa sobre a sugestão feita pelo General Spínola de que Brasil pudesse exercer algum tipo de mediação para a solução do contencioso português na África[205]. Dias antes, havia sido enviada circular telegráfica a Embaixadas do Brasil na África, informando a nova orientação do Brasil sobre a matéria[206]. O conteúdo da circular marca claramente a mudança de curso na política para a África e incorpora a avaliação feita por Gibson Barboza de que, do ponto de vista do Brasil, a linha adotada de tentar interceder junto ao Governo português para buscar uma saída negociada, intermediada pelo Brasil, estava esgotada. Segundo os termos da circular,

> Não cabe ao Brasil interpretar o que sejam os interesses de Portugal e consequentemente procurar influenciar o comportamento interno ou externo do Governo português (...). Da mesma forma, não cabe a Portugal procurar orientar a aplicação, em casos específicos, dos postulados da política externa brasileira em questões que nitidamente transcendem à esfera dos seus assuntos internos. Situa-se nessa órbita a execução, no plano operacional, de uma conseqüente política anti-colonialista por parte do Brasil, no apoio que deve prestar às manifestações

> dessa natureza que se processam no território africano. O Governo brasileiro (...) não deixará de apoiar, sempre que necessário, na ocasião oportuna e no foro apropriado, aquelas manifestações que, no seu entender, correspondam a expressões legítimas de aspirações nacionais anti-colonialistas, ainda que possam ser divergentes as interpretações que sobre o caso específico tenham os Governos do Brasil e de Portugal[207].

Visando a reparar os ressentimentos causados pela política brasileira de alinhamento com Portugal e a iniciar diálogo político que permitisse o pronto estabelecimento de relações diplomáticas com as colônias portuguesas em via de tornarem-se independentes, Azeredo da Silveira acolheu proposta *sui generis* feita pelo Chefe do Departamento da África e Oceania, Ministro Ítalo Zappa. Zappa propôs que o Brasil abrisse Representações Especiais em Lourenço Marques (Maputo) e em Luanda, para manter contato com os movimentos de liberação durante o período de transição, até a independência, mantendo os Consulados-Gerais em Lourenço Marques e Luanda para os contatos diplomáticos com o Governo português, detentor da soberania sobre Moçambique e Angola até a independência.

Durante a realização da Assembléia-Geral da ONU, em setembro de 1974, Azeredo da Silveira comunicou ao Chanceler português Mário Soares a intenção do Governo brasileiro de abrir as referidas Representações e sua determinação de iniciar imediatamente contatos com os Movimentos de Liberação de Moçambique e Angola, tendo solicitado na ocasião a aquiescência do Governo português. Na mesma data, em discurso proferido na Assembléia-Geral, Azeredo da Silveira afirmou

> o Brasil acredita, sem restrições, que não se justificam protelações ou subterfúgios na condução do processo descolonizatório, no próprio Continente americano e em todo o mundo. O Brasil

> prestará o seu apoio a que os povos, ainda sujeitos a formas de dominação colonial, possam alcançar, no mais curto tempo possível, a independência nacional a que aspiram[208].

No mesmo discurso Silveira fez citação de Amílcar Cabral[209] que afirmava

> Nosso interesse (em desenvolver as relações de amizade, solidariedade e cooperação com o Brasil) é tanto maior quanto nos sentimos ligados ao povo brasileiro por laços de sangue, cultura e história e desejamos ardentemente estabelecer com o Brasil, depois da conquista de nossa independência, amplas relações fraternais em todos os planos, assim como com o povo de Portugal, que nunca confundimos com o colonialismo português[210].

Cumpre registrar que a referida citação foi extraída de carta de Amílcar Cabral dirigida ao Chanceler Gibson Barboza e citada literalmente na Exposição de Motivos de Gibson Barboza ao Presidente Garrastazú Médici[211] que apontava o esgotamento da política executada para a África e recomendava a mudança de curso. Tal fato é relevante porque o discurso nas Nações Unidas foi a primeira ocasião em que o Brasil deu conhecimento ao mundo da nova orientação do Governo brasileiro com relação ao processo de descolonização. E ao fazê-lo, os assessores de Azeredo da Silveira, ou eventualmente o próprio Chanceler, buscaram inspiração para justificar a mudança de curso no texto elaborado pelo Itamaraty, ainda na administração Garrastazú Médici.

Em outubro de 1974, o Governo português deu sua aquiescência à abertura das Representações Especiais em Lourenço Marques e em Luanda. O passo seguinte seria o estabelecimento de contato direto com os líderes dos movimentos de liberação de

Moçambique e Angola, para consultá-los sobre a proposta e obter autorização para a abertura das Representações. Para a missão de realizar os contatos com os líderes da FRELIMO (Frente de Liberação de Moçambique), do MPLA (Movimento Popular para a Liberação de Angola), da UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) e a FNLA (Frente Nacional para a Liberação de Angola) foi indicado o Ministro Ítalo Zappa, principal assessor de Azeredo da Silveira para os temas africanos. Para eventual chefia da Representação em Lourenço Marques ou Luanda, Azeredo da Silveira convidou o Ministro Ovídio de Andrade Melo, que então ocupava o cargo de Cônsul-Geral em Londres.

Em março de 1975, Azeredo da Silveira autorizou a abertura da Representação Especial em Luanda, sob a chefia do Ministro de Segunda Classe Ovídio de Andrade Melo, depois que a FRELIMO havia recusado a proposta do Governo brasileiro de abrir Representação Especial em Lourenço Marques.

4.5.2.2 Ministro Ítalo Zappa - Chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania do MRE

Ao tomar posse como Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira indicou para Chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania o Ministro Ítalo Zappa, diplomata de carreira, habilidoso negociador e franco defensor de uma atuação mais arrojada do Governo brasileiro em favor da descolonização e independência das colônias portuguesas na África. O maior desafio para Zappa era o desenho de estratégia que permitisse a execução da nova política para a África, tarefa que iria requerer grande habilidade na condução do processo, tanto em nível interno quanto externo.

Paralelamente à decisão de abertura da Representação Especial em Angola, o Itamaraty iniciou trabalho de esclarecimentos e de convencimento dos demais atores e da sociedade sobre as novas

mudanças em curso na política externa do Brasil para a África. Zappa foi indicado por Silveira para a tarefa. Em julho de 1974, Zappa proferiu palestra na Escola Superior de Guerra defendendo a descolonização e afirmando que o Brasil tinha um papel a desempenhar no processo. A partir daí, foram constantes os contatos de Zappa com a imprensa, explicando, didaticamente, a nova política para a África.

Depois da Revolução dos Cravos, e uma vez definido por Portugal que concederia a soberania às colônias africanas, teria sido forjada no Gabinete de Silveira, por iniciativa de Zappa, a idéia de abrir as Representações Especiais em Lourenço Marques e em Luanda. A intenção era a de antecipar o relacionamento político do Brasil com as colônias portuguesas, que se encaminhavam para a independência, abrindo canal de diálogo com os movimentos negros que Portugal qualificasse como candidatos ao poder[212].

Também pode ser atribuída a Zappa a indicação a Silveira do nome de Ovídio Melo para chefiar a Representação Especial em Lourenço Marques ou em Luanda. Zappa e Ovídio Melo eram conterrâneos de Barra do Piraí, Rio de Janeiro, e amigos desde a juventude. Ovídio Melo afirmou que "conhecia superficialmente o novo Chanceler, Silveira[213]".

Ao elaborar o convite a Ovídio Melo para chefiar a Representação Especial, Zappa esclareceu a posição do Brasil com relação ao conflito angolano:

> O Brasil não tinha intenção alguma de moldar Angola independente a desígnios da antiga metrópole. Nem tinha qualquer propósito de favorecer a um ou outro dos movimentos negros que em Angola disputariam o poder. Seria isento, absolutamente isento, equânime e neutro entre todos eles e estaria pronto a reconhecer aquele que, sobrevinda a independência, tivesse alcançado o poder. (...) O que o Brasil verdadeiramente pretendia com a criação antecipada de missões diplomáticas nas colônias

> portuguesas era ir planejando desde logo um relacionamento intenso com Angola e Moçambique[214].

Indagado por Ovídio Melo se o Governo brasileiro manteria a sua posição de isenção e reconheceria o Governo de Luanda caso o MPLA chegasse ao poder, por via eleitoral, ou por meio de luta armada, Zappa teria revelado sua própria dúvida sobre o tema, mas via na abertura da Representação o fortalecimento da posição de isenção, alegando que

> se a isenção, a equanimidade entre os movimentos fosse desde o início declarado intento, a marca registrada de nossa política, e se, para sermos isentos e equânimes, chegássemos antecipadamente a Luanda com uma Representação Especial, desde o processo de transição à independência - mais difícil se tornaria uma guinada súbita de nossa política em 11 de novembro, quando a independência se concretizasse, ainda que não saísse a gosto de alguns setores da opinião pública internacional ou brasileira[215].

Zappa e o Itamaraty tinham consciência da dificuldade que teriam para impor aos demais atores governamentais e à opinião pública conservadora a decisão de reconhecer o Governo comunista do MPLA, caso este chegasse ao poder. A abertura da Representação Especial fortaleceria a posição do Itamaraty e do Presidente Geisel, já tornada pública, na medida em que, apesar de eventuais pressões, o retrocesso na posição anunciada criaria embaraço ao Governo brasileiro. Talvez, mais do que antecipar as relações com os movimentos negros e desfazer ressentimentos passados com relação à política do Brasil de alinhamento com Portugal, o objetivo maior em abrir as Representações Especiais fosse o de influir na decisão final, facilitando o reconhecimento de eventual Governo do MPLA. Cumpre observar

que, em Moçambique, o Movimento que detinha o poder, inconteste, era a FRELIMO, apoiado pela URSS.

Autorizado por Geisel, em dezembro de 1974, Zappa realizou visita à África para fazer contatos com os líderes dos movimentos de independência africanos, com vistas a negociar o estabelecimento de relações diplomáticas plenas com Moçambique e Angola quando independentes. Em seus contatos com os líderes libertários, Zappa assegurou que o Brasil reconheceria o grupo que chegasse ao poder, independentemente de sua orientação ideológica[216]. Zappa, na ocasião, encontrou-se com Agostinho Neto (MPLA), Holden Roberto (FNLA) e Wilson Santos (UNITA); e com o líder moçambicano da FRELIMO, Samora Machel[217]. Os líderes dos movimentos de liberação de Angola aprovaram a proposta de abertura da Representação em Luanda, não tendo o mesmo ocorrido com a FRELIMO, como se verá.

4.5.2.3 Ministro Ovídio de Andrade Melo, Representante Especial do Brasil em Luanda

O Ministro de Segunda Classe do Itamaraty e Cônsul-Geral em Londres, Ovídio de Andrade Melo, foi convidado para chefiar eventual Representação Especial do Brasil em Lourenço Marques ou em Luanda em novembro de 1974. O Ministro Ovídio Melo era diplomata muito respeitado por seus pares e considerado homem de fortes convicções. Ele havia, antes de Luanda, servido em importantes postos da carreira diplomática como Washington (Missão junto à OEA), Buenos Aires e Londres. Em 1965, havia chefiado a Divisão das Nações Unidas do MRE e, apesar das dificuldades impostas pelo Golpe de 64, consistentemente, como encarregado de elaborar as instruções para a Assembléia-Geral à Missão do Brasil nas Nações Unidas, recomendava mudança na posição brasileira com relação ao processo de descolonização nas votações da ONU[218]. Em 1965, durante o período "o que é bom para os EUA, é bom para o Brasil[219]", Ovídio

Melo sugeriu, por meio de memorando, que o Brasil - em vez de votar contra as resoluções das Nações Unidas que impunham sanções a Portugal - seguisse o exemplo norte-americano e se abstivesse. No mesmo memorando, Ovídio Melo sugeria que, na justificativa do voto brasileiro de abstenção, ao invés de alegar motivos sentimentais que uniam o Brasil a Portugal, o Brasil deveria justificar o voto afirmando acreditar que as sanções feitas à Metrópole acabariam recaindo sobre as colônias, provocando exploração mais intensa[220]. As referidas considerações jamais foram adotadas ou, nas palavras de Ovídio Melo, *"jamais passaram da Secretaria Geral[221]"*.

Além de sua opinião favorável a um posicionamento inequívoco do Brasil de apoio à independência das colônias africanas, Ovídio Melo era pessoa de confiança de Zappa para executar a difícil tarefa de conduzir a Representação Especial durante o período de transição. Vale registrar que, durante a ditadura, Ovídio Melo fora argüido duas vezes por Comissão formada por diplomatas e militares que buscavam "*apurar as motivações ideológicas que os inquiridos pudessem ter tido em sua atuação na política externa[222]"*.

Ao aceitar o convite feito por Zappa, em nome do Ministro de Estado, ficou acordado que Ovídio Melo faria visita à África para contatar os líderes dos movimentos de liberação, a exemplo do que havia feito um mês antes Zappa, com vistas a ultimar os entendimentos sobre a pronta abertura das Representações Especiais. Ele foi enviado a Angola e Moçambique em missão precursora e decidiu-se que a Representação brasileira seria aberta durante o Governo transitório, estipulado no Acordo de Alvor[223].

Ao agir dessa forma, o Governo Geisel pretendia recuperar o espaço perdido com a política pró-colonial das administrações anteriores, demonstrando o compromisso do Brasil com o processo de independência das nações africanas e - como dito anteriormente - facilitando, internamente, o reconhecimento imediato da independência e dos novos Governos instalados em Lourenço Marques e em Luanda.

Os contatos de Ovídio Melo com os líderes dos Movimentos de Liberação de Angola foram muito positivos e todos concordaram, de bom grado, com a abertura da Representação Especial do Brasil em Luanda. Igualmente, manifestaram sua aprovação à nova orientação do Governo brasileiro com relação ao processo de descolonização dos territórios portugueses na África, sem fazer alusão ou qualquer reparo à política externa do Brasil para a África que tinha vigorado até então[224].

A mesma receptividade não ocorreu no contato com Marcelino dos Santos, Vice-Presidente e responsável pelas Relações Exteriores da FRELIMO. Marcelino dos Santos, em resposta à consulta brasileira sobre a abertura da Representação Especial do Brasil em Lourenço Marques durante o Governo de transição, feita dois meses antes por Ítalo Zappa a Samora Machel, teria afirmado a Ovídio Melo que

> A FRELIMO não poderia aceitar a proposta brasileira, concedendo ao Brasil um status especial na criação antecipada de relações diplomáticas com Moçambique, porque as mentes e corações moçambicanos - depois de sofrerem 14 anos de guerra, depois de verem durante todo esse tempo o Brasil apoiando Portugal – não estavam acostumados a considerar o Brasil um país amigo; (...) o Brasil deveria esperar que a independência de Moçambique se concretizasse e então formalizar a proposta de relações diplomáticas em nível conveniente[225].

Tendo em vista que Moçambique pretendia ter relações diplomáticas, depois da independência, com Portugal e com a África do Sul, países que tiveram participação direta no sofrimento moçambicano durante a luta pela independência, a posição da FRELIMO com relação ao Brasil revelava-se, segundo Ovídio Melo, inconsistente e ocultava outro objetivo. Na sua avaliação,

> a posição ressentida e pouco coerente de Moçambique era eminentemente política: a FRELIMO queria primeiro ver como o Brasil iria se comportar em Angola, agora que lá abriríamos uma Representação Especial. As relações com Moçambique dependeriam certamente do que fizéssemos em Angola. E relações diplomáticas de confiança com a África Negra, a mais longo prazo, o Brasil só poderia ter caso se entendesse bem com os novos países que falam português naquele continente. A Representação Especial em Luanda assim ganharia uma dimensão maior e uma importância decisiva nas relações futuras com a África. Passava a ser um laboratório experimental para as relações com todo o continente[226].

A avaliação de Ovídio Melo era precisa. A abertura em Luanda da Representação Especial não foi suficiente para eliminar as resistências que imperavam sobre a posição do Brasil nos negócios africanos. Em sua primeira conferência de imprensa, o Primeiro Ministro Provisório de Moçambique, e líder da FRELIMO, Joaquim Chissano criticou o Brasil pela sua falta de apoio aos movimentos de libertação africanos[227] e mostrou-se pouco convencido da recente conversão do Brasil ao anticolonialismo. Ao tentar estabelecer relações diplomáticas com Moçambique, o Brasil encontrou resistências e ficou claro que o posicionamento do Brasil com relação ao processo de independência de Angola seria determinante para uma tomada final de posição dos moçambicanos com relação ao atamento de relações diplomáticas.

A posição moçambicana viria a ter forte impacto nas decisões que seriam tomadas com relação à independência de Angola. Qualquer hesitação com relação ao reconhecimento imediato da independência de Angola confirmaria as desconfianças levantadas por Chissano sobre o real comprometimento do Brasil com os países africanos recém independentes, frustrando toda a política brasileira para o Continente. O Itamaraty estava consciente desse risco e disposto a tomar medidas

firmes que refletissem uma real mudança de atitude do Governo brasileiro. O Itamaraty e seu Representante em Luanda, Ovídio Melo.

Por último, com relação aos encontros mantidos com os líderes dos Movimentos de Liberação de Angola, a primeira impressão de Ovídio Melo foi a de que o MPLA era o grupo melhor preparado para assumir o poder, por contar com melhores quadros. Tal percepção viria a se fortalecer na medida em que o Chefe da Representação foi intensificando os contatos com a UNITA, o MPLA e a FNLA, ao assumir a chefia da Representação em Luanda.

4.5.3 Os Setores Militares

Por outro lado, persistiam as dificuldades internas com os grupos de direita com quem Geisel vinha mantendo um equilíbrio precário, o que levaria à tentativa de golpe, em 1977, do General Sylvio Frota, então Ministro do Exército de Geisel e legítimo representante dos setores mais radicais das Forças Armadas, avessos a qualquer tipo de aproximação com países com governos de esquerda[228]. Geisel e Silveira sabiam das dificuldades representadas pelo reconhecimento do MPLA caso este saísse vitorioso no processo eleitoral em Angola. Por outro lado, eles estavam conscientes do preço político elevado que teria para o Brasil qualquer hesitação.

O processo decisório que levou o Brasil ao reatamento de relações com a China Popular e a dificuldade em iniciar processo de aproximação com Cuba haviam demonstrado que a instalação em Luanda de um Governo de esquerda apresentaria dificuldades internas para o seu reconhecimento por parte do Brasil. O processo deveria ser conduzido de forma muito hábil de modo a não abalar a frágil relação entre o Governo Geisel e a ala mais radical das Forças Armadas.

4.6 CONCLUSÃO

O presente Capítulo buscou analisar as diversas correntes de pensamento na sociedade brasileira que influenciaram na adoção da política externa para a África até a administração Geisel. Analisou também a visão que preponderou na definição da política externa de Geisel para a África, que refletia a posição do Itamaraty de que o Brasil deveria apoiar inequivocamente o processo de descolonização e reconhecer os novos governos africanos, independentemente de sua orientação ideológica.

Foram ainda apresentados os principais atores que tomaram parte no processo decisório. Ênfase foi dada às características do Presidente Geisel, a partir da análise de sua trajetória de carreira, que foi marcada por uma sucessão intermitente de cargos políticos e militares. Buscou-se, ainda, descrever o Itamaraty como Agência de governo, seu processo de institucionalização e sua vocação crescente para participar na formulação da política externa, fatores que explicam a autonomia e respeito institucional que o MRE inspirava em outras Agências que tomavam parte no processo decisório, em especial, na classe militar.

Em seguida, buscou-se identificar os principais atores no Itamaraty que participaram no PTD. Foram descritos o papel do Chanceler Azeredo da Silveira, suas relações com o Presidente Geisel e os canais formais e informais que utilizava para dialogar com o Presidente. Analisou-se, ainda, o *modus operandi* do Chanceler com os demais atores burocráticos, em especial, como realizava sondagens visando a antecipar a reação de outras Agências frente a decisões mais controvertidas na arena externa. Foi também descrito o esforço estratégico do MRE de explicação didática - à sociedade e às Agências governamentais formadoras de opinião, como a ESG e o CSN - sobre as ações inovadoras na política externa. As duas últimas seções buscaram descrever o papel dos dois principais atores no MRE, depois

de Silveira, no processo decisório: Zappa, chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania, e mentor intelectual da execução da política externa traçada para a África; e Ovídio Melo, Chefe da Representação Especial do Brasil em Luanda, e responsável por analisar, informar e orientar o Itamaraty sobre a evolução do conflito angolano e possíveis linhas de ação.

5. O Processo de Tomada de Decisão em Ação

5.1 Introdução

A instalação da Representação Especial em Luanda, em março de 1975, tinha como objetivo estabelecer contato com os três movimentos de liberação que disputavam o poder em Angola, durante o Governo de Transição. O objetivo era o de pronto estabelecimento de relações diplomáticas com o Governo de Luanda - que seria ocupado, logo após a independência, pelo movimento que ganhasse as eleições - independentemente de sua orientação ideológica. O estabelecimento do Governo de Transição e a realização de eleições foram entendimentos definidos no chamado Acordo de Alvor, entre as autoridades portuguesas e os líderes dos três movimentos. A deterioração do quadro político - que terminou em guerra civil, com o enfrentamento armado entre os três grupos- e a interferência de potências externas no conflito produziram grande impacto no processo decisório no Brasil, com relação ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo de esquerda do MPLA.

As avaliações do Ministro Ovídio Melo sobre os três movimentos, sobretudo a de que o MPLA era o melhor qualificado para ocupar o poder, e suas informações sobre a internacionalização do conflito, em especial a não menção ao apoio soviético/cubano ao MPLA, foram centrais para a tomada de decisão. Tendo em vista as reações adversas à decisão do Governo brasileiro de reconhecimento

do Governo do MPLA de Agostinho Neto, nos planos interno e externo, e as acusações feitas na imprensa brasileira sobre a parcialidade das informações de Ovídio Melo, o presente Capítulo será iniciado com a apresentação dos três movimentos, suas características e capacidades institucionais para ocupar o poder. A razão da referida análise é a de comprovar a precisão das avaliações da Representação em Luanda. Em seguida, será tratada a internacionalização do conflito, com a participação das duas principais potências mundiais no enfrentamento armado, assim como a intervenção militar da África do Sul e de Cuba.

Na seção seguinte serão analisadas as comunicações da Representação Especial em Luanda, sobre os temas acima mencionados, bem como as informações que circularam entre a SERE e a Representação por canais informais, em especial telegramas particulares entre Zappa e Silveira[229] e os depoimentos de Geisel e Silveira ao CPDOC. Buscar-se-á avaliar o impacto das referidas comunicações no processo decisório, visando a identificar o peso real das informações de Ovídio Melo no resultado final do PTD. A análise do material acima referido permitirá identificar, o nível de informação que detinham os dois principais atores na adoção da decisão, Silveira e Geisel, e como conduziram o processo de decisão, alijando atores centrais, como CSN, que poderiam ter inviabilizado a execução da linha traçada de reconhecimento do Governo de Luanda, sem limitações de ordem ideológica.

Por último, será feita articulação dos fatos apresentados com o marco teórico de referência tratado no Capítulo 2, tentando demonstrar que os atores no Itamaraty atuaram no PTD buscando a executar a política externa formulada pelo MRE e aprovada pelo Presidente. Tentar-se-á igualmente demonstrar que os funcionários do MRE agiram em suas capacidades institucionais, no marco dos valores e práticas do Itamaraty e, portanto, moldados pela cultura organizacional, em conformidade com os parâmetros definidos por Allison e Zelikow, sobre o processo de tomada de decisão em política externa. Ainda com relação

ao marco teórico, tentar-se-á mostrar que as relações entre Geisel e Silveira também se inscrevem no marco das culturas institucionais, uma vez que o respeito e admiração de Geisel por Silveira refletiam o respeito e reconhecimento de competência que os militares, como classe, tinham pelo Itamaraty.

5.2 O Conflito Angolano

Pode-se afirmar que a guerra civil angolana iniciou-se em 1962 em Leopoldville, Congo belga, quando o MPLA e a FNLA deram início à rivalidade política que determinou o curso da luta pela independência de Angola. O enfrentamento entre os dois grupos, e a UNITA, a partir de 1966, visando a obter o reconhecimento e apoio internacional para suas respectivas organizações, acabaria por provocar a internacionalização do conflito, tornando o território angolano, a partir de 1975, palco de conflito regional, que tinha como pano de fundo o enfrentamento Leste-Oeste.

A luta armada para a liberação de Angola do jugo colonial português começou em 1961, mas foi apenas com a queda do regime salazarista, em 25 de abril de 1974, que efetivamente teve início o processo de descolonização. O novo Governo português, dominado por oficiais militares de esquerda, assumiu o compromisso de conceder de forma negociada a independência aos territórios ultramarinos.

Apesar dos longos anos de confronto militar, em 1974, quando os portugueses concordaram com a independência de Angola, os movimentos de liberação que emergiram do exílio não passavam, do ponto de vista militar, de pequenas unidades de guerrilha, que mal se conheciam e que jamais haviam lutado lado a lado[230]. Um ano mais tarde, quando o MPLA enfrentou as forças combinadas da FNLA e da UNITA, carros blindados, tanques, foguetes e aviões militares estavam em ação na luta pelo poder em Angola, revelando a corrida armamentista que teve curso antes da declaração da independência[231].

Em reunião realizada em Portugal em janeiro de 1975, ocorreram os entendimentos com relação à transferência de poder em Angola que ficariam conhecidos como o Acordo de Alvor. Segundo esse pacto, os três movimentos de liberação - MPLA, FNLA e UNITA - integrariam conjuntamente o Governo de transição até que uma nova Constituição fosse elaborada e a futura estrutura administrativa estabelecida. O Acordo previa ainda a realização de eleições para determinar o grupo que assumiria o Governo depois da independência, marcada para o dia 11 de novembro de 1975. Até aquela data, autoridades portuguesas participariam do Governo de transição.

No segundo semestre de 1974, o Alto Comissário Português em Angola, Rosa Coutinho, com quem Zappa se entrevistaria em dezembro do mesmo ano, e um dos oficiais com orientação comunista que apoiaram o golpe contra o regime Salazarista, fez vistas grossas para o recebimento de armas pelo MPLA, em franco favorecimento daquele movimento. Foi nesse período que o MPLA conseguiu armar a população de Luanda, nas favelas conhecidas como *musseques*, ação que teria papel fundamental na expulsão do FNLA e da UNITA de Luanda meses depois.

No final de janeiro de 1975, Rosa Coutinho foi substituído pelo General Silva Cardoso, como Alto Comissário Português em Angola, que, em nome da imparcialidade e do respeito ao princípio de não-intervenção na política doméstica, estipulado no Acordo de Alvor, não interveio nos ocasionais enfrentamentos armados entre facções do MPLA e da FNLA. A escalada de violência e a falta de autoridade levaram a uma rápida deterioração dos compromissos políticos assumidos e, em agosto de 1975, o Acordo de Alvor estava formalmente anulado.

A despeito das acusações feitas por Agostinho Neto, líder do MPLA, à atitude das autoridades portuguesas como de uma "neutralidade criminosa", o caos beneficiava o MPLA. E, ademais, o MPLA continuava a contar com a benevolência de oficiais

portugueses que permaneceram em posições estratégicas no Conselho de Defesa e que controlavam as forças policiais. O recrudescimento da violência em Luanda era instrumental ao MPLA, uma vez que, como se verá, era um movimento com bases sólidas na região central do País e nos principais centros urbanos. Se o conflito fosse solucionado por meio da força, o MPLA estaria em melhores condições de se impor, expulsando a FNLA e a UNITA da Capital, passando a ser, desse modo, o único movimento com os pés fincados em Luanda quando chegasse a data da independência, como efetivamente ocorreu.

Será feita a seguir breve descrição dos três movimentos de liberação, MPLA, FNLA e UNITA, para em seguida tratar da internacionalização do conflito, que condicionou fortemente o processo de tomada de decisão no Brasil com relação ao reconhecimento do Governo do MPLA.

5.2.1 Principais atores internos: a FNLA, o MPLA e a UNITA

a) A Frente Nacional para a Liberação de Angola (FNLA)

A Frente Nacional para a Liberação de Angola foi o primeiro movimento, dos três que se enfrentariam durante o Governo de transição para obter o poder em Angola, a ser criado, ainda na década de 50, com o nome de União dos Povos de Angola, UPA. Seu líder, Holden Roberto, era membro da tribo Baxicongo, do norte de Angola, e havia sido criado em Leopoldville, antigo nome da Capital do então Congo belga. Leopoldville fora nas décadas de 50 e 60 a principal sede para os nacionalistas angolanos que viviam no exílio. A UPA, que viria a ser a base da FNLA, representava os povos de língua Kikongo, que habitavam o norte de Angola e também o Congo. No início da luta anti-colonial, Roberto defendia a separação e reconhecimento de

soberania para o reino do Congo[232]. Mais adiante, Roberto mudaria de posição e passaria a defender uma só identidade para Angola.

Apesar do esforço em dar representação nacional à UPA, e posteriormente à FNLA, o matiz tribal sempre acompanhou o movimento de Holden Roberto. Por um lado, a acusação de representar a um grupo tribal, e não a todos os povos de Angola, dificultava a expansão do apoio ao movimento no interior de Angola para além da região norte. Por outro lado, o fato de ter sido o primeiro movimento a se autodenominar o representante do nacionalismo angolano e o forte apoio das autoridades congolesas permitiram que Roberto obtivesse projeção internacional e canalização de recursos financeiros para a sua causa. Em 1959, durante viagem aos EUA para participar da Assembléia-Geral da ONU, Roberto estabeleceu contatos que lhe viriam a ser importantes na obtenção de financiamento por parte do Governo norte-americano para a FNLA, durante os conflitos com o MPLA.

O estilo autocrático de Roberto, entretanto, teria sido um entrave a que conseguisse aglutinar um número maior de forças em torno de seu movimento. As dissidências eram constantes e Roberto só aceitava adesões se as antigas estruturas fossem desfeitas e se integrassem à FNLA, sob sua chefia. Roberto não aceitava compartilhar o poder, fato que teria impedido a formação de um único movimento nacionalista angolano, ao contrário do que ocorreu em Moçambique, onde a FRELIMO congregava todas as forças que lutavam contra a dominação colonial, e na Guiné Bissau com o PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e de Cabo Verde), de Amílcar Cabral.

De qualquer forma, no início de década de 60, enquanto o MPLA ainda estava se formando, Holden Roberto já gozava de projeção e reconhecimento internacionais. Em 1961, em tentativa de dar maior representação territorial e tribal à UPA, que no ano seguinte se transformaria na FNLA, Roberto convidou Jonas Savimbi, da tribo Ovimbundu, do sul de Angola, para assumir o cargo de Secretário-Geral da Organização.

Savimbi, que havia estudado em Lisboa, onde teria conhecido outros líderes da resistência ao colonialismo português, não simpatizava com Roberto, e se teria juntado à UPA por falta de opção e recomendação de dois quenianos, Jomo Kenyatta e Tom Mboya. Segundo Savimbi, Mboya teria afirmado que

> *The MPLA are mestiços and Communists, so you cannot play any useful role there; the UPA is the organization for black people, so that's the one you should join*[233].

Ainda segundo Savimbi,

> *I protested that Roberto had no program and seemed to be a very ignorant man. 'OK, Keniatta said, 'that's one very good reason to join, because you have ideas and can produce a program.' That's when I decided to join UPA. That's how it was.*

Em 1963, Savimbi deixaria a FNLA para formar o seu próprio movimento.

Do ponto de vista ideológico, Roberto se apoiava em forte discurso anticomunista, condição essencial para que pudesse receber apoio norte-americano. De qualquer forma, assim como os demais movimentos nacionalistas, o objetivo principal era a sobrevivência da Organização e concessões de ordem ideológicas eram feitas de forma pragmática, sem maiores questionamentos[234]. Assim sendo, a FNLA, além dos recursos advindos dos EUA, também foi financiada pela China comunista. O objetivo da China Popular era o de expandir sua influência na região e rivalizar com a União Soviética no apoio aos movimentos de liberação africanos, mesmo quando esses professavam o anticomunismo, como era o caso de Roberto e de Savimbi que, mais à frente, obteria apoio financeiro e treinamento militar dos chineses para a UNITA.

b) O Movimento Popular para a Liberação de Angola (MPLA)

O MPLA foi criado em 1961 por um grupo de intelectuais exilados, em sua maior parte, mulatos angolanos. Pertenciam ao grupo fundador Mario de Andrade, Viriato Cruz, Lúcio Lara e Eduardo dos Santos. Agostinho Neto viria a juntar-se ao MPLA somente em 1962, depois de escapar da prisão. Até então, Agostinho Neto não tinha nenhuma vinculação com o MPLA, mas sendo um dos mais conhecidos líderes nacionalistas em Angola, Mário de Andrade estava determinado a lhe oferecer a liderança do Movimento, o que de fato ocorreu.

Apesar dos fundadores do Movimento terem alegado participação nos levantes ocorridos em Luanda em fevereiro de 1961, e de depois terem clamado que essas manifestações deram início à luta armada pela descolonização de Angola, a verdade é que o MPLA não teve a menor participação no episódio[235]. A estratégia de vincular-se aos episódios de fevereiro de 1961 tinha como objetivo obter legitimidade interna e externa para o MPLA frente à UPA/FNLA, que já detinha reconhecimento interno e externo. Por outro lado, o MPLA, assim como a FNLA, até final da década de 60, acreditava em uma solução negociada para o conflito com Portugal. Ao contrário da FNLA - que em razão das relações privilegiadas com as autoridades congolesas em Leopoldville tinha acesso à fronteira norte de Angola, por onde infiltrava guerrilheiros e armamentos - o MPLA, no início da década de 60, não dispunha de células guerrilheiras em Angola. Assim como os outros dois movimentos, o MPLA surgiu no exterior, sem bases internas em Angola.

Segundo declarações feitas em 1962, Jonas Savimbi afirmava que *"The MPLA are a party of students and intelectuals in exile: their movement started in Paris[236]"*.

A orientação ideológica marxista do MPLA se devia em parte pela presença de intelectuais de esquerda no Movimento e pelos laços que vinculavam seus líderes com o Partido Comunista francês. Para Marcum[237], no entanto, o componente racial também teria influenciado no posicionamento de esquerda do MPLA. O fato de ser um movimento composto majoritariamente por mulatos contribuía para que os líderes do MPLA favorecessem a ótica marxista, uma vez que esta ideologia privilegiava o conflito de classes e não o conflito racial.

> *The racial characteristics of the MPLA help explain why Marxism held a special appeal for its leaders. By stressing class conflict over all others, it provided the urban mestiços and assimilados with an ideology that transcended race and allowed co-operation between them and the black workers and lumpenproletariat of the musseques[238].*

A questão da composição racial do MPLA era de fato percebida como um elemento com potencial para limitar a expansão do Movimento. Acredita-se que a determinação de Mário de Andrade em atrair Agostinho Neto para assumir a chefia do MPLA visava, entre outros fatores, a superar a referida limitação. Agostinho Neto era negro, ao contrário de Viriato Cruz e do próprio Mário de Andrade, que eram mulatos. O favorecimento de Agostinho Neto levou à saída de Viriato Cruz do MPLA e, mais adiante, à dissidência de Daniel Chipenda, líder militar do MPLA. Os dois adeririam, posteriormente, à FNLA[239]. Segundo Van Dunem, *"Neto came to the front of the movement. Viriato da Cruz's handicap was that he was a mulatto, and Neto was a black"*.

Para Marcum, a saída de Viriato da Cruz representava

an expression of the black/populism versus mestiços/ intellectual split in angolan politics that seems to be one of the roots of the rivalry between the FNLA and the MPLA[240].

A questão da composição do MPLA como um movimento de intelectuais e de mulatos será especialmente relevante quando se analisar as comunicações da Representação Especial em Luanda, quando Ovídio Melo afirmava que o MPLA era o movimento com melhores quadros e mais capacitado para assumir o novo Governo, posto ser o único com representação nacional, fundamentada em bases não tribais.

Até 1964, o MPLA, visando a obter maior apoio para a sua causa, sobretudo dos EUA, tentou moderar seu discurso, evitando radicalismos. A tentativa não frutificou, pois os EUA já estavam comprometidos com Roberto e viam em seu discurso anticomunista a melhor aposta para neutralizar o MPLA e a influência soviética em Angola, depois da independência. A partir de 1964, o MPLA assumiu seu caráter de esquerda e passou a ter ligações diretas com Moscou, que lhe permitiram se beneficiar dos favores dos países africanos já independentes, apoiados por Moscou, como a Tanzânia, de Nerere.

Ao contrário do ocorrido em Moçambique e na Guiné Bissau, nesse período, os enfrentamentos em Angola não eram entre as forças coloniais portuguesas e os movimentos libertários, mas, sim, entre os movimentos nacionalistas entre si, com propostas diferentes para o novo País. As acusações mútuas de cunho racista, mais que étnico, eram reflexos dessas diferenças. O MPLA acusava a FNLA de ser um veículo de cunho personalista, que representava interesses tribais e não da nação angolana. A FNLA, em troca, acusava o MPLA de ser um movimento de mulatos que não poderia ser representativo de um país de esmagadora maioria negra. A orientação ideológica tampouco era um fator menor. O MPLA, com uma assumida orientação de esquerda marxista, dificilmente poderia assimilar o discurso anticomunista de Roberto. Por último, as ambições pessoais dos líderes

do MPLA e da FNLA impediam que se dispusessem a compartilhar o poder[241].

Apesar dos elementos citados, que punham o MPLA e a FNLA em campos opostos e impossibilitavam uma cooperação entre os dois grupos, não se pode entender a guerra civil que se seguiu sem se analisar a internacionalização do conflito. O recebimento de armas, recursos financeiros, treinamento militar e, até mesmo, de tropas, como foi o caso de Cuba e da África do Sul, por parte dos diferentes grupos foi determinante para o resultado final do conflito. Para o Brasil, a deterioração dos acordos políticos de Alvor e a solução de força que tomou conta do processo de descolonização de Angola tornariam muito mais árdua a determinação de Geisel e Silveira de reconhecer o Governo estabelecido em Luanda no momento da independência. Em agosto de 1975, nenhum dos principais atores envolvidos no processo decisório, de Ovídio Melo a Geisel, tinha condições de afirmar qual seria a decisão do Governo brasileiro em 11 de novembro.

c) A União Nacional para a Liberação Total de Angola (UNITA)

Em 1964, Jonas Savimbi renunciou ao cargo de Secretário-Geral da FNLA e decidiu criar seu próprio movimento. Savimbi estava convencido da necessidade de estabelecer um movimento anti-colonialista dentro de Angola e contava com o apoio de um grupo de dissidentes da FNLA, decepcionados com a gestão autocrática de Holden Roberto, e de estudantes e seguidores baseados em Brazzaville.

Savimbi representava o maior grupo étnico de Angola, os Ovimbundus, do centro-sul angolano, que não se sentiam representados pelo MPLA, nem pela FNLA. Savimbi acreditava que a solução para o fim do colonialismo português era militar. Antes de fundar a UNITA, depois de deixar a FNLA, Savimbi teria visitado um acampamento do MPLA e ficado desiludido com a capacidade militar do Movimento.

The MPLA had only 30 men there, and between five and ten of them might go into Cabinda at a time...There was no real fighting going on and Daniel Chipenda was drinking too much and so were all his men[242]*"*

Em 1966, Savimbi ingressou em Angola com 11 homens que teriam sido treinados na Academia de Nanking, na República Popular da China. Apesar de não se constituir uma força militar, o fato mais importante é que a UNITA já havia fincado pé no sul de Angola e estava disposta a desafiar o colonialismo português pelas armas. Dois anos depois, em 1968, a UNITA era a terceira maior força na luta anticolonial em Angola[243].

O fato mais relevante da criação da UNITA foi o impacto que teve sobre os demais movimentos nacionalistas, mudando suas prioridades e a estratégia de luta. Dois meses depois da fundação da UNITA, o MPLA estabeleceu bases guerrilheiras no leste de Angola e a estratégia de exercer pressão política a partir do exterior, a chamada "política do exílio", cedeu lugar à luta armada, travada em território angolano.

Assim como a FNLA, do ponto de vista ideológico, a UNITA declarava militar no campo anticomunista. Em termos práticos, entretanto, buscou o apoio da China Popular, explorando o fato do MPLA ser respaldado por Moscou. Ao contrário dos outros dois movimentos nacionalistas de maior expressão em Angola, o MPLA e a FNLA, a UNITA centrou seus esforços em cooptar as populações das áreas rurais, buscando mobilizá-las para a luta anticolonial. Para Savimbi, os fins justificavam os meios, nas palavras de Guimarães, *"UNITA placed a greater value on the achievement of its aims than on the means by which these were achieved*[244]*"*.

Tal fato seria especialmente relevante quando da associação da UNITA com o Governo da África do Sul. Concessões de ordem

ideológicas, como dito anteriormente, eram comuns e ficavam subordinadas à necessidade primária de sobrevivência dos movimentos nacionalistas. A aliança com o regime racista de Pretória, no entanto, implicava concessão de natureza étnica. Ora, a identidade racial era a espinha dorsal de todos os movimentos nacionalistas africanos na luta anticolonial. Destarte, a referida aliança viria a ser um erro fatal para a UNITA.

5.2.2 Principais atores externos: União Soviética, Cuba, China, Estados Unidos, Zaire e a África do Sul

Entre agosto e outubro de 1974, durante a administração de Rosa Coutinho, Alto Comissário Português para Angola, a União Soviética teria intensificado sua ajuda militar ao MPLA por meio do Governo de Brazzaville[245]. Desde meados da década de 60, Brazzavile, cujo Governo era apoiado pela URSS, passara a ser a principal base de operação do MPLA. Por meio do enclave de Cabinda, que fazia fronteira com o Congo, o MPLA conseguia introduzir os armamentos recebidos da URSS em território angolano. Em dezembro de 1974, o MPLA teria enviado a Moscou 250 homens para receberem treinamento militar[246]. Acredita-se que no segundo semestre de 1974, o MPLA tenha multiplicado sua força militar por meio do recebimento da ajuda soviética e antes da entrada em vigor do Acordo de Alvor[247].

Já antes, em maio de 1974, a China enviara ao Zaire, base de operação da FNLA, 112 assessores militares com 450 toneladas de armas, que teriam sido determinantes na consolidação do controle do norte de Angola pela FNLA [248].

Em julho de 1974, os Estados Unidos começaram a financiar, com verba secreta, a FNLA, grupo, segundo a visão das autoridades norte-americanas, em melhores condições de defender seus interesses na Região. A inclinação de Washington por Holden Roberto originava-se não apenas dos laços que a FNLA tinha desenvolvido com entidades

africanas nos EUA e do seu discurso anticomunista, mas, sobretudo, do apoio do Governo de Kinshasa (antiga Leopoldville) ao Movimento de Roberto. Os Governos de Kinshasa, apoiado por Washington, e de Brazzaville, apoiado pela URSS, representavam a materialização da Guerra Fria no continente africano.

Em março de 1975, o MPLA começou a receber carregamentos de armas da URSS por via aérea e marítima, em quantidade suficiente para munir 20.000 homens em Luanda[249]. O interesse da China em apoiar os movimentos de liberação teria estimulado Moscou a demonstrar seu compromisso com a internacionalização da revolução comunista, por meio de um papel mais ativo de apoio aos regimes anti-ocidentais e aos movimentos nacionais de liberação.

Desde meados da década de 60, Cuba vinha prestando assistência ao MPLA por meio da doação de armamentos, treinamento militar, auxílio financeiro e diplomático e para a formação de quadros. Essa relação estreita de cooperação teria sido mantida até abril de 1974. Apesar de promover abertamente a internacionalização do comunismo, o regime cubano tinha também limitações auto-impostas. Havana alegava aceitar deslocar suas tropas militares para realizar intervenções em outros países somente com o consentimento expresso do governo do país afetado. Da mesma forma, as assistências militar, técnica e financeira só poderiam ser feitas em Cuba ou em um terceiro país, se houvesse consentimento. No caso do MPLA, o treinamento era feito em Cuba ou em Brazaville. Caso tropas cubanas fossem flagradas em conflitos externos sem a autorização do governo local, como ocorreu no Congo, Havana negaria seu envolvimento, alegando que se tratava de cidadãos cubanos, atuando privadamente, sem nenhuma relação com o Governo.

As veleidades de Havana respondem em grande parte pela celeuma provocada quando se tenta identificar a data precisa do início da intervenção de Cuba no conflito armado angolano. Havana e o

MPLA teriam realizados grandes esforços com vistas a estar em posição de alegar que a intervenção cubana só teria ocorrido depois da independência[250]. As tentativas do MPLA de manter a presença das tropas cubanas em território angolano encoberta até 11 de novembro 1975 e o imediato reconhecimento público do envolvimento cubano, logo depois da independência, tiveram um impacto determinante no processo de decisão que levou o Brasil a reconhecer a independência de Angola e do Governo do MPLA, aumentando a sua dramaticidade.

O encobrimento da presença das tropas cubanas em território angolano até a independência permitiu que a informação não chegasse ao conhecimento da opinião pública brasileira e dos setores militares, facilitando ao Governo brasileiro o reconhecimento da independência e do Governo do MPLA, em 11 de novembro de 1975. O anúncio pelo Governo brasileiro do estabelecimento de relações diplomáticas com o Governo comunista de Luanda coincidiu com a divulgação da intervenção cubana no conflito. As fortes reações adversas e a pressão sofrida nos planos interno e externos, contrárias ao reconhecimento, levariam o Governo brasileiro a reter a publicação do decreto de criação da Embaixada do Brasil em Luanda até 31 de dezembro de 1975, período durante o qual houve hesitação com relação à manutenção da decisão tomada, como se verá.

Independentemente das alegações oficiais do MPLA e do Governo cubano, há evidências de que as tropas cubanas teriam desembarcado em Angola entre maio e agosto de 1975.

> *sometime between May and August, 230 Cuban advisors, under the command of Raul Diaz Arguelles, arrived in Luanda (...) by June, according to Valenta, Cubans in Cabinda were already handling missiles and armoured cars, while some of their compatriots had already been involved in fighting just north of Luanda in Caxito at the end of May.*

> *Certainly by August, the presence of Cuban instructors among MPLA had already been noticed*[251].

Segundo fontes oficiais do MPLA, o pedido de auxílio a Cuba teria ocorrido somente em outubro de 1975, depois da ofensiva sul-africana, quando teria sido planejada a intervenção cubana em Angola, na chamada Operação Carlota. Nas palavras de Guimarães,

> *the major military intervention by Cuban forces is seen as having been decided upon and implemented after, and as a response to the South African invasion of the 23 October 1975. A smaller number of sources believe, however, that the Cuban intervention must have been decided upon before that date, if only for logistical reasons underpinning the complex operation of intervening militarily across the ocean*[252].

Para Kapuscinski, jornalista polonês que esteve em outubro de 1975 na frente de combate, no sul de Angola, ao lado dos guerrilheiros do MPLA, as tropas cubanas chegaram a Luanda no dia 19 de outubro de 1975[253], portanto quatro dias antes da ofensiva sul-africana, alegada como desencadeadora da Operação Carlota.

Assim como a determinação da data da intervenção cubana, outro ponto obscuro da guerra civil angolana, iniciada durante o processo de independência, é a data da intervenção militar sul-africana no conflito. Formalmente, a decisão do Governo sul-africano de deslocar tropas para o norte da Namíbia e sul de Angola visava a fortalecer o "cordão sanitário" que protegeria suas fronteiras de um avanço comunista na região.

> *Pretoria sought, from the mid-1960s onward, to strengthen its relations with the white regime in Rhodesia and Portuguese*

> *Angola and Mozambique (...) to insulate their domains from the onslaught of international communism and African nationalism, which to Pretoria were one and the same*[254].

Do ponto de vista externo, a associação feita pela África do Sul entre movimentos nacionalistas africanos e comunismo era instrumental, pois buscava justificar, no discurso, a repressão à autodeterminação das massas negras como uma forma de resistência ao avanço comunista e, desse modo, angariar cumplicidade das potências ocidentais ao regime racista.

A intervenção sul-africana no conflito angolano se desenvolveu em três etapas: a primeira visava apenas a fazer incursões no território angolano em busca de bases guerrilheiras da SWAPO (South West People's Organization), que lutavam contra a ocupação sul-africana da Namíbia, em julho de 1975, quando teriam ocorrido os primeiros enfrentamentos com as tropas cubanas; a segunda etapa buscou dar apoio, de forma clandestina, aos guerrilheiros da UNITA, fortalecendo suas posições; a terceira, na chamada Operação Savana, a invasão do exército sul-africano visava a alcançar Luanda, desde o sul, lutando ao lado dos guerrilheiros da UNITA e da FNLA, para desalojar o MPLA da Capital, antes da data da independência.

Com relação à Operação Savana,

> *in their few encounters, the units of the South African Defence Force (SADF) showed themselves to be militarily superior to the Cuban forces. Yet, the SADF-led column was successfully held outside Luanda by he MPLA/Cuban forces, thereby permitting the MPLA to claim sovereignty of Angola after independence day. The fact is that the overwhelming significance of the intervention of South African forces in Angolan civil war was not militarily but political*[255].

Aparentemente, as forças sul-africanas teriam recebido recomendação de Washington de não entrar em Luanda, deixando que a FNLA invadisse a Capital pelo norte e desalojasse o MPLA[256]. Tal fato não ocorreu, o MPLA, apoiado por Cuba, não apenas reteve o controle de Luanda, como fez com que as forças da FNLA retrocedessem até a fronteira do Zaire.

A intervenção militar da África do Sul em Angola revelou-se um grande erro estratégico, que terminou por dar legitimidade ao MPLA, e minimizar, frente aos demais países africanos, a intervenção militar cubana, respaldada por Moscou. Grande parte dos países africanos, que eram simpatizantes da FNLA e da UNITA, reconheceu a legitimidade do Governo do MPLA, tendo em vista a intervenção sul-africana. Quinze dias depois da independência, o Governo da Nigéria reconheceu o Governo do MPLA, e a Organização da União Africana (OUA) o faria dois meses depois. Nas duas oportunidades, foi manifestado o repúdio à aliança entre a FNLA/UNITA e o Governo segregacionista de Pretória.

> *when revealed, Operation Savannah - which sent units of the South African apartheid regime's to a soon-to-be independent black African state – was singularly effective in discrediting the efforts of the MPLA's rivals. In addition, it served to reduce dramatically the negative political impact of the Cuban/Soviet intervention*[257].

No que concernia à aliança estratégica de alguns países africanos com Washington na luta contra o comunismo no continente,

> *...Nigeria's decision to recognize the MPLA 15 days after the transfer of power and within days of the arrival of Cuban troops should have warned [Kissinger] that the Africans were not prepared to fight communism with Pretoria as an ally*[258].

Assim como a revelação da presença de tropas cubanas em Angola dificultou a adoção da decisão de reconhecer o Governo do MPLA, as intervenções da África do Sul e dos EUA no conflito teriam contribuído para desacreditar os críticos da decisão do Governo brasileiro, nos planos interno e externo. Ambas as intervenções representavam flagrante violação dos princípios de autodeterminação dos povos e não-intervenção nos negócios internos dos países.

Por último, ainda com relação à internacionalização do conflito, cumpre analisar o papel dos EUA. Até o golpe de abril de 1974, que depôs o Governo de Marcello Caetano, a política de Washington para Angola estava diretamente condicionada pelas relações bilaterais com Portugal e pela aliança estratégica da OTAN. As bases militares norte-americanas nos Açores tinham valor estratégico fundamental para os EUA e serviam de

> *a sort of security belt for the New State within a cold war context, and [which] guaranteed Portugal automatic American protection*[259].

Apesar de a administração Kennedy ter mudado sua posição nas votações da ONU, passando a condenar a política colonialista portuguesa, a cooperação militar com Portugal, no contexto dos acordos da OTAN, fortalecia a capacidade de Lisboa de reprimir militarmente os movimentos nacionalistas em Angola. Aparentemente, Washington não acreditava na possibilidade de queda do regime salazarista e, menos ainda, na possibilidade de êxito dos movimentos de liberação em Angola e em Moçambique. No início da década de 70, Henry Kissinger teria adotado a chamada Opção Dois, como política dos EUA para a África portuguesa, que recomendava

> *that the US establish a dual track policy of, on the one hand, continuing to express public opposition to racial repression*

while, on the other, quietly relaxing the political and economic isolation of the white states in Africa, Portugal and South Africa[260]*".*

A Revolução dos Cravos teria surpreendido Kissinger, que havia ignorado as informações e recomendações do embaixador dos EUA em Lisboa, que viria a ser demitido logo em seguida ao golpe militar, ao sugerir que Washington se aproximasse dos militares de esquerda instalados em Lisboa.

Em janeiro de 1975, entretanto, quinze dias depois do Acordo de Alvor, os EUA teriam mudado radicalmente sua posição, com claras conseqüências sobre a solução final do conflito. Kissinger havia decidido respaldar novas operações encobertas da CIA para financiar a FNLA de Holden Roberto. Segundo um ex-membro da CIA, o financiamento inicial era *"small amounts at first, but enough for word to get around that the CIA was dealing itself into the race*[261]*".*

O objetivo de Kissinger ao decidir-se pela intervenção dos EUA na guerra civil angolana era o de neutralizar o avanço da influência soviética na região. Era sua intenção, ainda, demonstrar que os EUA, apesar dos desgastes internos - com o escândalo do Watergate e as audiências no Congresso norte-americano para esclarecer as denúncias de operações clandestinas da CIA - e externo, com a derrota no Vietnã e no Camboja, ainda estavam em condições de defender o Ocidente[262]. *Kissinger felt that it was important to seize an opportunity to show that the US still had the will to counter Moscow's moves*[263]*".*

A CIA já havia operado anteriormente no Zaire, ajudando Mobutu a consolidar seu poder em Kinshasa, em 1965, por meio da repressão de seus opositores apoiados pela União Soviética/Cuba, durante a crise do Congo. Kissinger acreditava ser possível repetir o feito, além de preservar sua aliança estratégica com o Zaire de Mobutu, que apoiava o movimento de Holden Roberto. A partir de setembro de 1975, a CIA começou também a financiar a UNITA, na expectativa

de que as forças combinadas da FNLA/UNITA pudessem derrubar o MPLA[264].

A despeito das riquezas minerais e de petróleo de Angola, além da possibilidade de estabelecer naquele País uma base naval, Kissinger teria deixado claro que, para ele, o interesse primordial dos EUA em Angola era estratégico

> *I want these people to know that our concern in Angola is not the economic wealth or the naval base. It has do with the URSS operating 8,000 miles from home when all surrounding states are asking for our help...I don't care about the oil or the base, but I do care about the African reaction when they see the Soviets pull it off and we don't do anything. If the Europeans then say to themselves,'If they can't hold Luanda, how can they defend Europe?*[265].

Em 13 de dezembro de 1975, o jornal *The New York Times* publicou matéria com detalhes sobre as operações encobertas dos EUA em Angola. No dia 19 de dezembro de 1975, o Congresso dos EUA aprovou emenda que proibia novos financiamentos para as forças anti-MPLA em Angola. A retirada dos EUA do conflito desequilibrou a relação de forças entre o MPLA e a FNLA/UNITA, que se viram destituídas do seu maior provedor de armas e de suporte financeiro. Mais grave, porém, foi a exposição pública da participação dos EUA no conflito. Assim como ocorreu com a África do Sul, a revelação da intervenção norte-americana deu maior legitimidade ao Governo do MPLA e diminuiu o impacto político do apoio cubano/soviético ao MPLA.

No caso do Brasil, a denúncia de envolvimento dos EUA subtraiu autoridade ao Governo norte-americano de continuar pressão política sobre o Brasil para que retrocedesse na decisão de reconhecer a independência de Angola e o Governo do MPLA. No dia 31 de dezembro de 1975, finalmente, foi publicado o decreto de criação de

Embaixada do Brasil em Luanda, confirmando decisão que havia sido anunciada em 11 de novembro de 1975.

5.3 A Representação Especial do Brasil em Luanda

Ovídio Melo estabeleceu-se em Luanda em março de 1975 com vistas a acompanhar o período transitório e a iniciar processo de cooperação e aproximação diplomática com o novo País. A evolução do quadro interno em Angola, entretanto, não se deu como esperada e a transição pacífica transformou-se em guerra civil. Ovídio Melo passou a ter envolvimento maior com o processo de transição e suas análises do quadro interno angolano tiveram grande impacto no processo de tomada de decisão que levou o Governo brasileiro a reconhecer o Governo do MPLA.

Segundo Ovídio Melo, desde o seu primeiro encontro com os três líderes dos movimentos independentistas, lhe havia ficado claro que o MPLA era o grupo mais preparado para assumir o Governo[266], opinião compartilhada por outros representantes estrangeiros em Luanda, como o último Alto Comissário português em Angola, o Almirante Leonel Cardoso. A análise da série telegráfica da Representação em Luanda revela que Ovídio Melo deu conhecimento à Secretaria de Estado da sua percepção da superioridade do MPLA, muito antes da vitória militar deste movimento sobre os outros dois.

As comunicações da Representação em Luanda informavam Brasília da deterioração da situação político-militar, já a partir de maio de 1975. Em um primeiro momento, elas relatam os enfrentamentos entre membros do MPLA e da FNLA. A UNITA, que representava o maior grupo étnico de Angola, e militarmente era o movimento mais fraco, buscou manter-se afastada das escaramuças entre o MPLA e a FNLA, favorecendo o respeito às regras do Acordo de Alvor, já que via nas eleições sua melhor chance de chegar ao poder[267]. Apesar de

seu esforço para manter distância frente aos enfrentamentos, a UNITA foi atacada e acabou por ser arrastada para o conflito.

Em julho de 1975, Ovídio Melo comunicava a Brasília o controle de Luanda pelo MPLA e a expulsão da FNLA da Capital[268]. Em agosto, a Representação comunicou a expulsão da UNITA de Luanda[269], o que significou, na prática, o fim do Governo de transição, estipulado no Acordo de Alvor. Ao descrever a superioridade militar do MPLA frente à FNLA e à UNITA, Ovídio Melo não menciona a qualidade, quantidade ou origem dos armamentos usados pelo MPLA. Informa, por outro lado, que, na visão geral do Corpo Consular em Luanda, o MPLA teria sido beneficiado pela conivência das tropas portuguesas[270].Tal informação explicaria parcialmente a superioridade do MPLA, sem entrar em detalhes maiores sobre armamentos, que necessariamente conduziriam à menção do apoio recebido pelo MPLA da URSS.

Já em junho de 1975, Ovídio Melo começou a informar o Itamaraty sobre a internacionalização do conflito. Inicialmente, relata o envolvimento do Zaire de Mobutu, na região norte de Angola[271], o apoio de Kinshasa e de Pequim ao Movimento de Holden Roberto e o envolvimento de Brazaville, no Enclave de Cabinda[272]. Nas primeiras comunicações, tanto as participações dos Governos de Kinshasa quanto de Brazaville, em campos opostos, são descritas no contexto de interesses particulares com relação ao controle dos campos de petróleo de Cabinda, e não no contexto do enfrentamento da Guerra Fria. Mais adiante, em julho de 1975, Ovídio Melo menciona a relação entre Washington/Kinshasa/FNLA e o apoio dos EUA a Savimbi[273]. Em agosto de 1975, Ovídio Melo menciona Brazaville como *"fonte de abastecimento do MPLA"*[274], mas em nenhum momento, até a data da independência, o Posto faz referência ao respaldo de Moscou ao Governo de Brazaville, e, por conseguinte, ao MPLA. Cumpre registrar que essa breve menção à relação entre o MPLA e o Governo socialista de Brazaville foi a única feita até 20/11/1975, nove dias depois da

independência, e quando já havia sido tornada pública, inclusive no Brasil, a participação cubana no conflito.

Ainda em agosto, o Posto analisava a participação da África do Sul no conflito e a possibilidade de aliança entre UNITA e o Governo de Pretória, alertando, com muita propriedade, para as conseqüências de eventual aliança.

> "*a única ajuda que a UNITA poderá ter será a da África do Sul, mas isto a tornaria muito impopular na África inteira*[275]".

Apesar das dificuldades de comunicações e da precariedade da situação em Luanda, o distanciamento histórico permite-nos comprovar que as informações de Ovídio Melo transmitidas a Brasília eram de alta qualidade e grande acuidade. No fim de agosto de 1975, as peças relevantes com relação ao conflito angolano já haviam sido devidamente apresentadas a Brasília. Faltava no tabuleiro apenas a peça referente ao eixo MPLA/Brazaville/Moscou/Cuba, que só viria a ser introduzida formalmente pelo Posto, em 20/11/1975[276], depois da independência. A análise das comunicações revela que Ovídio Melo tinha acesso direto aos principais líderes dos três Movimentos. Observa-se, ainda, que o Chefe da Representação era fonte privilegiada de informações, certamente em razão do bom trânsito que tinha, e suas avaliações eram freqüentemente demandadas pelos demais membros do corpo diplomático em Luanda.

Ovídio Melo, depois da independência e da decisão brasileira de reconhecimento do Governo do MPLA, foi acusado de ser parcial e de ter posições pró-MPLA, e que teria manipulado as informações com vistas a influenciar a decisão brasileira.

As informações de Ovídio de Melo, e sua eventual parcialidade, foram fundamentais no processo que levou à decisão do reconhecimento do Governo do MPLA. Tal fato se dá não apenas porque o Itamaraty era, juntamente com o Presidente da República, o principal ator no

processo decisório, mas, igualmente, como já visto, porque as informações oriundas do Itamaraty - no caso de Angola, portanto, as comunicações de Ovídio Melo – constituíam a fonte primária de informação dos relatórios preparados pela Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Cumpre, portanto, analisar o papel de Ovídio Melo, como ator, no processo decisório e as motivações que inspiraram o conteúdo de suas análises.

Nas entrevistas que concedeu ao CPDOC em 1994, o Presidente Geisel afirmou que ao ler, *a posteriori*, as comunicações geradas pela Representação em Luanda, estas lhe pareceram "parciais". Ainda que o ex-Presidente não tenha mencionado nenhum ponto específico, é de se supor que tivesse em mente, ao fazer a referência, as avaliações positivas sobre o MPLA e, talvez, a falta de informação sobre a participação cubano/soviética no conflito.

Com relação à superioridade do MPLA para administrar Angola, a avaliação de Ovídio Melo era fundamentada. Conforme descrito antes, o MPLA era um movimento fundado e liderado por intelectuais mestiços. O nível sócio-econômico-cultural dos seus membros objetivamente o qualificava, frente à FNLA e à UNITA, como o detentor de melhores quadros. Com relação à capacidade de manter a unidade territorial de Angola, evitando uma balcanização do País, de novo o MPLA era o que melhor se apresentava entre os três postulantes. Sua composição mestiça impedia uma identificação de cunho tribal, ao contrário do que ocorria com a FNLA e a UNITA.

No que tange à falta de menção ao apoio soviético/cubano ao MPLA, esta deve ser analisada em contexto mais amplo da missão encarregada pelo Itamaraty ao Ministro Ovídio Melo. A política externa para Angola definida pelo Presidente da República pelo MRE e, em cuja execução Ovídio Melo fora convidado a participar, era a de estabelecer contato com os movimentos de liberação que governariam Angola, assentando as bases para a futura Embaixada,

independentemente da orientação ideológica do grupo que ocupasse o poder em Luanda.

A maior ameaça ao cumprimento das instruções recebidas era a possibilidade de que, por pressões internas de cunho ideológico dos setores militares mais radicais, o Governo brasileiro não pudesse reconhecer o MPLA, único movimento que disputava o poder com matiz ideológico de esquerda, e apoiado pela URSS, caso este saísse vitorioso no pleito, apesar da determinação do MRE e da Presidência.

A posição de Geisel de que a política externa de seu Governo seria pragmática e sem alinhamentos automáticos não eliminava o fato de o Brasil estar dentro da esfera de influência norte-americana. O envolvimento norte-americano no conflito apoiando a FNLA, inicialmente, e depois também a UNITA, contrariava a posição brasileira de não-intervenção em assuntos internos. Entretanto, como se tratava de um apoio velado, não reconhecido por Washington, e levado a cabo por um país aliado, o Governo brasileiro não se posicionou sobre o assunto.

A situação, no entanto, era diferente com relação a Cuba/URSS. A presença de tropas cubanas em território angolano, apoiando o MPLA, era dado que podia alterar completamente o quadro no processo decisório brasileiro. O receio de que Cuba servisse de plataforma na América Latina para exportar a revolução comunista estava bem arraigado no seio das Forças Armadas e na sociedade civil mais à direita. A informação oficial de que Cuba apoiava o MPLA poderia inviabilizar a política de neutralidade de reconhecer o vencedor das eleições angolanas, qualquer que fosse ele.

Segundo Ovídio Melo, se havia militares cubanos lutando em Angola antes da independência, eles deveriam estar ocultos nos confins do País e não eram visíveis em Luanda[277]. Tendo em vista o objetivo de Cuba e do MPLA de tentarem manter a presença cubana de forma encoberta até a data da independência, é possível que sua presença não tenha se feito notar em Luanda. Tendo em vista, no

entanto, o fato de ser o Chefe da Representação extremamente bem informado e com grande acesso às principais fontes de informação em Luanda, como se comprova da análise das suas comunicações, é instigante que jamais tenha feito referência às relações do MPLA e a URSS.

De qualquer forma, Geisel admitiria em entrevista, em 1994, que tinha conhecimento da presença das tropas cubanas em Angola antes de tomar a decisão com relação ao reconhecimento do Governo do MPLA[278]. Tal fato revela seu compromisso, e o de Azeredo da Silveira, com a política externa para Angola, por eles definida um ano antes. Revela também que o processo decisório não foi conduzido ou induzido pelo Chefe da Representação em Luanda. Ao não fazer referências sobre as relações do MPLA com a URSS e com Cuba, Ovídio Melo subtraiu peso ao componente ideológico, o qual poderia inviabilizar a política externa formulada pelo Itamaraty para Angola, e referendada pelo Presidente da República. Com essa atitude, Ovídio Melo, por meio do controle da informação, buscou a não-ideologização do processo decisório, fortalecendo a posição negociadora do MRE frente a outras Agências de Governo, sobretudo os setores militares de direita.

Independentemente de suas convicções ideológicas pessoais - Ovídio Melo era visto como homem de convicções políticas de esquerda[279]-, as comunicações de Ovídio Melo eram convergentes com o cumprimento de suas instruções e para a execução da política externa definida pelo Itamaraty para Angola. Como ator individual, agiu condicionado pela instituição a qual pertencia, desempenhando o papel que o MRE lhe havia incumbido e valendo-se dos métodos de trabalho institucionais, onde o controle sobre a circulação da informação era central para a tomada final de decisão.

Cumpre registrar ainda, a esse respeito, que a presença das tropas cubanas já vinha sendo denunciada, em vários jornais europeus[280], desde outubro de 1975. O fato da Representação em

Luanda não ter informado sobre a matéria não significa que a informação não fosse do conhecimento das autoridades brasileiras. Em telegrama proveniente da Embaixada do Brasil em Lagos, foi transmitido a Brasília rumor sobre a presença de militares cubanos no conflito angolano. A não-informação oficial de Luanda significou apenas que o CSN e os setores militares mais conservadores não tenham tido acesso à informação antes da decisão do reconhecimento do Governo do MPLA. E isso foi essencial para a imposição da visão do Itamaraty e do Presidente no processo decisório.

A escalada de violência em Angola e a degradação das condições de vida em Luanda foram informadas em inúmeras comunicações a Brasília da Representação Especial. À medida que se aproximava a data de independência e recrudescia o conflito armado, vários Consulados europeus foram fechados em Luanda. Em suas comunicações, entretanto, e nos possíveis cenários que traçava para a evolução do conflito e a conseqüente necessidade de reavaliar a posição do Brasil e a situação da Representação, Ovídio Melo jamais aventou a possibilidade do fechamento da Missão[281].

No dia 4 de agosto de 1975, o Chefe do Departamento da África do Itamaraty, Ítalo Zappa, chegou a Luanda em companhia do então Conselheiro Affonso Celso de Ouro Preto. Depois de percorrer a cidade e manter entrevistas com membros da UNITA e do MPLA, Zappa teria sugerido a Ovídio Melo o fechamento da Representação Especial. Ovídio Melo, apoiado por Ouro Preto e Cyro Cardoso, Conselheiro lotado em Luanda, teria repudiado a proposta com veemência

> disse-lhe que, pelas funções que exercia, poderia ele utilizar nosso telex para sugerir o que bem quisesse ao Ministro de Estado, até mesmo o fechamento da Representação. Mas que, imediatamente depois do telegrama dele, sairia um telegrama meu, explicando porque eu insistia em que a Representação perdurasse em Luanda

> (...) se em março havíamos chegado a Luanda proclamando isenção, eqüanimidade, neutralidade, entre os três movimentos; declarando que aceitaríamos qualquer deles como vencedor na data da independência, agora, em agosto, não poderíamos nos retirar. Vencedor, já havia: o MPLA. Se nos retirássemos estaríamos rompendo com toda uma política, sem ter qualquer outra para substituí-la. E não seríamos perdoados tão cedo por essa defecção[282].

Segundo relato de Ovídio Melo[283], Zappa teria aceitado seus argumentos e reconsiderado sua proposta inicial. Fato é que, de Luanda, o Ministro Zappa embarcou para a Cidade do Cabo, de onde teria enviado telegrama particular para o Ministro de Estado, onde recomendava

> contra a opinião do Ministro Ovídio Melo, sou levado, por tudo quanto vi e ouvi, a solicitar a vossencia considerar a decisão de ordenar a imediata retirada dos três funcionários do Itamaraty que permanecem neste posto. Sua permanência aqui já não serviria a nenhum objetivo, pois está claramente desboroada a situação constitucional que a justificava[284].

Em resposta, por meio de telegrama particular para Zappa, Azeredo da Silveira apoiou a posição de Ovídio Melo de manter a Representação Especial, afirmando

> devo dizer a você, em primeiro lugar, que nunca tive dúvida de que deveríamos, eventualmente, pagar um preço por termos criado a Representação Especial junto ao Governo de transição de Angola. Esse ato político consciente que praticamos leva-me - e o digo com absoluta franqueza - a concordar com a posição do Ovídio. Nossa posição de estrita não-intervenção nos assuntos

> internos de Angola- posição que manteremos- não nos levará a qualquer apoio ostensivo a qualquer dos três Movimentos, mas não nos impede tampouco de acreditar que, seja para o Brasil, seja para o universo ocidental a que pertencemos, uma eventual derrocada do MPLA no confronto com a aliança FNLA/UNITA seja uma solução melhor do que o prevalecimento puro e simples do MPLA, de notória orientação marxista[285].

Depois de informar sobre providências que estava tomando para o caso de ter de evacuar rapidamente os funcionários brasileiros que permaneceriam no Posto, Silveira encerra o telegrama, de próprio punho[286] "leia e destrua este telegrama, inclusive a fita respectiva[287]".

Cumpre ressaltar com relação ao episódio que, curiosamente, apesar do telegrama particular de Zappa para Silveira ter sido emitido da Cidade do Cabo, e do particular de Silveira, em resposta, também ter sido enviado para o Cabo, em ambas as minutas figuram, respectivamente, como emissor e destinatário a Representação Especial em Luanda, que jamais teve conhecimento dos referidos telegramas.

Mais curioso, todavia, foi o fato de que - apesar da solicitação a Zappa de que destruísse o telegrama - Silveira teria guardado, em seu arquivo pessoal, cópia do telegrama de Zappa e da minuta de seu particular para Zappa. Anos depois, Silveira entregou cópia dos referidos documentos ao CPDOC. Affonso Ouro Preto teria informado a Ovídio Melo, já na década de 80, sobre a troca dos telegramas particulares entre Zappa e Silveira. Em 2006, o Embaixador Ovídio Melo obteve, casualmente, cópia dos referidos documentos, por meio de pesquisador do CPDOC.

Segundo o Embaixador Ovídio Melo, a atitude de Zappa de solicitar o fechamento da Representação pode ter sido

provocada por motivos de cunho humano, ao dar-se conta das enormes dificuldades do Posto. Ovídio Melo reconhece que estava abatido fisicamente, havia perdido 10 quilos desde março, quando assumira o Posto, e que, ademais, Zappa podia temer por sua segurança e de sua família[288] (a mulher do Ministro Ovídio Melo, D.Ivony, o acompanhou durante toda sua permanência em Luanda) e dos demais funcionários do quadro do Itamaraty.

Independentemente das razões humanas de Zappa, Ovídio Melo admite a legitimidade das motivações políticas que teriam inspirado Zappa a propor o fechamento da Representação em Luanda, contrariando a sua posição sobre a matéria

> Trinta e um anos depois da troca de telegramas entre Zappa e Silveira, devo dizer que a atitude de Zappa não me espantou, nem me decepcionou, porque, ambos, muito bem sabíamos que a direita militar brasileira e a imprensa lusófila ficariam atentas aos acontecimentos do outro lado do Atlântico e dificultariam o reconhecimento brasileiro ao novo Governo africano, se fosse um Governo do MPLA[289].

Vale registrar que durante sua estada em Luanda, Zappa se havia entrevistado com André Petrov, um dos principais assessores de Agostinho Neto, que, segundo Ovídio Melo, teria dito a Zappa que

> a derrota rotunda que dava o poder a Agostinho Neto só poderia se alterar mais adiante, se os movimentos vencidos fossem buscar aliados estrangeiros para invadir Angola. Mas, já então, se novas invasões estrangeiras viessem, a luta em Angola seria um episódio da guerra fria e o MPLA poderia ter aliados também[290].

O telegrama de Silveira a Zappa, reconhecendo a "notória orientação marxista" do MPLA, e a conversa entre Zappa e Petrov revelam que os principais atores no Itamaraty, Silveira, Zappa e Ovídio Melo, e, provavelmente, o Presidente Geisel compartilhavam o mesmo nível de informação com relação à guerra civil angolana, e tinham presente que se tratava de um enfrentamento no contexto da Guerra Fria. Uma vez mais, argumenta este trabalho, comprova-se que a omissão, nas comunicações oficiais da Representação em Luanda, da orientação marxista do MPLA e do apoio soviético/cubano àquele movimento não visava a privar o MRE de elementos que poderiam alterar a linha da política externa definida. Ao contrário, a referida omissão buscava reforçar a decisão tomada, privando outros atores de informação que poderia inviabilizar a execução da política externa formulada para Angola.

Em fins de agosto de 1975, Ovídio Melo foi chamado a Brasília para consultas. Ao contrário do que supunha, não havia ainda em Brasília uma definição do Governo brasileiro sobre se reconheceria a independência de Angola e o Governo do MPLA em 11 de novembro de 1975[291]. Em meados de setembro, depois de passar um mês no Brasil, Ovídio Melo retornava a Angola *"para a etapa final que nos levaria até a data da independência[292]"*.

Por último, ainda com relação às comunicações da Representação em Luanda, cumpre registrar que a análise da série telegráfica revela que Gil Roberto Fernando de Ouro Preto - que substituiu Ovídio Melo na chefia da Representação, durante o seu afastamento entre agosto e setembro de 1975 - tampouco fez qualquer menção às relações do MPLA com a URSS/Cuba. Vale recordar que os primeiros enfrentamentos entre as tropas sul-africanas e cubanas teriam ocorrido em fins de agosto de 1975[293].

5.4 A hora da decisão

No final de outubro de 1975, princípio de novembro, Ovídio Melo pressionava Brasília tentando obter um posicionamento com relação ao reconhecimento da independência que se acercava[294] e que, ao que tudo indicava, teria o MPLA como o Governo constituído em Luanda.

Silveira, tendo de assumir finalmente uma posição, começou a fazer contatos internacionais com vistas a averiguar a posição que seria tomada pelas principais potências e alguns países sul-americanos[295]. As sondagens revelaram que:

1- Os Estados Unidos excluíam a hipótese de um reconhecimento imediato do MPLA, ou de qualquer das facções, como o Governo independente de Angola, tendo por isso fechado, temporariamente, o seu Consulado em Luanda, para evitar um reconhecimento tácito ou automático do novo Governo;
2- A Grã-Bretanha acreditava que nenhum dos três Movimentos de liberação estava qualificado para ser reconhecido e preferia esperar até que a situação se esclarecesse;
3- A França emitiria, provavelmente, declaração de reconhecimento de Angola, mas sem notificação a qualquer dos três Movimentos;
4- A Alemanha Federal pretendia emitir comunicado em que reconheceria a independência de Angola, mas não expediria comunicado ao novo Governo; e,
5- Na América do Sul, Argentina, Peru e Venezuela tinham a intenção de reconhecer a independência e o Governo do MPLA[296].

Especula este trabalho que a intenção de Silveira, ao realizar as consultas, poderia ter sido - mais do que obter informação sobre a

posição dos outros países - a de informar a determinação do Brasil de reconhecer o MPLA e testar possíveis resistências externas. Tal interpretação surge do fato de que nenhuma das grandes potências consultadas (Grã-Bretanha, República Federal da Alemanha, França e Estados Unidos) tinha uma posição definida acerca do assunto, quando das consultas, mas todas ficaram, a partir de então, informadas da intenção brasileira. Portanto, o objetivo de Silveira pode ter sido o de avaliar previamente o impacto externo da decisão, antecipando a informação sobre a decisão que seria tomada, como era de seu costume fazer em matéria controversa.

Tendo feito essas consultas prévias e de posse de dois documentos elaborados pelo Itamaraty - um da autoria de Ítalo Zappa e outro, de Saraiva Guerreiro, então Secretário-Geral do Itamaraty, ambos favoráveis ao reconhecimento do MPLA – Silveira telefonou ao Presidente e tratou do assunto. Era comum Geisel e Silveira tratarem de assuntos urgentes por telefone[297]. A decisão sobre o voto sionista brasileiro na ONU em outubro do mesmo ano, que apoiava a Resolução das Nações Unidas que definia o sionismo com forma de discriminação racial havia sido tomada da mesma forma, em caráter de urgência e em consulta telefônica entre Geisel e Silveira[298]. Porém, o que não se explica é que a referida decisão tenha sido tomada por telefone quatro dias antes do prazo final, quando havia tempo para uma entrevista pessoal entre os dois. É de se crer que Silveira tenha dado o caráter de urgência máxima ao tema, de forma a apressar o processo decisório, com a adoção pelo Governo brasileiro da posição recomendada pelo Itamaraty, neutralizando possíveis, porém seguras, dissidências.

Geisel teria tomado a decisão final sobre o reconhecimento da independência de Angola e o Governo do MPLA depois de ouvir as ponderações de Silveira e ser informado do conteúdo dos documentos preparados por Saraiva Guerreiro e Zappa para subsidiar o processo decisório[299]. Nenhuma outra Agência de Governo tomou parte no

processo. A decisão final era difícil e implicava grande risco, uma vez que a situação em Angola em novembro de 1975 distava muito da de março do mesmo ano, quando Ovídio Melo se estabeleceu em Luanda, com a determinação de reconhecer o Governo do movimento que vencesse as eleições em Angola, qualquer que fosse ele.

Havia um vencedor em Luanda, o MPLA, mas este se havia imposto por meio das armas. A aposta de que o MPLA seria de fato o Governo de Angola, e que teria condições de manter o controle sobre todo o território, era arrojada. Primeiro, porque a guerra civil ainda estava em curso. Segundo, porque a internacionalização do conflito com a intervenção de potências como a África do Sul e os EUA poderia alterar o equilíbrio de forças. Terceiro, pelas ligações do MPLA com a União Soviética e Cuba, que, como Geisel viria a confirmar em depoimento anos depois[300], eram do conhecimento de Geisel e Silveira.

A decisão do Governo brasileiro pautou-se, no que se refere ao reconhecimento do Governo do MPLA, nas informações e análises do Ministro Ovídio Melo de que o MPLA era o vencedor inconteste do enfrentamento e que não seria desalojado do poder pelos seus opositores. Segundo Stockwell, agente da CIA que havia operado em Angola no período, e que afirmou que a CIA teria pressionado o Governo brasileiro para que Ovídio Melo fosse retirado de Luanda[301], "os fatos mostraram que o diplomata brasileiro estava certo[302]".

De fato, as fundamentadas análises de Ovídio Melo provaram-se corretas, e se o Governo brasileiro não tivesse reconhecido o Governo do MPLA no momento da independência, o teria feito mais adiante, sem conseguir os benefícios de ter sido o primeiro país a fazer o reconhecimento.

Geisel e Silveira apostaram no MPLA e, no dia 6 de novembro de 1975, Ovídio Melo recebeu despacho telegráfico com instruções para informar ao MPLA que no dia 11 de novembro o Governo brasileiro emitiria nota à imprensa, com os seguintes dizeres:

> Na data estabelecida para a proclamação da independência de Angola – 11 de novembro de 1975 – o Governo brasileiro manifesta reconhecer o Governo instalado em Luanda, em observância às regras que presidem à convivência internacional. Desde a criação, em 31 de janeiro último, do Governo de Transição de Angola, o Governo brasileiro, com absoluta isenção e deliberação de não intervir nos assuntos internos de Angola, manteve na capital angolana uma Representação Especial, que será convertida em Embaixada, com o estabelecimento de relações diplomáticas(...)[303].

Apesar da decisão já ter sido tomada e comunicada à Representação em Luanda, Geisel convocou reunião do CSN para deliberar sobre a matéria[304], repetindo, como já visto, processo denominado por Góes como de "ritualização da decisão"[305]. A base para a deliberação do Conselho foram os documentos produzidos pelo Itamaraty[306], por Ítalo Zappa e Saraiva Guerreiro. Em relato sobre o episódio, Geisel revelou que houve resistências dentro do Conselho de Segurança Nacional ao reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Ele afirmou que foi levantada no CSN a preocupação com o fato de os Estados Unidos estarem envolvidos no conflito contra o MPLA[307]. Entretanto, nesse momento não se mencionou o apoio cubano, o que indica que a informação da presença das tropas cubanas não fosse do conhecimento de todos os membros do CSN. Tal suposição é mais tangível quando se considera a declaração de Geisel de que ele teria imposto sua posição favorável ao reconhecimento. Tendo em vista o temor do avanço comunista, a presença de tropas cubanas em Angola, em enfrentamentos com grupos apoiados pelos EUA, se tivesse sido explicitada na ocasião, talvez tivesse impedido a imposição de Geisel.

Da mesma forma, como se verá na próxima seção, diante das fortes reações adversas, internas e externas, ao reconhecimento, quando

se tentava apaziguar os ânimos dos descontentes, a alegação de Silveira de que não tinha conhecimento da presença cubana no momento do reconhecimento só pôde ser feita porque um grupo muito restrito sabia que tal informação não era verídica, conforme Geisel veio a confirmar anos depois. Se o CSN tivesse sabido da presença cubana em Angola quando o assunto foi submetido ao Conselho, Silveira certamente não teria dito que o fato não era conhecido no momento da decisão. Nas palavras de Pinheiro,

> *it is my hypothesis that the news about Cuban presence in Angola was deliberately played down by Brazilian decision makers- Geisel and Silveira in particular- in order to stick to their wish to recognize Angolan independence*[308].

Geisel e Silveira teriam controlado a circulação de informações e se valido da urgência de se tomar uma decisão para obter o resultado por eles almejado. Contaram com isso com as circunstâncias favoráveis de não ter Ovídio Melo jamais informado sobre as tropas cubanas, tampouco os Estados Unidos, permitindo-lhes alegar desconhecimento do assunto, que, caso tivesse sido de conhecimento de todos os atores que participavam do processo decisório, poderia ter determinado uma divisão interna, ou mesmo uma tomada de decisão oposta.

A capacidade de influência de Silveira sobre Geisel se deve, em parte, ao respeito que os setores militares tinham pelo Itamaraty e seus quadros e também pelas relações pessoais e respeito profissional entre Geisel e Silveira. Para Pinheiro, a decisão com relação ao reconhecimento da independência e ao Governo do MPLA se deu

> *1) because of the outstanding prestige of Itamaraty in the eyes of the military regime, which used to give this agency a considerable amount of autonomy; 2) due to Geisel's autocratic style and to the strong influence his Foreign*

Minister had over foreign issues, both aspects able to keep possible obstacles at bay; and 3) due to a likely misperception by Geisel/Azeredo da Silveira of the eventual reaction of the more conservative supporters of Brazilian regime about the Cuban presence in Angola[309].

O último aspecto, que o impacto da revelação da presença das tropas cubanas teria sido subestimado, merece maior reflexão, pois não condiz com os fatos. A consciência com relação ao impacto dessa informação parece ter norteado o comportamento de todos os atores que participaram no processo decisório no Itamaraty. Silveira, que já havia tido seu nome vetado para ocupar a Secretaria Geral do MRE pelos setores militares mais radicais, durante a gestão Costa e Silva, sabia o risco que corria e o manifestou ao escrever para Zappa *"nunca tive dúvida de que deveríamos, eventualmente, pagar um preço por termos criado a Representação Especial junto ao Governo de Transição de Angola*[310]*"*.

Ao decidir-se pela manutenção da Representação Especial em Luanda, em agosto de 1975, o que provavelmente levaria o Governo brasileiro a reconhecer o Governo do MPLA em novembro de 1975, Silveira sabia que estava arriscando seu próprio cargo, e Zappa compartilhava a mesma apreensão, outra possível motivação de seu telegrama particular sugerindo o fechamento da Representação. Com relação às vinculações do MPLA com Cuba/URSS e o impacto de tal informação, o controle sobre a circulação da informação, o calendário da decisão e a forma do anúncio evidenciam a consciência de Silveira das reações que adviriam. A proposta de publicar na imprensa nota sobre o reconhecimento da independência buscava tornar a decisão pública e diminuir eventuais pressões, diante de um fato consumado. Igualmente, a decisão de abrir a Representação Especial em março de 1975, conforme dito por Zappa a Ovídio Melo, visava a fortalecer a posição de

reconhecimento imediato, em caso de eventual vitória do MPLA, e diminuir as já previstas resistências.

Por último, vale registrar que Silveira estava convencido da pertinência das análises e recomendações de Ovídio Melo sobre o quadro angolano e o MPLA[311]. Faltava-lhe convencer o Presidente Geisel e neutralizar possíveis resistências que poderiam pôr a perder a política formulada pelo Itamaraty para a África, e para a qual Angola era central. Como visto, com tal objetivo, Silveira controlou cuidadosamente o momento da decisão e a forma do seu anúncio.

5.5 O Resultado do Processo de Tomada de Decisão: o Reconhecimento do Governo do MPLA em 1975

5.5.1 Repercussões Internas

Pouco depois do reconhecimento da independência de Angola por parte do Governo brasileiro, o primeiro a reconhecer o novo País, no dia 11 de novembro de 1975, começaram a surgir reações internas de condenação à decisão governamental de reconhecer o Governo comunista do MPLA[312]. As referidas críticas surgiram de setores que não detinham assento no Conselho de Segurança Nacional: a imprensa, representada pelo jornal O Estado de São Paulo, e os grupos conservadores de direita da sociedade civil, os mesmos que anos antes defendiam a aliança com Portugal e que de alguma forma estavam vinculados à comunidade lusitana. Houve também manifestações de setores militares dentro e fora do Governo.

O Ministro do Exército, Sylvio Frota, comunicou ao Presidente Geisel a repercussão negativa no Exército do reconhecimento pelo Governo brasileiro do Governo comunista de Agostinho Neto e solicitou explicações para o fato[313]. Ao deixar o Governo, em 1977, Sylvio Frota afirmaria ter-se dado conta *"da comunização do Brasil"*, quando Geisel reconhecera a independência de Angola[314].

A maior parte das críticas foi dirigida a Azeredo da Silveira, que era visto como o mentor da decisão, e o foco das críticas era precisamente o apoio militar que o MPLA recebia de Cuba e o temor de que os países da costa oeste africana viessem a ser controlados por potências alheias à região, colocando em risco a segurança do Brasil. Criticavam, igualmente, que a decisão tivesse sido tomada de forma tão rápida, sem um debate que vislumbrasse outras possibilidades, como o reconhecimento da FNLA ou da UNITA, como chegaram a fazer alguns países, ou mesmo o reconhecimento da independência, mas não do Governo do MPLA.

Apesar das críticas, Geisel e Silveira não pretendiam retroceder na decisão. Primeiro, porque os benefícios almejados, como o atamento de relações diplomáticas com Moçambique, materializado no dia 15 de novembro de 1975, quatro dias depois do reconhecimento da independência de Angola, e a aproximação com a África negra, já eram visíveis. Segundo, porque estavam conscientes de que, se cedessem à pressão dos grupos mais conservadores, toda a política do Pragmatismo Responsável estaria ameaçada.

Por outro lado, fazia-se necessário acalmar os ânimos internamente. A decisão tomada foi a de dar um perfil discreto nas relações com o Governo angolano. Apesar da nota divulgada sobre o reconhecimento da independência, que anunciava a transformação da Representação Especial em Embaixada, o decreto de criação da Embaixada só foi publicado em 31/12/1975. No intuito de baixar o perfil, Ovídio de Melo recebeu instruções para não manter contato direto com as autoridades do MPLA, instrução que não foi seguida pelo referido diplomata.

Tendo em vista as conseqüências nefastas que a hesitação do Governo brasileiro poderia ter sobre as relações com Angola e o resto da África negra e as repercussões negativas em Luanda das matérias publicadas nos jornais brasileiros, Ovídio Melo sugeriu a

Brasília a publicação de comunicado conjunto, no Brasil e em Angola, no molde feito pelos países socialistas, anunciando a abertura da Embaixada do Brasil em Luanda[315]. Tal gesto, afirmava Ovídio Melo, tranqüilizaria o Governo angolano, que estaria temeroso de um retrocesso na posição brasileira com relação ao reconhecimento do MPLA, diante das pressões sofridas[316].

O não-cumprimento das instruções - de não manter contato com as autoridades do MPLA - e a sugestão de publicação do comunicado conjunto causaram grande desagrado ao Ministro de Estado, que em despacho telegráfico afirmou

> acreditei que Vossa Excelência compreenderia, nos termos das instruções do despacho telegráfico 434, que o Governo brasileiro considera já estabelecidas as relações diplomáticas entre os dois Países através das mensagens trocadas pelos Presidentes, pelo seu credenciamento como Encarregado de Negócios junto a esse Governo e da resposta do Ministro José Eduardo dos Santos, recebida por mim(...) não existe, pois, nenhuma justificativa para a publicação aqui de um comunicado conjunto anunciando a criação da Embaixada em Luanda. Tal ato provocaria, ao contrário, nova reação de setores que não compreenderam a decisão do Governo, e, de outro lado, geraria perplexidade entre aqueles que a apoiaram. O que pretendo, portanto, é obter a anuência do senhor Presidente da República para a assinatura do decreto no próximo despacho no dia 12. Pelo que estou lhe dizendo, Vossa Excelência poderá dar-se conta claramente das dificuldades que criou para a própria consolidação da nossa posição em Angola ao ignorar as instruções recebidas.(...) o secretário Affonso Celso Ouro Preto está partindo de Brasília amanhã e deverá chegar aí na sexta-feira, dia 12, podendo Vossa Excelência adiantar conseqüentemente a sua partida para o Brasil[317].

Em resposta, Ovídio Melo teria manifestado sua discordância com os termos do despacho, afirmando que

> a Declaração Conjunta, se recusada pelo Brasil, só viria a confirmar as fundamentadas e crescentes suspeitas que eles tinham de que o Itamaraty se paralizara, de que o Itamaraty recuava, por não ousar afrontar críticas ao reconhecimento que estava sofrendo...e poderia eventualmente até rever esse reconhecimento[318].

Com relação ao período de indefinição, com a possibilidade de que o Governo brasileiro retrocedesse na posição tomada frente ao reconhecimento do MPLA, Ovídio Melo afirma que, a seu ver,

> (...) Silveira verificou que, talvez pela primeira vez na História do Brasil, o Itamaraty e o Ministério da Guerra de Sylvio Frota estariam em discordância. Foi assim que Zappa e Silveira esqueceram de criar a nova Embaixada no mesmo dia do reconhecimento (...) e passaram a me intitular de 'Encarregado de Negócios' de uma Embaixada não existente. Assim também, depois da independência, Silveira insistiu para que eu ficasse em Angola, sem ter contato com o Governo. Respondi-lhe que achava isso totalmente absurdo e que, se quisesse, me removesse (...)[319].

Apesar do desagrado do Itamaraty com a atitude de Ovídio Melo, a retirada do diplomata de Angola poderia parecer uma submissão à campanha que se movia contra ele no Brasil. Segundo o jornal O Estado de São Paulo, ao ler, depois da decisão tomada, os relatórios enviados por Ovídio Melo, Geisel teria ficado com a percepção de que as informações daquele diplomata eram parciais, a favor do MPLA. Ainda segundo O Estado de São Paulo, essas informações deturpadas poderiam ter levado a uma decisão final

equivocada, e sugeriu que uma revisão da decisão poderia estar em curso. O Itamaraty emitiu nota de apoio ao trabalho de Ovídio Melo e reiterou que não haveria alteração com relação à decisão tomada.

O fato é que, logo em seguida, Ovídio Melo pediu afastamento do Posto alegando razões médicas, o que permitiu uma saída a contento para o impasse de acalmar os setores conservadores, sem retroceder na decisão tomada.

A avaliação de Geisel de que as informações da Representação em Luanda eram parciais e favoráveis ao MPLA, combinada com a resistência de Ovídio Melo de manter perfil discreto logo depois da independência, foi determinante para o seu afastamento do Posto. Vale registrar, no entanto, que a visão do diplomata sobre o contexto angolano[320], incluindo suas avaliações sobre o MPLA, coincidia com a visão do Itamaraty e com a posição que o Brasil deveria adotar frente ao conflito, como ficou claro no telegrama particular de Silveira a Zappa de 05/08/1975 (ver anexos).

Possivelmente, mais do que as pressões internas que responsabilizavam Ovídio Melo pela tomada de decisão, o seu afastamento pode ter decorrido do temor, confirmado, de Silveira de que, depois de haver estado tão envolvido com as autoridades angolanas durante o Governo de Transição, Ovídio Melo não pudesse manter o baixo perfil requerido para as relações bilaterais no curto prazo. O despacho telegráfico 290/1976, para a Embaixada em Luanda, relatando as posições do Brasil frente aos conflitos na África Meridional, e que foram comunicadas *"às Chancelarias com as quais mantemos sistema de consultas em alto nível[321]"*, corrobora a interpretação de que as informações de Ovídio Melo refletiam a política externa do Brasil para Angola. Cumpre ressaltar que o referido despacho, cristalizando em ação externa as análises de Ovídio Melo, foi expedido seis meses depois da partida do referido diplomata de Luanda e afirmava que

> as informações de que dispõe a Chancelaria brasileira sempre foram as de que o MPLA, de todos os movimentos, era o de melhor implantação. Era o mais urbanizado, o que dispunha de melhores quadros, de maior penetração na classe média e o que falava uma linguagem mais moderna. Suas ligações com Moscou eram conhecidas, mas não pareciam relegá-lo à condição de uma simples organização de fachada.(...) o predomínio do MPLA em Angola é, na presente fase, um dado da realidade, que só poderia ser alterado com altos custos para o Ocidente. (...)Resta, porém, a delicada questão da permanência de tropas cubanas em Angola, esse envolvimento só foi possível devido às atuais condições de relaxamento de tensões internacionais. (...) A détente não é, porém, obra de Cuba, de Angola ou de qualquer outra pequena potência, mas se inscreve basicamente no relacionamento entre os Estados Unidos e a União Soviética. (...) Nas atuais circunstâncias, a melhor maneira de evitar que Angola se transforme em um problema estratégico é a abstenção de medidas que a alienem ou que a joguem nos braços da União Soviética ou de Cuba. Uma segunda ordem de considerações é que a presença cubana em Angola não é uma aventura de tipo "guevarista". Não se trata de um pequeno grupo de guerrilheiros operando em um lugar ignoto, mas do exército regular de Cuba convidado pelo Governo de Luanda a se fazer presente.(...) a intervenção do Zaire e da África do Sul serviram admiravelmente para cobrir a aventura cubana com um manto de respeitabilidade(...) A intenção do Governo brasileiro é, neste momento, continuar a trabalhar realisticamente no sentido de limitar os prejuízos diplomáticos causados pela interferência cubana[322].

Em decreto publicado em 31 de dezembro de 1975, foi criada a Embaixada do Brasil em Luanda. No dia 6 de janeiro de 1976, Ovídio Melo deixaria definitivamente Angola. Sobre a campanha de

imprensa que se armou depois do reconhecimento da independência e do Governo do MPLA, Ovídio Melo afirmou

> Às vésperas do Natal de 1975, quando eu ainda estava em Luanda, um artigo publicado por Carlos Chagas no "O Estado de São Paulo", fundado apenas em rumores, possivelmente originados no Itamaraty, atribuía o reconhecimento de Angola à minha pura e simples iniciativa e alta recreação (...) E a acusação que trazia, mais que absurda – pois o reconhecimento fora feito por declarações do Itamaraty, diretamente à própria imprensa brasileira, em 10 de novembro- era acintosa para a nossa Chancelaria, por conter implícita a noção de que sequer controlava os seus funcionários no exterior, mesmo na tomada de decisões dessa magnitude[323].

O Itamaraty emitiu comunicado no dia seguinte, afirmando que Ovídio Melo havia cumprido suas funções em Luanda *"com competência e dedicação"* e que estava sendo chamado a serviço a Brasília porque *"necessitava de cuidados médicos urgentes"*.

Com relação ao comunicado, Ovídio Melo afirma

> pareceu-me tímido e insuficiente. Não contestava o ponto principal da acusação, no sentido de assumir plena e exclusiva responsabilidade pelo reconhecimento[324].

No início de 1976, a campanha persistia.

> segundo artigos saídos nos principais jornais do Rio, São Paulo e Brasília, fora eu 'o culpado pela decisão que o Itamaraty tomara ao reconhecer Angola – por ter informado de forma errônea' (subentendidamente, facciosa) 'sobre as perspectivas de que o MPLA pudesse prevalecer sobre os demais partidos e vir a governar Angola independente' [325].

Ainda que Geisel e Silveira tenham emitido nota defendendo o trabalho de Ovídio Melo, a impressão pública que ficou, com o seu afastamento, é de que ele fora o principal responsável pelo curso dos fatos no processo decisório do reconhecimento da independência de Angola e do MPLA. As notas emitidas pelo MRE não foram suficientemente claras ao assumir que a decisão de reconhecer o Governo do MPLA fora uma decisão de Estado, tomada pelo Itamaraty e pelo Presidente da República, em cumprimento da política externa que havia sido definida um ano antes.

No dia 9 de dezembro de 1975, Ítalo Zappa foi promovido a Ministro de Primeira Classe. Em 1976, já como Embaixador comissionado em Bangkok, Ovídio Melo entrou no quadro de acesso. Em 1977, Silveira

> sem que eu nada lhe pedisse, prometeu-me promoção. Mas não cumpriu sua promessa até o fim de sua gestão, provavelmente porque ainda encontrou resistências maiores daquelas forças que se haviam oposto ao reconhecimento de Angola e que me queriam ter como bode-expiatório de uma política[326].

Ovídio Melo somente foi promovido a Ministro de Primeira Classe, o grau máximo da carreira diplomática, em 1986, depois do retorno do Brasil à normalidade democrática, tendo passado 19 anos na classe de Ministro de Segunda.

Com relação à presença das tropas cubanas em Angola, Ovídio Melo afirma que depois de longo silêncio, que se seguiu à independência, "o telex trepidou de novo, com uma interpelação do Itamaraty: onde estão os cubanos?[327]".

Frente à interpelação

> respondi ao Itamaraty que eu e meus colaboradores há vários dias não fazíamos outra coisa senão comparecer a festas em

> praças públicas,(...) mas não tínhamos visto cubano algum, em parte alguma, ninguém sequer que falasse espanhol.(...)Em todo caso, redobraríamos em Luanda nossa vigilância perambulatória, especificamente em busca da presença de cubanos, prontos a imediatamente informar o que pudéssemos descobrir a respeito[328].

Diplomata experiente, Ovídio Melo sabia que dificilmente encontraria soldados cubanos festejando em praças públicas de Luanda, mas, sim, lutando no interior do País, inclusive porque Luanda estava sob controle do MPLA, sem enfrentamentos armados, desde agosto. À resposta irônica do Chefe da Representação sobre a presença cubana, some-se suas pertinentes observações sobre o desconhecimento dos outros atores da participação cubana no conflito

> A CIA não vira, não percebera os deslocamentos de tropas cubanas de Havana até Angola? Só teria localizado cubanos, como se fossem fantasmas materializados em Angola, agora, quando, pela primeira vez, os sul-africanos tinham sido vencidos, na arrancada final para chegar à Capital? E o Itamaraty, que tem postos no Caribe, nos países socialistas, em Portugal, nos países vizinhos da África – a despeito de seus reduzidos recursos - também ele não pressentira coisa alguma, não percebera mesmo de longe os cubanos a caminho de Angola[329]?.

5.5.2 Repercussões Externas

Aparentemente a estratégia de Azeredo da Silveira de antecipar aos principais parceiros desenvolvidos a intenção brasileira de reconhecer o MPLA evitou grandes surpresas com a decisão e reações adversas imediatas. De qualquer forma, não impediu que, em meados de dezembro, tornada pública a presença de tropas cubanas em Angola, os Estados Unidos criticassem a decisão brasileira.

O Embaixador norte-americano para as Nações Unidas, Daniel Patrick Moynihan, declarou temor de que a segurança hemisférica fosse ameaçada a partir do estabelecimento de uma base soviético-cubana em Angola e do controle do Atlântico Sul[330]. O apoio norte-americano ostensivo dado à FNLA, e posteriormente também à UNITA, tornava as relações do Governo brasileiro com o MPLA ponto de atrito com os EUA. Durante a Conferência Internacional de Cooperação Econômica, realizada em Paris entre 16 e 18 de dezembro de 1975, Henry Kissinger, então Secretário de Estado norte-americano, fez duras críticas à política externa brasileira para a África, as quais foram prontamente refutadas por Azeredo da Silveira, alegando que o Brasil tinha autonomia na formulação de sua política externa.

Apesar das pressões e preocupações norte-americanas, o Brasil manteve-se firme na decisão, não reabrindo a questão. Na verdade, a crítica norte-americana fortaleceu a posição de Geisel e de Silveira que tinham um argumento forte para não retroceder na posição de reconhecimento do MPLA, posto que o retrocesso, após as críticas externas, poderia ser visto como uma cessão de soberania e submissão aos interesses e vontade do Governo norte-americano. Ainda com relação à interpelação de Kissinger, Silveira teria respondido, ironicamente, que não sabia da presença cubana, mas que, como aliados, os Estados Unidos, se estavam a par da participação militar cubana nos eventos em Angola, deveriam ter advertido o Brasil para o fato[331].

Na verdade, a resposta meio sarcástica de Silveira a Kissinger reflete a argumentação interna utilizada pelo Itamaraty, e pelo próprio Presidente, para dar consecução à determinação de reconhecer prontamente a independência angolana, evitando resistências internas dos demais atores. O Governo - no caso Itamaraty e Presidência – havia atuado com rapidez, decidindo-se pelo reconhecimento da independência e do Governo do MPLA de Agostinho Neto, alegando, *a posteriori*, que a urgência da decisão tinha impedido uma análise de

informações mais completas sobre o quadro e que, no momento da decisão, segundo Silveira[332], não se tinha conhecimento da presença militar cubana em Angola.

Como já dito, anos depois, Geisel admitiria em coletânea de entrevistas[333], que, no momento do reconhecimento da independência, já se sabia que havia tropas cubanas em Angola, mas, segundo ele, havia outros interesses que preponderavam sobre tal fato para o reconhecimento. Geisel afirmaria, ainda, que Angola era nossa fronteira marítima e que os poços de petróleo existentes naquele País tornavam-no estratégico para o Brasil.

A conseqüência imediata mais positiva e tangível do reconhecimento do Governo angolano foi o pronto estabelecimento de relações diplomáticas com Moçambique e uma mudança de atitude das jovens nações africanas com relação ao Brasil. Em princípio, o Governo brasileiro alcançou seu objetivo de reverter desvantagem que o Brasil herdara no continente em razão de sua política hesitante, pendular, e não raro francamente pró-colonial, ao aliar-se com Portugal.

5.6 Articulação do Processo de Tomada de Decisão com o Marco Teórico

O objetivo deste trabalho é o de analisar o papel do Itamaraty e de seus funcionários no processo de reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. As últimas seções estiveram centradas nas comunicações trocadas entre a Representação Especial em Luanda e a Secretaria de Estado e no momento da decisão. Nesse contexto, os papéis do Chefe da Representação Especial, do Chanceler e do Presidente da República foram centrais na análise. Cumpre observar, no entanto, que, de acordo com o argumento central deste trabalho, os referidos atores não atuaram em seu caráter individual, mas, sim, como funcionários de Governo, vinculados e condicionados pelas práticas e valores das instituições às quais pertenciam.

Uma das razões que motivou o presente trabalho foi precisamente a de refutar as hipóteses que buscam explicar a decisão do Governo brasileiro de reconhecer a independência de Angola e o Governo do MPLA a partir da perspectiva do ator individual. Segundo essas hipóteses, as convicções político-ideológicas de Ovídio Melo, omitindo informações relevantes para os atores que participaram do processo decisório, teriam sido responsáveis pelo resultado final da decisão tomada. Da mesma forma, segundo a linha de abordagem que privilegia o ator individual, as características autoritárias do Presidente Geisel e as relações de admiração e respeito profissional por Silveira, igualmente, explicariam o poder de influência de Silveira sobre Geisel.

Este trabalho argumenta, no entanto, que o tratamento dado à informação oriunda da Representação Especial por Ovídio Melo era convergente com a linha da política externa traçada para Angola pelo Itamaraty. Suas instruções eram a de que o Governo brasileiro reconheceria o Movimento que tivesse alcançado o poder em Luanda, independentemente de sua orientação ideológica. Ovídio Melo agiu como funcionário do MRE, cumprindo suas instruções. Informar sobre as relações entre o MPLA e a URSS seria, no contexto brasileiro vigente à época, desqualificar aquele Movimento frente aos outros dois e, portanto, inviabilizar a política externa traçada pelo Itamaraty. Política que havia sido idealizada por Ítalo Zappa, na qualidade de Chefe do Departamento da África, referendada por Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores, e por Saraiva Guerreiro, Secretário-Geral do MRE e autor de um dos dois documentos sobre a posição do Brasil frente ao conflito angolano, que orientou a decisão final do Presidente. Todos, assim com Ovídio Melo, funcionários do MRE, comprometidos com os objetivos traçados pelo Ministério para a política angolana e que, portanto, agiram não como atores individuais, mas, sim, institucionais.

No que tange às relações Geisel/Silveira, as mesmas também devem ser analisadas em contexto institucional. Independentemente da empatia pessoal com relação a Silveira, Geisel tinha especial respeito pela tecnocracia, pelos funcionários de carreiras de Estado. Uma vez mais, essa não era uma característica individual de Geisel. O apego à tecnocracia era um traço de sua formação institucional, militar, e que, por essa razão, esteve presente durante todo o período do regime de exceção. Em maior ou menor medida, inclusive para diminuir interferências políticas, os distintos Governos militares se apoiaram na tecnocracia para administrar. E nesse contexto, assim como para os Generais que o precederam, o Itamaraty ocupava um lugar de destaque nas preferências de Geisel. Como tratado no Capítulo 4, quando se analisou as razões da autonomia do MRE frente a outras Agências de Governo e o seu processo de institucionalização, os militares, como classe, tinham grande respeito ao Itamaraty e aos seus quadros. Portanto, as relações Geisel/Silveira devem ser analisadas no contexto das instituições as quais representavam e a percepção que tinham das referidas instituições.

Por último, ainda no que concerne às análises centradas nos atores individuais, cumpre reiterar que a definição da linha da política externa para Angola não se deu em razão das convicções pessoais de Geisel ou Silveira, menos ainda de Ovídio Melo. Não foi uma política inovadora do ponto de vista da formulação. Como já visto, o MRE defendia, desde o princípio do processo de descolonização das colônias portuguesas, mudança na posição do Brasil de apoio a Portugal. Em razão da instabilidade de posições do Presidente Jânio Quadros, o Chanceler Affonso Arinos de Melo Franco não pôde executar a política formulada pelo MRE. Igualmente, depois do golpe militar, por motivos já mencionados, o Itamaraty sucumbiu à pressão ideológica, que via propostas de aproximação com os Movimentos de Liberação africanos como iniciativas esquerdistas. Tal fato não impediu que Gibson Barboza propusesse claramente a inflexão da política externa para a África ao

final de seu Governo, em que pesem os controles ideológicos vigentes. De novo, a formulação foi, portanto, institucional, e não obra de um ou dois atores individuais.

O elemento novo no que concerne ao episódio do reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA foi, possivelmente, a determinação de Silveira de influir no processo decisório, impondo a visão do MRE. Mas, ainda assim, Silveira agia como Ministro das Relações Exteriores buscando fazer prevalecer a posição do MRE, formulada por seus antecessores e por ele acolhida. A determinação de participar de forma mais ativa na formulação da política externa, como já visto, era tendência que vinha se afirmando no MRE desde a segunda metade da década de 50. O que ocorreu na administração Geisel foi a possibilidade do Itamaraty voltar a ocupar espaço central na definição da política externa e Silveira, apoiado por outros funcionários do MRE, não perdeu a oportunidade, atuando, em nome da instituição, com determinação e ousadia, assim como muitos de seus funcionários.

De forma a não perder o caráter institucional dos atores que participaram no processo decisório, e a não cair na tentação de tentar entender a ação externa a partir da análise do comportamento dos atores individuais, como se operassem em vácuo institucional, o trabalho fará uma articulação com o marco teórico de referência, apresentado no Capítulo 2. Não se pretende reapresentar o marco teórico, mas, tão somente, sublinhar as categorias mais relevantes para o presente trabalho e que melhor explicam a ação externa adotada de reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA.

Vale notar que o Modelo teórico elaborado por Allison e Zelikow[334] compõe-se da interação, como já apresentado, de três submodelos para o processo de tomada de decisão em política externa, como descrito no Capítulo 2. Serão feitas observações sobre os aspectos mais pertinentes com relação a cada um dos submodelos que integram o Modelo geral.

a) Modelo do Ator Racional

A premissa central do Modelo do Ator Racional é a de que os Governos decidem com base em uma escolha racional, em meio a diversas opções, cada qual contendo prós e contras, buscando estrategicamente maximizar os ganhos com relação aos objetivos estabelecidos. Sendo um Modelo teórico dentro da Escola Realista, os objetivos do ator seriam a maximização do interesse nacional e a preservação da Segurança Nacional.

O Modelo do Ator Racional explica em boa medida a posição do MRE, que finalmente foi a que se prevaleceu, com relação à política africana do Brasil. Como tratado na revisão de literatura, o Terceiro Mundismo da Política Externa Independente e a política de diversificação das relações externas do Pragmatismo Responsável tinham como objetivo comum aumentar o peso específico do Brasil no cenário internacional. As considerações de ordem econômica, como o acesso a fontes de matérias-primas e de energia e a conquista de novos mercados para os produtos brasileiros, eram mais importantes para justificar, em nível de discurso, as ações tomadas, do que sua verdadeira fonte de inspiração. As relações econômico-comerciais, mesmo que potenciais, com Moçambique eram irrelevantes e não justificariam a preocupação do Governo brasileiro com a resistência daquele País em manter relações diplomáticas com o Brasil, logo depois da independência. Angola, igualmente, apesar das importantes reservas minerais e de petróleo, além do potencial de seu mercado interno para consumo de produtos brasileiros – ambos os argumentos mencionados por Geisel para justificar o esforço de aproximação, em bases pragmáticas, com o Governo de Agostinho Neto-, manteve, até 1978, baixo nível de comércio com o Brasil.

Do ponto de vista do Itamaraty, a diversificação das relações externas era estratégica, era uma determinação política que, na visão do MRE, correspondia ao interesse nacional do País no médio e longo

prazos, não devendo, portanto, estar subordinada a constrangimentos de ordem ideológica do governo. Foi nesse contexto que Angola e Moçambique tornaram-se essenciais. Ao manter relações privilegiadas com as nações lusófonas africanas, o Brasil aumentaria seu peso específico na Região e teria maior facilidade de acesso às demais nações africanas, que se haviam tornado independentes desde a década de 60 e que, em razão da política brasileira de aliança com Portugal, viam o Brasil com grande desconfiança. Havia ainda a possibilidade de que países da América Latina viessem a conquistar maior espaço na África do que o Brasil, em especial a Argentina que vinha se aproximando das jovens nações africanas[335] e tinha declarada sua intenção de reconhecer a independência de Angola e o Governo do MPLA.

No que tange à Segurança Nacional, a visão do MRE era a de que o estabelecimento de um Governo de esquerda do outro lado do Atlântico independia de reconhecimento ou não do Governo brasileiro. Era uma situação de fato, e a melhor forma de lidar com ela seria por meio do estabelecimento de relações próximas, buscando diminuir ou dar alternativas à influência de potências alheias à região do Atlântico Sul. O reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA, entre outras alternativas possíveis, foi considerado a opção que melhor atendia os objetivos de Segurança Nacional e de interesse nacional, no momento da decisão.

Ainda que para alguns setores, a presença de um Governo de esquerda, do outro lado do Atlântico, apoiado por Cuba, representasse uma ameaça estratégica ao Brasil, para os que tomaram a decisão, Geisel e Silveira, tal ameaça não procedia. Os protestos com relação ao processo decisório se pautavam precisamente no fato de que não foram discutidas todas as opções possíveis, mas, sim, apenas comunicada a adoção de uma das opções, de um determinado ponto de vista. Certamente, as outras opções foram consideradas, mas prevaleceu a do reconhecimento do MPLA, que era a formulação postulada pelo Itamaraty.

No Marco do Modelo do Ator Racional, o Estado se projeta como unitário, como se não houvesse dissensões internas com relação à decisão tomada. Esse Modelo, portanto, nada revela sobre os enfrentamentos entre os distintos atores para influir na decisão final. Para compreender o processo decisório em si, faz-se necessária uma análise mais detalhada, valendo-se dos dois outros parâmetros desenvolvidos por Allison e Zelikow.

b) Modelo do Comportamento Organizacional

A base conceitual que fundamenta esse modelo é a de que as organizações têm uma cultura própria e que esta molda o comportamento dos indivíduos dentro da organização, de forma a que os mesmos ajam em conformidade com as normas formais e informais da organização. O resultado é que as instituições passam a ter vida própria, individualizada, fruto das práticas, rotinas e valores que compõem a cultura da instituição. Segundo esse Modelo, ainda, os burocratas teriam autonomia para definir quais seriam as prioridades, de acordo com as preferências que emergem da instituição e de seus dirigentes. Ainda que haja disputas internas dentro das organizações, estas tendem a se dirimir diante do enfrentamento potencial com outras agências do Governo, no momento do processo de tomada de decisão.

Tal fato é especialmente relevante quando se analisa o processo de reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Os atores do Itamaraty que participaram do processo decisório, Silveira, Saraiva Guerreiro, Zappa, Ovídio Melo, e outros funcionários de menor hierarquia[336], atuaram tendo como objetivo materializar as prioridades *de acordo com as preferências que emergiram da Instituição e de seus dirigentes*. A troca de comunicações entre a Representação Especial em Luanda e a Secretaria de Estado e a análise dos documentos elaborados sobre a matéria na Secretaria de Estado revelam que os atores que participaram do processo decisório no

Itamaraty detinham o mesmo nível de informação e atuaram de forma coordenada. Segundo Saraiva Guerreiro,

> nunca atamos nossa limitada possibilidade de presença e desenvolvimento de relações porque fosse comunista a liderança desse ou daquele país africano(...) a mim, sempre me pareceu que se um país alcança a independência com um governo comunista (ou que pretende sê-lo), ele não deixa de existir e, independentemente de sua ideologia, não nos sendo hostil não há razão para não reconhecê-lo e estimular as relações que as circunstâncias permitam ou aconselhem[337].

Vale ainda registrar, com relação à circulação de informações, dentro do MRE, a utilização dos canais informais de comunicação. A troca de expedientes mais importante sobre o processo decisório, por exemplo, foi feita por meio de telegramas particulares entre Zappa e Silveira[338], não constando, portanto, da série oficial de comunicações. A instrução de Silveira de que seu telegrama particular para Zappa[339], e a respectiva fita, fossem destruídos, bem como o confuso episódio do envio/recebimento dos telegramas particulares entre Zappa e Silveira na Cidade do Cabo, quando na minuta figura Representação em Luanda, visavam a eliminar qualquer registro sobre a troca de comunicações. Ainda com relação à utilização de canais informais, cumpre observar que a visita de Zappa a Angola, nos dias 4 e 5 de agosto de 1975, e sua entrevista com o assessor de Agostinho Neto, André Petrov, quando este o alertou, segundo Ovídio Melo, que, se Angola fosse invadida, poderia receber *ajuda externa*[340], não figura em nenhuma comunicação oficial. A conversa entre Zappa e Petrov deve ter sido relatada pessoalmente por Zappa a Silveira. A revelação de Geisel de que ele e Silveira tinham conhecimento da presença das tropas cubanas, igualmente, revela que tal informação circulou, provavelmente, por canais informais.

Cumpre ainda sublinhar o fato de que, assim como Ovídio Melo jamais tenha analisado, em seus telegramas, as relações entre o MPLA e a URSS/Cuba, a Secretaria de Estado, igualmente, ainda que ciente das vinculações, tampouco em nenhum momento pediu que o fizesse. Apesar da presença das tropas cubanas terem sido denunciadas por jornais europeus desde outubro de 1975, a Secretaria de Estado enviou despacho telegráfico a Luanda perguntando "onde estão os cubanos?"[341] apenas dias depois da independência, quando o fato já era de conhecimento público no Brasil.

Com relação à decisão de manter aberta a Representação em Luanda até às vésperas da independência, no marco da cultura institucional das práticas diplomáticas, essa constituía indicação clara e tácita de que o Governo brasileiro reconheceria o novo Governo. Se assim não fosse, o Brasil deveria ter fechado a Representação em Luanda, como o fizeram outros países, entre eles os EUA, antes da independência. Certamente, os outros atores - as demais Agências de Governo - não tinham presentes tais filigranas, mas o MRE, sim. Internamente, a decisão de reconhecer o MPLA já havia sido tomada em agosto de 1975, como indica o telegrama particular de Silveira a Zappa[342], faltava ao MRE influenciar o Presidente e cuidar, ao longo do processo decisório, que outros atores não inviabilizassem a execução da política formulada pelo MRE. Em sua resposta à interpelação do Ministro Sylvio Frota sobre o reconhecimento da independência e do Governo do MPLA, Geisel teria alegado a *existência* da Representação Especial como razão para a decisão do pronto reconhecimento

> Respondeu-me o Presidente que aproveitara a existência do representante diplomático do Brasil em Luanda para concretizar logo o reconhecimento, pois, se o retirasse, teria maiores dificuldades, no futuro. E nada mais me disse[343].

No marco da cultura institucional, Ovídio Melo, como ator individual, atuou de forma coordenada com Brasília, no cumprimento das instruções recebidas, vinculado e condicionado pela Organização a qual pertencia. Quando não lhe foi mais possível cumprir as instruções, foi substituído, obedecendo às práticas do MRE.

Por último, com relação às disputas internas dentro da organização, Ovídio Melo afirma que havia no Itamaraty posições contrárias às que estavam sendo adotadas com relação a Angola[344]. Ao afirmar, igualmente, que os rumores sobre sua parcialidade no processo, publicados nos principais jornais, teriam sido originados no Itamaraty[345], Ovídio Melo reconhece a existência de dissensões internas no MRE. Na arena decisória, no entanto, frente a outras Agências de Governo, tais vozes não se manifestaram, e Silveira expôs ao Presidente a posição unívoca do Itamaraty com relação às diversas opções para Angola.

c) o Modelo da Política Governamental

Segundo esse Modelo, na arena decisória há conflitos entre os distintos atores para influir na decisão final. Ainda que os referidos atores sejam os principais dirigentes das instituições às quais pertencem, eles atuam como atores individuais, não como um aglomerado de instituições.

Os principais aspectos do Modelo para a análise do objeto deste trabalho são os de que o poder de influência de um determinado ator depende de seu poder de barganha. Este está condicionado à autonomia formal e à responsabilidade do ator sobre um determinado tema; ao controle sobre os recursos necessários para executar a ação; ao conhecimento específico e controle sobre as fontes de informação que levam à definição do problema; à identificação de opções e estimativa de viabilidade de execução; ao carisma, à reputação e ao poder pessoal de persuasão frente aos demais atores. Além do poder

de barganha, o poder de influência do ator dependerá ainda da sua habilidade e do *desejo de fazer valer seu ponto de vista*, e da visão que os demais atores têm dos dois primeiros fatores.

Com relação ao objeto, a responsabilidade pela execução da política externa era do Itamaraty e, portanto, de Silveira, tendo este autoridade formal sobre a matéria. Com relação à formulação, como já visto, ainda que formalmente o CSN fosse o *locus* de decisão e outros Ministérios também participassem das deliberações, quando se tratava de temas de política externa, o Itamaraty era sempre o primeiro Ministério a apresentar seu ponto de vista. Não raro, a decisão era tomada por Geisel e Silveira e, somente depois, submetida ao CSN, como ocorreu com o reatamento de relações diplomáticas com a China continental e, especificamente, com o reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA. Segundo Sylvio Frota, Ministro do Exército de Geisel,

> Não soube com antecedência, da intenção oficial brasileira de reconhecer a República Popular de Angola, porque, como já mencionei, estas decisões eram, normalmente, tomadas pelo Presidente da República e o Ministro das Relações Exteriores e, somente pela difusão na imprensa, fiquei ciente do fato[346].

Com relação à definição do problema, verifica-se que o Itamaraty, e não apenas Silveira, efetivamente detinha o controle da informação para a definição do problema, assim como a viabilidade de execução da opção apresentada. No que tange à percepção dos demais atores sobre a autoridade do Itamaraty na matéria, a credibilidade conquistada pelo MRE, como órgão de excelência na administração pública, os rigorosos critérios de seleção e ascensão funcional e a forte institucionalização tornavam difícil o desafio aberto às posições do MRE. Os militares, como classe, tinham grande respeito ao Itamaraty e certa identificação, do ponto de vista de estruturação de carreira e

organizacional, que inibiam intromissões em matérias de política externa, sobretudo, se fossem contrárias às posições do MRE. Tal fato não impediu, no entanto, que o Ministro Sylvio Frota pedisse, *a posteriori*, durante despacho, explicações ao Presidente Geisel sobre o voto sionista e o reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA[347].

A predileção de Geisel pela tecnocracia para gerir a coisa pública, aliada ao respeito que tinha pelo Itamaraty, contribuiu para a capacidade de Silveira de influir de maneira central nas decisões do Presidente da República em política externa. Como ator individual, Silveira tinha a seu favor sua reputação de hábil e experimentado diplomata e suas excelentes relações pessoais com Geisel, que lhe tinha grande respeito e admiração profissional[348]. Tais fatores, combinados, permitiram a Silveira ter acesso direto ao Presidente, evitando os canais formais e, dessa forma, possíveis interferências de outros atores no processo decisório, como bem revelam as declarações de Frota.

> na primeira oportunidade - durante uma audiência normal – disse ao Presidente que a decisão sobre Angola repercutira negativamente no Exército. Nós não entendíamos como o nosso Governo revolucionário, de base anticomunista, tivesse sido o primeiro a reconhecer Agostinho Neto, sustentado por tropas cubanas que combatiam naquela colônia portuguesa, na qual tinham sido implantadas duas repúblicas e a luta continuava[349].

Ainda que fosse grande o poder de persuasão de Silveira sobre o Presidente, a neutralização dos setores mais radicais do Governo era fundamental para a implementação da política externa formulada pelo MRE. Para tanto, Silveira valeu-se, com a anuência do Presidente da República, de dois artifícios: o controle sobre a circulação de informações dentro da burocracia, com vistas a influir na decisão final,

e a utilização do caráter de urgência para impor uma decisão não compartilhada por todos os atores.

O Itamaraty e a Presidência da República, como se viu, não apenas se valeram dos dois artifícios para interferirem no processo decisório, como igualmente os utilizaram para, *a posteriori*, justificar a decisão tomada. As eventuais imperfeições do processo decisório, que foram objeto de crítica dos que se opunham à decisão, foram justificadas como imponderáveis - no caso o desconhecimento da presença das tropas cubanas no momento da decisão-, decorrentes da própria natureza das ações externas que requer muitas vezes decisões urgentes, sem tempo suficiente para uma análise mais detalhada da situação.

Por último, cumpre analisar a parâmetro estabelecido por Allison e Zelikow no que se refere ao desejo do ator de fazer valer seu ponto de vista, como determinante para aumentar seu poder de influência na política governamental. A determinação central de Silveira de exercer o poder do MRE e influir no processo decisório, como já tratado, refletia demanda do Itamaraty de participar da formulação da política externa de forma mais direta. Essa tendência do MRE, de requerer maior participação na formulação, teria se iniciado, igualmente como já visto, a partir da segunda metade da década de 50. Durante o regime militar, no entanto, o MRE fora obrigado a manter um baixo perfil na formulação, corrigindo o curso das ações externas, de forma a acomodá-las aos constrangimentos de ordem ideológica impostos pelo regime militar. O pragmatismo do Itamaraty no recuo com relação à formulação tinha como objetivo primordial preservar a sua integridade e institucionalização, buscando evitar novas intervenções e cassações dentre os funcionários de carreira do MRE.

A ascensão de Geisel, um militar da ala moderada das Forças Armadas, e, sobretudo, sua visão menos ideológica e pragmática das relações internacionais, permitiu a Silveira exercer de forma intensa a vocação do MRE para a formulação da ação externa, desafiando, com o apoio do Presidente, setores mais conservadores da

Administração. O reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA é evidência do esforço do Chanceler de impor a visão do Itamaraty nas decisões externas. Apesar do *desejo do ator de fazer valer seu ponto de vista*, nem sempre, porém, foi possível alcançar os objetivos traçados,

> O ex-chanceler Azeredo da Silveira disse ontem à Comissão de Relações Exteriores do Senado que, durante sua gestão no Itamaraty, chegou a tentar uma aproximação com Cuba, acompanhando gestos de outros países, inclusive os EUA, mas as pressões contrárias foram muito grandes[350].

5.7 CONCLUSÃO

A decisão do Governo brasileiro de reconhecer a independência de Angola e o Governo do MPLA parece, à primeira vista, fora de sintonia com o quadro político vigente. E não apenas porque no Brasil, naquele momento, havia uma ditadura militar de direita, mas também por não se entender como a referida decisão pôde ser aprovada pelos setores conservadores que dominavam o Governo à época.

A explicação do fato só pode se dar a partir da identificação dos distintos atores burocráticos que participaram do processo decisório, das motivações institucionais e da análise das condições em que se deu o processo em si. O Presidente Geisel, com postura de estadista, e o Itamaraty, enquanto instituição perene, viam a política externa como uma política de Estado e não apenas de Governo. Acreditavam nos interesses brasileiros de médio e longo prazos, buscando evitar – na medida do possível - que as decisões de política externa fossem contaminadas por questões de ordem ideológica. Já os setores mais conservadores e, sobretudo, os militares mais à direita, com campos de visão mais estreitos, tinham posições contrárias a

qualquer aproximação com países comunistas e estavam dispostos a impedir ações nesse sentido.

Por sua vez, Geisel e Silveira estavam dispostos a reconhecer o Governo angolano, qualquer que fosse sua orientação ideológica, com vistas a superar a imagem negativa que o Brasil tinha no continente africano em razão de seu alinhamento com Portugal nas questões referentes às colônias. Acreditavam, também, que o mercado africano tinha grande potencial para a absorção de produtos brasileiros, bem como poderia vir a ser um estratégico fornecedor de matérias primas, sobretudo petróleo.

A deterioração do Acordo de Alvor e a deflagração da guerra civil em Angola complicaram o cenário, uma vez que o vencedor da disputa e Governo, de fato, instalado em Luanda, não havia chegado ao poder por via eleitoral, como previsto, mas, sim, por meio das armas. A agravar o quadro, havia o fato do MPLA, que a partir de agosto de 1975 passara a ocupar o Governo em Luanda, ser apoiado pela URSS/Cuba. A Representação Especial em Luanda, até a data da independência, nunca havia mencionado a presença de tropas cubanas em Angola, tampouco o apoio militar, sob a forma de armamentos e treinamento, que o MPLA recebia da URSS. Tal fato não impediu que, possivelmente por meio de canais informais, o Ministro Azeredo da Silveira e o Presidente Ernesto Geisel estivessem devidamente informados sobre o assunto.

Sabedores das dificuldades que encontrariam no Conselho de Segurança Nacional para o reconhecimento do MPLA, Geisel e Silveira ocultaram do CSN a informação de que havia tropas cubanas em Angola lutando a favor do MPLA, contra as forças da UNITA e da FLNA, apoiadas pelos Estados Unidos e pela África do Sul. Além disso, tomaram a decisão, alegando urgência, antes de consultarem o CSN. Da mesma forma, os documentos que serviram de subsídios para o CSN na apreciação do assunto foram

elaborados pelo Itamaraty e pelo próprio CSN, com base nas informações originárias do Itamaraty.

Apesar das fortes pressões internas e externas contrárias ao reconhecimento, Silveira e Geisel mantiveram a decisão tomada, mas adotaram um baixo perfil nas relações bilaterais com Angola, até 1978. O Ministro Ovídio Melo, alvo de forte campanha de imprensa, que tentava responsabilizá-lo pela decisão tomada, deixou Angola pouco depois da independência.

6. Conclusão Geral

O objetivo deste trabalho foi o de analisar o papel do Itamaraty e de seus funcionários no processo de decisão que levou o Governo brasileiro a reconhecer a independência de Angola e o Governo do MPLA, em 11 de novembro de 1975.

Foi hipótese básica do estudo que os objetivos político-estratégicos de médio e longo prazos - como a busca por maior autonomia na esfera externa e o aumento do peso específico do País no cenário internacional, por meio da diversificação das relações externas - foram os que inspiraram o MRE e seus funcionários na formulação e execução da política externa para Angola, entre janeiro de 1974 e dezembro de 1975. A segunda hipótese foi de que havia conflito de opiniões entre as diversas Agências e os atores que participavam do processo decisório, sobretudo entre o setor militar, de um lado, e o Itamaraty e a Presidência da República, de outro. As posições do Itamaraty e da Presidência acabaram por preponderar, e tal fato se deu por meio da manipulação do processo decisório e do controle das informações que circularam para os demais atores, por parte dos funcionários do MRE e do Presidente Geisel. Nesse contexto, os demais atores e o Conselho de Segurança Nacional, que era considerado o principal *locus* de decisão em política externa no período, teriam atuado como meros órgãos assessores do Presidente, sendo manipulados por este com vistas a dar legitimidade às decisões tomadas.

No âmbito do referencial teórico adotado, buscou-se mostrar que, ainda que a análise possa partir de presunção de que o Estado é o principal ator da ação externa, e que se projeta como um ator unitário, monolítico – até o momento da decisão há enfrentamentos dentro da burocracia para decidir o curso de ação. No caso analisado, indicou-se que havia importantes diferenças de visão dentro da burocracia com relação ao que viesse a ser o interesse nacional. Teoricamente, pode-se dizer que essas diferentes visões são moldadas pela cultura institucional de cada organização, pelas percepções individuais de cada ator, pela interação entre os diversos atores no próprio governo. A ação externa, portanto, seria uma resultante da interação entre esses diversos fatores e a posição e força de cada um ao longo do processo decisório.

Ainda com relação ao referencial teórico utilizado, partiu-se da suposição de que o meio externo é fundamental para as opções de ação a serem adotadas, em consonância com o preceito formulado pela Teoria Realista, mas não constitui razão suficiente para explicar decisões. Conforme o que se viu, a permissibilidade do meio externo não explica necessariamente a ação. Nesse sentido, na análise feita ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que o Estado atua dentro dos constrangimentos e oportunidades dadas no cenário internacional e que é na análise do processo decisório e dos atores que se pode encontrar a razão determinante da adoção das medidas de política externa.

No contexto específico deste trabalho, os papéis de Geisel, Silveira, Ovídio Melo e Zappa - assim com de outros atores do MRE que participaram do processo de formulação e execução da ação externa adotada -, atuando como atores institucionais, mais do que as condições estruturais ou convicções pessoais, explicam as decisões tomadas. A esse respeito, a análise acerca de Geisel, e seu papel no processo decisório, considerou aspectos relativos ao Presidente e sua posição no PTD, ao militar e a sua cultura institucional e, finalmente,

sua personalidade autoritária, submetendo o CSN. Igualmente, ao se analisar o papel do Itamaraty, levou-se em consideração a solidez e autonomia da instituição, bem como sua vocação para participar de forma mais intensa na formulação da política externa a partir de meados da década de 50. Foram também analisadas as relações entre Geisel e Silveira e as características deste como diplomata de carreira, respeitado pelo Presidente e pela burocracia por suas qualificações profissionais e pela Instituição a qual representava. Da mesma forma, a análise acerca dos militares foi feita no sentido de identificá-los não apenas como membros de um Governo militar, mas também como representantes de uma instituição, com suas divisões internas. Desse modo, analisou-se o processo decisório, desejando-se mostrá-lo como uma interação entre atores moldados pela cultura institucional e as estruturas - interna, externa e da própria burocracia. Na parte deste trabalho referente à revisão de literatura, revelou-se que, para a maior parte dos autores, o Pragmatismo Responsável teria sido uma janela, uma abertura de curta duração, por meio da qual o Brasil acreditara que poderia finalmente exercer sua autonomia no cenário internacional. As elevadas taxas de crescimento econômico entre 1968-1973, o arrefecimento da bipolaridade EUA-URSS, a diversificação dos interesses do País, bem como a abertura política interna que se iniciava, proporcionaram as condições objetivas para a implantação de uma política externa mais arrojada, sem condicionamentos de ordem ideológica, que buscava o que era identificado pelo Itamaraty e o Presidente Geisel como interesse nacional. Verificou-se, ainda, consenso entre os autores com relação ao fato de que, a partir de 1977, o estrangulamento das contas externas e o subseqüente segundo choque do petróleo evidenciaram a fragilidade do País para exercer a pretendida autonomia, forçando um maior realinhamento com as posições norte-americanas e a composição com as condições impostas pelas instituições internacionais de financiamento e pelas organizações multilaterais de ajuda financeira, como o FMI, frustrando a médio e longo prazos os projetos de Geisel e Silveira.

Com relação à contextualização histórica do evento analisado, buscou-se resgatar a evolução da política externa brasileira a partir da administração Kubitschek, identificando os princípios que vinham inspirando a ação externa desde então, notadamente o nacionalismo, o desenvolvimentismo e a busca de espaço para exercer a política externa com maior autonomia. Sem embargo, o trabalho demonstrou que os constrangimentos internos e externos impediram, até a administração Geisel, que se exercesse essa autonomia da forma desejada.

A análise histórica revela, também, que as condições internas e externas, conforme visto na revisão de literatura sobre o Pragmatismo Responsável, permitiram a Geisel implementar durante um curto período, na esfera externa, decisões que refletiam maior independência frente aos EUA e aos condicionamentos ideológicos internos e externos. Como isso foi possível, no entanto, não pode ser explicado apenas com a análise das condições internas e externas, mas, sim, com a análise do PTD e do papel desempenhado pelo Itamaraty e Geisel - o que efetivamente se fez no Capítulo 5, sobre o processo de tomada de decisão.

Buscou-se demonstrar no Capítulo 5 que a determinação de Silveira e dos funcionários do Itamaraty, que influíram no processo decisório, de implementar a formulação política de reconhecer, de imediato, o Estado angolano, independentemente do governo de turno, foi crucial para a forma como o PTD foi conduzido e para o resultado final alcançado. Com efeito, havia, no campo interno, resistências ao reconhecimento de um governo de esquerda em Luanda, sobretudo dos setores militares. Os funcionários do MRE, especificamente, Silveira, Saraiva Guerreiro, Zappa e Ovídio Melo sabiam das dificuldades da negociação interna com os setores conservadores para o reconhecimento do futuro governo angolano. Além disso, a guerra civil que se instalou, já antes da data prevista para a independência e, sobretudo, a internacionalização do conflito, com a participação de

potências estrangeiras, como os EUA, África do Sul, URSS e Cuba, só dificultaram mais o processo. Assim, para neutralizar as forças que se opunham ao reconhecimento do Governo marxista de Luanda, e que poderiam inviabilizar a política formulada pelo Itamaraty e o Presidente da República de reconhecer o governo de Luanda independentemente de sua orientação ideológica, a Representação Especial em Luanda, chefiada pelo Ministro Ovídio Melo, deixou de informar sobre o apoio da URSS/Cuba ao MPLA.

Apesar da falta de informação oficial sobre as vinculações entre o MPLA, a União Soviética e Cuba, a análise das comunicações oficiais e particulares entre a SERE e a Representação Especial, bem como os depoimentos de Ernesto Geisel e Silveira ao CPDOC revelam que o Itamaraty e o Presidente detinham a referida informação e a ocultaram dos demais atores. A interpretação de que Ovídio Melo teria agido motivado por suas inclinações políticas pessoais - buscando omitir do Itamaraty e da Presidência informações que poderiam alterar o processo decisório - é falaciosa. O Itamaraty e a Presidência, por meio dos canais informais, telegramas particulares e relatos orais, estavam amplamente informados sobre a orientação marxista do MPLA e do envolvimento soviético/cubano no conflito, conforme reconhecido por Geisel e por Silveira, posteriormente. Ovídio Melo atuou como ator institucional, como funcionário do MRE, cumprindo as instruções que havia recebido com relação à posição do Brasil frente ao conflito angolano. Ressaltar as vinculações do MPLA com a URSS nas comunicações oficiais permitiria aos setores radicais de direita, representados no CSN, inviabilizarem a política traçada pelo Itamaraty e aprovada pelo Presidente.

Ainda com vistas a neutralizar as forças que se opunham ao reconhecimento do Governo marxista de Luanda, Geisel e Silveira controlaram a circulação de informação, não permitindo que os demais atores tomassem conhecimento, pelo menos não por via oficial, da presença das tropas cubanas em Angola. Ademais, ao tratarem o tema

do reconhecimento em caráter de urgência, quando há meses se sabia da data da independência, Geisel e Silveira subtraíram aos demais atores a oportunidade de debate sobre o tema. A abertura da matéria para discussão talvez viesse a pôr em evidência a participação cubana no conflito e frustrar as intenções de ambos, de estabelecer prontamente relações diplomáticas com o Governo de Luanda.

Outro fator relevante, ainda, refere-se à personalidade autoritária do Presidente, sua extremada confiança na competência e no comprometimento do Chanceler Azeredo da Silveira para a condução da política externa e a visão que compartilhava com os formuladores do MRE de que o Brasil não mais poderia se pautar, para sua ação externa, por condicionantes ideológicas. Silveira encontrara em Geisel o parceiro ideal para a implementação da percepção do MRE, do que seria, na esfera externa, o interesse do Brasil. O compromisso com a linha adotada por parte dos funcionários do Itamaraty permitiu traduzir essa percepção em uma política auto-afirmativa e condizente com as aspirações de um país de porte médio que ambicionava tornar-se uma grande potência a médio e longo prazos. A habilidade e determinação dos funcionários do MRE - em especial Ovídio Melo, Zappa e Silveira – e do Presidente Geisel na condução das negociações internas e externas, buscando driblar as dificuldades que se antepunham em seus caminhos, explicam a decisão controvertida de reconhecer o Governo do MPLA em Angola.

Em síntese, pode-se afirmar, ao final deste trabalho, que o Itamaraty e o Presidente Geisel tinham a percepção de que a política externa deveria ser de Estado e não de governo. Ambos buscaram, dessa forma, traduzir em ações o que consideravam ser o interesse permanente do País em uma visão de médio e longo prazos, superando as amarras burocráticas internas e as ações bloqueadoras das grandes potências, por meio da prevalência do conflito Norte-Sul sobre o conflito Leste-Oeste.

Notas

NOTAS

[1] SELCHER, 1974 p. 72

[2] Entre 1993 e 1995 o Presidente Ernesto Geisel prestou depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentaçãp de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, do qual resultou o livro "Ernesto Geisel", Editado pela Fundação Getúlio Vargas.

[3] GÓES, 1978

[4] FERREIRA, 1974

[5] PINHEIRO, 1994 p. 71

[6] PINHEIRO, 1994.

[7] ARCELA, Nina. O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório. 1992.(Dissertação Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 1992.

[8] PINHEIRO,1994

[9] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.344

[10] Categoria central da análise, doravante será muitas vezes denominada de forma simplificada, PTD

[11] ALLISON & ZELIKOW, 1999

[12] MOURÃO, 1986

[13] NICHOLSON, 1996

[14] FRANKEL, 1973

[15] NICHOLSON, 1996

[16] SNYDER et al. 1962 p.90

[17] *Ibidem.*

[18] ALLISON & ZELIKOW, 1999

[19] *Ibidem.*

[20] ALLISON&ZELIKOW, 1999. p.258

[21] GOES, 1978;

[22] ARCELA, 1992

[23] ALLISON&ZELIKOW, 1999

[24] *Ibidem.*

[25] ALLISON&ZELIKOW, 1999

[26] Tal fato terá maior relevância quando se analisar a atuação do Itamaraty e as comunicações internas daquele Ministério no processo do reconhecimento da independência de Angola e do Governo do MPLA.

[27] ALLISON & ZELIKOW, 1999 p. 257

[28] ALLISON & ZELIKOW, 1999

[29] Ibidem. p. 258-260

[30] ALLISON & ZELIKOW, 1999. p. 166-185

[31] SIMON, 1957 p.57

[32] ALLISON e ZELIKOW, 1999. p.155

[33] ALLISON & ZELIKOW, 1999.p.177

[34] Ibid, p.259

[35] Cumpre notar que na análise de Allison e Zelikow (1999), assim como na de Snyder (1962), os funcionários governamentais são os atores centrais no PTD.

[36] ALLISON &ZELIKOW, 1999 p.306

[37] ALLISON & ZELIKOW, 1999

[38] GEDDES, 1996

[39] GEDDES, 1996 p. 2

[40] *Ibidem. p.4-5*

[41] *Ibidem p.6*

[42] *Ibidem. p.939*

[43] *Ibidem.p.941*

[44] *Ibidem. p.940*

[45] *Ibidem.p.939*

[46] *Ibidem.*

[47] SOUTO MAIOR, 1996 p. 337

[48] SOUTO MAIOR, 1996

[49] SOUTO MAOIR, 1996.p. 343

[50] FONSECA, 1998 p. 302

[51] SOARES DE LIMA & MOURA, 1987

[52] *Ibidem*, p. 351

[53] PINHEIRO, 1994. *passim.*

[54] *Ibidem.*

[55] PINHEIRO, 1994

[56] SOUTO MAIOR, 1996

[57] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997

[58] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997

[59] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p. 350

[60] SOARES LIMA & MOURA, 1987

[61] SOARES LIMA & MOURA, 1987

[62] *Ibidem*

[63] SOARES LIMA & MOURA, 1987 p. 354

[64] ARCELA, 1992

[65] ARCELA, 1992 p. 104

[66] ARCELA, 1992

[67] SOUTO MAIOR, 1996.

[68] *Ibidem* p. 340

[69] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO,1997

[70] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p. 338

[71] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997

[72] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997

[73] FONSECA, 1998

[74] FONSECA, 1998

[75] SOARES DE LIMA& MOURA, 1987

[76] PINHEIRO, 1994 p. 121

[77] PINHEIRO, 1994

[78] SOUTO MAIOR, 1996

[79] FONSECA, 1998

[80] ARCELA, 1992

[81] ARCELA, 1992, p.123

[82] ARCELA, 1992

[83] ARCELA, 1992

[84] *Ibidem* p. 137

[85] PINHEIRO, 1994

[86] PINHEIRO, 1994 p. 140

[87] PINHEIRO, 1994

[88] *Ibidem* p. 140

[89] PINHEIRO, 1994

[90] Para Maria Regina Soares, "o parâmetro que regula os graus de liberdade ou autonomia relativa mantida pela diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder ou por afinidade de pontos de vista".LIMA, 1994.

[91] CALDAS, 1996. *passim;* CERVO&BUENO, 1992 p.255-256; SARDENBERG, 2000

[92] A administração Castelo Branco representou um breve intervalo nessa linha de política externa para o desenvolvimento, ao subordinar este ao alinhamento ideológico e à segurança coletiva com os EUA.

[93] CALDAS, 1996

[94] CALDAS, 1996 p. 103

[95] CALDAS, 1996

[96] Essa visão pragmática, que busca o interesse do Brasil a despeito das diferenças ideológicas porventura existentes, e a busca da universalização representaram uma tímida antecipação das diretrizes básicas que inspiraram a Política Externa Independente do Governo Jânio/Jango.

[97] MELLO E SILVA, 1992, p. 58 e 59.

[98] *Idem*..

[99] Segundo Dantas (1962), o Brasil aspirava na execução da PEI "(1) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (2) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária "(p.5)

[100] DANTAS, 1962 p. 6

[101] Cf. SOUTO MAIOR, 1996.

[102] DANTAS, 1964 p. 13

[103] CERVO & BUENO, 1992. p. 293.

[104] DANTAS, 1964. p. 465-467

[105] CERVO & BUENO, 1992 p. 278

[106] Castelo Branco, em discurso proferido aos formandos do Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 1964

[107] CERVO & BUENO, 1992 p. 332

[108] SKIDMORE, 1994 p. 84

[109] Segundo Skidmore (1994), 70% dos pagamentos de créditos comerciais a médio prazo com vencimentos em 1964/ 1965 foram refinanciados com o Tesouro americano, o FMI, o Eximbank e um consórcio de credores europeus.

[110] CERVO & BUENO, p. 326

[111] SKIDMORE, 1994 p. 85-86

[112] CERVO & BUENO, 1992 p. 344

[113] SKIDMORE, 1994 p. 140

[114] Uma das teses defendidas para o apoio das elites ao Golpe de 64 é a de que a política distributiva do Governo populista de João Goulart não permitiria a concentração e acumulação de capitais necessárias ao financiamento do desenvolvimento do País.

[115] A questão do acúmulo de poder por parte do Brasil passa a ser central em nossa política externa. Para o Embaixador Araújo Castro, "O Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, seu ordenamento sócio-econômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento (...) A política internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o Poder Nacional".(Castro, 1972)

[116] É sintomático que Embaixador Gibson Barboza jamais tenha afirmado que o Brasil pertencia ao Terceiro Mundo; na visão de Martins (1975) Gibson Barboza não acreditava na idéia de que pudesse ser atribuído ao Terceiro Mundo qualquer papel positivo como força política autônoma na cena internacional; para Gibson

Barboza o Brasil não pertencia ao Terceiro Mundo e, portanto, tinha outro papel no cenário internacional. Altemani de Oliveira, no entanto, discorda de tal visão e acredita que Gibson Barboza evita o conceito de Terceiro Mundismo pela conotação esquerdista que a denominação continha e que suscitava desconfianças nos setores castrenses que governavam o País; mas afirma que ao aproximar-se da Argélia, Iugoslávia e empreender visita à África, Barboza efetivamente começou a alinhavar uma aproximação com o Terceiro Mundo, ainda que de forma contida (Altemani de Oliveira, 1996.p. 99).

[117] PEIXOTO *apud* ALTEMANI DE OLIVEIRA, 1996 p. 99

[118] MARTINS, 1975 p.65

[119] PINHEIRO,1996

[120] Entrevista com o Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Rio de Janeiro, 4/08/2006

[121] *Ibidem.*

[122] Entrevista com o ex-Chanceler Mário Gibson Barboza, Rio de Janeiro, 6/08/2006

[123] Entrevista com o Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Rio de Janeiro, 3/08/2006

[124] Entrevista com o ex-Chanceler Mário Gibson Barboza, Rio de Janeiro, 6/08/2006

[125] GIBSON BARBOZA, 2002

[126] Exposição de Motivos ao Presidente Emílio Garrastazu Médici, dezembro de 1971. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

[127] GIBSON BARBOZA, 2002, p. 348; Exposição de Motivos ao Presidente Emílio Garrastazu Médici, dezembro de 1971. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

[128] Exposição de Motivos ao Presidente Emílio Garrastazu Médici, dezembro de 1972. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[129] GIBSON BARBOZA, 2002

[130] Entrevista com o Chanceler Mário Gibson Barboza, Rio de Janeiro, 6/08/2006

[131] GIBSON BARBOZA, 2002 P. 352

[132] GIBSON BARBOZA, 2002 p. 350

[133] GIBSON BARBOZA, 2002 p. 356

[134] GIBSON BARBOZA, 2002 p. 353

[135] SAMPAIO *apud* SELCHER, 1974 p. 9

[136] SELCHER, 1974.p. 10

[137] SELCHER, 1974 p. 49

[138] SELCHER, 1974 p.52 a 73

[139] SELCHER, 1974 p. 65

[140] SELCHER, 1974 p. 70

[141] SELCHER, 1974 p. 157

[142] SELCHER, 1974 p. 159

[143]SELCHER, 1974 p. 161

[144] ABREU, 1988 p.54

[145] PINHEIRO, 1994 p. 267

[146] BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Ernesto Geisel.. Discursos. Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República. Vol. I, 1975, p.37

[147] PINHEIRO, 1994 p. 269

[148] D'ARAÚJO & CASTRO, 1997, p.345

[149] Entrevista de Azeredo da Silveira a Mônica Hirst e Maria Regina S. de Lima. Rio, 24/05/79, CPDOC.

[150] PINHEIRO, 1994. p. 271

[151] Dados biográficos retirados de D'ARAÚJO & CASTRO, 1997.

[152] "Meu pai, quando éramos crianças, era muito severo, exigente (...) meus pais não admitiam que andássemos na rua, como os outros, feito moleques (...) só admitiam as nossas brincadeiras se eles viessem à nossa casa, para evitar que nos contaminássemos com seus defeitos educacionais". (GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997p. 19)

[153] Anos depois, Agildo Barata viria a tornar-se comunista, opondo-se a Geisel no campo das idéias. Geisel, no entanto, tentou ajudar Agildo sempre que pôde, inclusive com remessas financeiras para o exterior para ajudá-lo durante o período em que esteve exilado. Agildo Barata era amigo de Geisel desde a época do Colégio Militar em Porto Alegre. (GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997. p. 59 e 67)

[154] Ibidem p. 43

[155] Entretanto, ele mesmo dizia: "nós fizemos a Revolução sem dar um tiro" (GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p. 50)

[156] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.111

[157] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.113

[158] SKIDIMORE, 1994 p.321

[159] *Ibidem*, p. 319

[160] FONSECA, 1998

[161] É nesse contexto que se compreendem ações aparentemente incoerentes como o reatamento das relações diplomáticas com a China Popular, um país comunista, ao mesmo tempo em que o Brasil se abstinha em votação realizada em reunião de consulta da OEA, em Quito, em 1974, sobre a reintegração de Cuba ao sistema interamericano. No primeiro caso, Geisel pressionou os membros do Conselho Nacional de Segurança, sobretudo os membros militares, para que votassem a favor do reatamento; no segundo caso, Geisel determinou ao Itamaraty que se abstivesse, ainda que o CSN e as Forças Armadas tivessem se manifestado a favor da decisão. Geisel sabia que a situação de Cuba ainda era vista como um tabu e que uma manifestação favorável a este País poderia causar problemas com setores mais radicais da sociedade e das Forças Armadas.

[162] CAMARGO & VASQUEZ OCAMPO, 1988 p. 27.

[163] CAMARGO &GOES, 1984 p.128

[164] *Ibidem* p. 130

[165] BAUER, 1985 p. 225-259

[166] BAUER, 1985 p. 325-329

[167] BRASIL. Presidência da República. II Plano Nacional de Desenvolvimento 91975- 1979). p. 16-19.

[168] CASTRO, 1985

[169] FONSECA, 1998. p. 298-299

[170] FONSECA, 1998.

[171] FONSECA, 1998

[172] D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.359-360

[173] FONSECA, 1998 p. 309

[174] D'ARAÚJO&CASTRO, 1997 p.345

[175] *Ibidem*, p. 364

[176] CHEIBUB, 1984.

[177] CARVALHO, 1980

[178] LATOUR, 1934 *apud* CHEIBUB

[179] CHEIBUB, 1984 p.57

[180] CHEIBUB, 1984 p.58

[181] CHEIBUB, 1984 p. 59

[182] CHEIBUB, 1984 p. 58

[183] CHEIBUB, 1984 p. 60

[184] ROSENBAUM, *apud* CHEIBUB, 1984

[185] BARROS, 1977

[186] Entrevista com o Embaixador Ovídio de Melo

[187] Entrevista com o Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Subchefe de Gabinete de Silveira, Rio de Janeiro, em 03/08/2006

[188] Entrevista com o Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Subchefe de Gabinete de Silveira, Rio de Janeiro, em 03/08/2006

[189] Entrevista com o Embaixador Luiz Augusto Pereira Souto Maior, Chefe de Gabinete de Silveira, *apud* PINHEIRO, 1994.

[190] COSTA, Gino F. The Foreign Policy of Brazil towards her South Americans Neighbours during Geisel and Figueiredo Administrations. Ph.D Thesis, Queen's College, Cambridge, 1987, p.26 *apud* PINHEIRO, 1994.

[191] Entrevista com o ex-Chanceler Embaixador Mário Gibson Barboza, Rio de Janeiro, em 6/08/2006

[192] Exposição de Motivos, número 022 de 22 de janeiro de 1974. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

[193] Exposição de Motivos, número 022 de 22 de janeiro de 1974. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[194] Entrevista com o ex-Chanceler Mário Gibson Barboza, Rio de Janeiro, em 06/08/2006.

[195] Entrevista de Azeredo da Silveira à Monica Hirst e Maria Regina S.de Lima

[196] GÓES, 1978

[197] GÓES, 1978 p.33

[198] Entrevista com o Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Rio de Janeiro, em 3/08/2006

[199] PINHEIRO, 1994

[200] Entrevista de Azeredo da Silveira à Monica Hirst e Maria Regina S. de Lima, Rio de Janeiro, 24/05/1979, CPDOC *apud* PINHEIRO.

[201] Entrevista de Azeredo da Silveira a Monica Hirst e Maria Regina S. de Lima, Rio de Janeiro, 24/05/1979, CPDOC *apud* PINHEIRO.

[202] Entrevista de Azeredo da Silveira a Monica Hirst e Maria Regina S. de Lima, Rio de Janeiro, 24/05/1979, CPDOC *apud* PINHEIRO.

[203] Entrevista confidencial *apud* PINHEIRO,1994

[204] Ministro Antônio Fantinato Neto, Ministro-Conselheiro em Lisboa, 1971/ 1974.

[205] Telegrama da Embaixada em Lisboa, número 353, de 9/05/1974

[206] Circular telegráfica, número 9821, de 7/05/1974 transmitida às Missões diplomáticas do Brasil em Abdijan, Nairobi, Kinshasa, Acra, Dacar, Lagos e Cairo, com retransmissões para Lisboa, Genebra e Nova York (Missão junto à ONU)

[207] Circular telegráfica, número 9821, de 7/05/1974

[208] Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira proferido por ocasião da abertura da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em setembro de 1974.

[209] Poeta e líder da luta pela independência da Guiné Bissau e do Cabo Verde

[210] Discurso do Chanceler Azeredo da Silveira proferido por ocasião da abertura da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em setembro de 1974. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[211] Exposição de Motivos, número 22, de 22 de janeiro de1974. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[212] MELO, 2006

[213] MELO, 2006 p.14

[214] MELO, 2006 p.18

[215] MELO, 2006 p. 20

[216] Entrevista de Ítalo Zappa à Letícia Pinheiro, em 10/02/92.IN: PINHEIRO, op. cit, p.275.

[217] "Um Bom Início". VEJA, 18/12/92.IN: PINHEIRO, 1994 p. 276

[218] Entrevista com Embaixador Ovídio de Andrade Melo, Rio de Janeiro, 4/08/ 2006.

[219] Frase atribuída a Juracy Magalhães, Ministro das Relações Exteriores de Castelo Branco.

[220] MELO, 2006 p. 4

[221] MELO, 2006

[222] MELO, 2006 p.2 e 5

[223] O Acordo de Alvor firmado entre Portugal e os três movimentos de liberação angolanos estipulava que seria estabelecido um Governo transitório, administrado pelos três grupos e que a independência seria declarada no dia em 11 de novembro de 1975.

[224] MELO, 2006 p.24 a 26

[225] MELO, 2006 p.35

[226] MELO, 2006

[227] SELCHER, 1974 p.55

[228] D'ARAÚJO& CASTRO, 1997, p.364.

[229] Telegrama particular do Ministro Ítalo Zappa para o Ministro de Estado, de 05/08/1975, da Representação Especial em Luanda; Telegrama particular do Ministro de Estado para o Ministro Italo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[230] GUIMARÃES, 2001 p. 97

[231] GUIMARÃES, 2001 p.97

[232] GUIMARÃES, 2001 p. 48

[233] SAVIMBI *apud GUIMARÃES,* 2001 p. 77

[234] GUIMARÃES, 2001 p.57

[235] GUIMARÃES, 2001 p. 45

[236] GUIMARÃES, 2001 p.45

[237] MARCUM, 1969 p.20

[238] D. e M. OTTAWAY *apud* GUIMARÃES, 2001

[239] GUIMARÃES, 2001

[240] MARCUM *apud* GUIMARÃES, 2001 p. 68

[241] GUIMARÃES, 2001 p. 63

[242] BRIDGLAND, 1986 p.65

[243] GUIMARÃES, 2001 p.80

[244] GUIMARÃES, 2002 p. 81

[245] VALENTA, 1978 p.10

[246] PORTER, 1984 p.56 *apud* GUIMARÃES

[247] BRIDGLAND, 1986 p.116

[248] GUIMARÃES, 2001p. 100

[249] VALENTA, 1978 p. 11

[250] GUIMARÃES, 2001 p.140

[251] GUIMARÃES, 2001 p.145

[252] GUIMARÃES, 2001 p.144

[253] KAPUSCINSKI, 1987 p.140

[254] GUIMARÃES, 2001 p.125

[255] GUIMARÃES, 2001 p.121

[256] GUIMARÃES, 2001

[257] GUIMARÃES, 2001 p.121

[258] COKER,1985 p.40 número 295 *apud* GUIMARÃES

[259] ANTUNES,1991 p.131

[260] EL-KHAWAS & COHEN, 1976 *apud* GUIMARÃES

[261] STOCKWELL, 1978 p. 67

[262] GUIMARÃES, 2001 p.190

[263] ISAACSON *apud* GUIMARÃES, 2001p.190

[264] GUIMARÃES, 2001 p.190

[265] ISAACSON *apud* GUIMARÃES, 2001p.682

[266] Entrevista de Ovídio Melo à Letícia Pinheiro, Vassouras, 10/01/92. PINHEIRO, 1996 p. 280

[267] Telegrama da Representação Especial em Luanda, número 118, de 02/06/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[268] Telegrama da Representação Especial em Luanda, número 225, de 15/07/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[269] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 295, de 14/08/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[270] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 225, de 15/07/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[271] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 119 de 02/06/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[272] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 118 de 02/06/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[273] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 230 de 16/07/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[274] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 294 de 14/08/197. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[275] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 298 de 15/08/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[276] Telegrama da Representação Especial em Luanda número 513 de 20/11/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[277] Entrevista com Embaixador Ovídio Melo, Rio de Janeiro, em 4/08/2006

[278] GEISEL *apud* D'ÁRAÚJO & CASTRO, 1994

[279] Entrevistas confidenciais

[280] O Jornal Le Monde publicou no dia 19 de outubro afirmação atribuída a Jonas Savimbi de que 750 soldados cubanos teriam desembarcado na costa sul da Angola; no dia 23 o mesmo jornal informava que segundo fontes seguras 1.500 soldados cubanos estariam lutando nas fileiras do MPLA; no dia 9 de novembro o jornal inglês The Observer publicava que tropas cubanas ajudaram o MPLA no ataque a Lobito e Benguela. HALLET, Robin .The South African Intervention in Angola.1975-76. African Affairs. v.77, nr.308, July 1978, p. 347-386 *apud* PINHEIRO

[281] Telegrama da Representação Especial em Luanda, número 296, de 14/08/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[282] MELO, 2006 p.54

[283] MELO, 2006 p.5

[284] Telegrama particular do Ministro Ítalo Zappa para o Ministro de Estado, de

05/08/1975, da Representação Especial em Luanda. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[285] Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Italo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975, para a Representação Especial em Luanda, mas, efetivamente, transmitido para a Cidade do Cabo e não para Luanda. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[286] Apesar de no telegrama de Zappa figurar como remetente a Representação em Luanda e da resposta de Silveira ter como destino também a Representação em Luanda, a troca de comunicações ocorreu com a Cidade do Cabo. Ovídio Melo só tomou conhecimento do fato em 2006. Silveira teria dado cópia dos telegramas ao CPDOC, em 1994, onde estão arquivados.

[287] Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Italo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[288] Entrevista com o Embaixador Ovídio Melo, Rio de Janeiro, em 4/08/2006

[289] MELO, 2006 p. 8

[290] MELO, 2006 p.5

[291] Entrevista com Ovídio Melo. Rio de Janeiro, 4/08/2006

[292] MELO, 2006 p.55

[293] GUIMARÃES, 2001

[294] Entrevista com Ovídio Melo. Rio de Janeiro, 3/02/92 .IN: PINHEIRO, 1994. p. 289

[295] Despacho telegráfico para a Representação Especial em Luanda, número 395, de 6/11/75. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

[296] Despacho telegráfico para a Representação Especial em Luanda, número 395, de 6/11/75. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[297] Entrevista com Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Rio de Janeiro, em 03/08/2006

[298] PINHEIRO, 1994

[299] PINHEIRO, 1994

[300] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997

[301] STOCKWELL, 1978. O Itamararaty negou por meio de nota as afirmações do

ex-agente da CIA de que tivesse sofrido pressão para a retirada de Ovídio Melo de Luanda. Segundo Ovídio Melo, se houve de fato pressão, o Governo brasileiro não cedeu a ela, já que ele permaneceu em Luanda até a independência, como previsto. Entrevista com Embaixador Ovídio Melo, Rio de Janeiro, em 4/08/2006.

[302]MELO, 2006.

[303] Despacho telegráfico para a Representação Especial em Luanda, número 393, de 06/11/1975.

[304] Tal questão não se apresentava como um problema para Geisel que tinha um caráter autoritário e era centralizador; ademais nas próprias palavras de Geisel "o CSN não era um órgão deliberativo, mas sim um órgão de consulta do Presidente". D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.364

[305] GÓES,1978

[306] PINHEIRO, 1994 p.291

[307] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.344

[308] PINHEIRO, 1994 p.288

[309] PINHEIRO, 1994 p. 291

[310] Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Ítalo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[311] Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Iíalo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[312] "Dize-me com quem andas e dir-te-ei quem és". Jornal da Tarde. 13/11/1975; "Má Companhia", Jornal do Brasil, 15/11/1975; "A Palavra que Falta". O Estado de São Paulo, 16/11/75, *apud* PINHEIRO, 1994

[313] FROTA, 2006 p. 190

[314] MELO, 2006 p. 78

[315] MELO, 2006

[316] Entrevista com Ovídio Melo, Rio de Janeiro, em 04/08/2006

[317] Despacho telegráfico para a Representação Especial em Luanda, número 436, de 08/12/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[318] MELO, 2006

[319] MELO, 2006 p. 9

[320] Telegrama da Representação Especial em Luanda, número 513, de 20/11/1975. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[321] Despacho telegráfico para a Embaixada em Luanda, número 290, de 02/06/1976. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[322] Despacho telegráfico para a Embaixada em Luanda, número 290, de 02/06/1976. Arquivo Ministério das Relações Exteriores, Brasília

[323] MELO, 2006 p.76

[324] MELO, 2006 p.76

[325] MELO, 2006 p. 77

[326] MELO, 2006 p. 81

[327] MELO, 2006 p.64

[328] MELO, 2006 p. 65

[329] MELO, 2006 p. 65

[330] "Angola poderá ameaçar o Brasil", Sérgio Motta Mello. O Estado de São Paulo, 16/12/75; "Moyniham faz lembrar geopolítica de Golbery". O Estado de São Paulo. 17/12/75

[331] Entrevista com o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Brasília, 2001

[332] "Diplomacia Suspeitosa". O Estado de São Paulo, 11/12/75

[333] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1997 p.344

[334] ALLISON & ZELIKOW, 1999

[335] Exposição de Motivos ao Senhor Presidente da República, Emílio Garrastazú Médici, número 22, de 20/01/1974

[336] Por sua participação direta, vale mencionar, entre outros: Cyro Cardoso, Gil Roberto Ouro Preto, Affonso Celso Ouro Preto, Raul Taunay, Sérgio Wegguelin Vieira.

[337] GUERREIRO, 1992 p.186

[338] Telegrama particular para o Chanceler Azeredo da Silveira, de 05/08/1975, da Representação Especial em Luanda; Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Italo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[339] Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Italo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[340] MELO, 2006

[341] MELO, 2006

[342] Telegrama particular do Chanceler Azeredo da Silveira para o Ministro Italo Zappa, número p/2530, de 05/08/1975. Arquivo do CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

[343] FROTA, 2006 p.191

[344] Entrevista com Embaixador Ovídio Melo, Rio de Janeiro, 04/08/2006

[345] MELO, 2006

[346] FROTA, 2006 p.190

[347] FROTA, 2006 p. 190 e 198

[348] GEISEL *apud* D'ARAÚJO & CASTRO, 1996 *passim*

[349] FROTA, 2006 p.190

[350] Jornal do Brasil, 6/04/1979, *apud* FROTA p.182

Referências Bibliográficas

Referências Bibliográficas

Livros

ABREU, Hugo. O outro lado do poder. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis. New York: Longman, 1999.

BAUER, Werner. A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1985.

BANDEIRA, Moniz. Brasil e Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____ . Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de História. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BELOCH, Israel; ABREU, Alzira Alves de. (Coords). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, 1930-1983. Rio de Janeiro: FGV, FINEP, Ed. Forense Universitária, 1984.

BRIDGLAND, F. Jonas Savimbi: a Key to Africa. London: Hodder & Stoughton, 1986.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. A política externa do Governo Kubitschek. Brasília: Thesaurus, 1996.

CAMARGO, Aspasia; GOES, Walder. O drama da sucessão e a crise do regime. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

CAMARGO, Sonia; VASQUEZ OCAMPO, Jose Maria. Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984. São Paulo: Convívio, 1988.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e partidos políticos no Brasil: 1930 a 1964. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

CASTRO, Antonio Barros de. Ajustamento x transformação – a economia brasileira de 1974 a 1984. São Paulo: Companhia de Luz e Força, 1985.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. São Paulo: Ática, 1992.

COMBLIN, Joseph. A ideologia de segurança nacional: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1980.

DANTAS, San Tiago. Política Externa Independente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). Ernesto Geisel. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

D'ARAUJO, Maria Celina. O Segundo Governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Jr. Robert L. Contending theories of international relations: a comprehensive survey. New York: Longman, 1996.

FONSECA JUNIOR. Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. Sao Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONATAINE, Roger Warren. The Foreign Policy Making Process in Brazil. Tese de doutoramento. The John Hopkins University, 1970.

FRANKEL, Joseph. Contemporary international theory and the behaviour of states. London: Oxford University Press, 1973.

FROTA, Sylvio. Os Ideais Traídos. Rio de Janeiro: Zahar, 2006

GASPARI, Elio. A Ditadura Escancarada. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2002.

GELDENHUYS, D. South Africa's Search for Security since the Second World War. Braamfontein; South African Institute of International Affairs, 1978.

GEDDES, Barbara. Politician's dillema – building state capacity in Latin America. Universitary of Califórnia Press, 1996.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Lembranças de um Empregado do Itamaraty. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, Fernando Andresen. The Origins of the Angolan Civil War, Foreign intervention and domestic political conflict. London: Macmillan Press, 2001.

GÓES, Walder de. O Brasil do General Geisel – estudo do processo de tomada de decisão no regime militar burocrático. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GOLBERY, do Couto e Silva. Conjuntura política nacional. O poder executivo e a geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria Jose Olimpio Editora, 1981.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (Eds.). Ideas & Foreign Policy, beliefs, institutions and political change. New York: Cornell University Press, 1993.

HALPERIN, M. The Cuban Role in Southern Africa in J. Seiler (ed), Southern Africa Since the Coup. Boulder, Col. : Westview Press, 1981.

ISAACSON, W. Kissinger: a Biography. New York: Simon & Schuster, 1992.

KAPUSCINSKI, Ryszard. Another Day of Life. New York: Vintage International, 2001.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. New York: Simon &Schuster, 1994.

LINS. Álvaro. Barão do Rio Branco, biografia pessoal e história política. São Paulo: Ed. Nacional, 1965.

MOURA, Gérson.

NABUCO, Maurício. Reflexões e Reminiscências. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1982.

QUEIROZ, A. Angola do 25 de abril ao 11 de novembro; a Via Agreste da Liberdade. Lisboa: Biblioteca Ulmeiros, 1978.

SARAIVA, José Flávio Sombra. O lugar da África. A dimensão Atlântica da política externa brasileira (de 1946 aos nossos dias). Brasília: Editora Universidade de Brasilia, 1996.

SEINTNFUS, Ricardo Antônio Silva. O Brasil de Getúlio Vergas e a formação de blocos (1930-1942) . Sao Paulo: Ed. Naconal, 1985.

SELCHER, Wayne A. The Afro-Asian dimension of Brazilian foreign policy 1956-1972. Gainsville: The University Presses of Florida, 1974.

SIMON, Herbert Models of man. New York: John Willey and Sons Inc., 1857.

SKIDMORE, Thomas. Brasil de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

_____. O Brasil de Getúlio Vargas a Castelo Branco. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1969.

SNYDER, R.C.; Bruck, H.W.; SAPIN, B. Foreign policy decision. Making an approach to the study of international politics. New York: Free Press, 1962.

SOUTO MAIOR, Luis Augusto. O Pragmatismo Responsavel. In: ALBUQUERQUE, José Augusto (Org.). Crescimento, modernização e política externa, Projeto Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. São Paulo, Editora Cultura, 1996.

STEPAN, Alfred. Os Militares de Abertura a Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

SULLIVAN, M. International Relations: theories and evidences. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

WESSON, Robert, The United States and Brazil: the limits of influence. New York: Praeger, 1981.

ARTIGOS, PALESTRAS E TESES

ABREU, Fernando Jose Marroni de. L'évolution de la politique Africaine du Brésil. Mémoire redigé sous la direction de M. Le Professeur George Couffignal. Université Pantheon Sorbonne. Paris, 1988.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. A política externa brasileira e as relações Brasil África. 187. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

ARCELA, Nina. O Acordo Nuclear Teuto-Brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório. 1992. Dissertação Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 1992.

BARROS, Alexandre de S. C. A Formação das Elites e a Continuação da Construção do Estado Nacional Brasileiro, Dados, n. 15.

BATH, Sérgio F. Guarischi. Alguns Dados para o Levantamento da História do Instituto Rio Branco. Leituras Especiais, n..16, agosto de 1979.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Sobre as Atribuições da Diplomacia. Digesto Econômico, v. 177, maio/junho, 1964.

CASTRO, J.A de Araújo. O Congelamento do poder Mundial. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, v. 33, n. 30, p. 172. 1972.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Tese de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1984.

DANTAS, San Tiago. Discurso proferido no Congresso Nacional em 29 de maio de 1962. RBPI 27:502-20. set. 1964, p. 13.

HALLET, Robin. The South African Intervention in Angola, 1975-1976. African Affairs, s. I., v. 77, n. 308, July 1978.

HIRST, Monica. O Processo de Alinhamento Brasil/ Estados Unidos, 1982. Dissertação (Mestrado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1982.

LIGIERO, Luis Fernando. Políticas Semelhantes em Momentos Diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-64) e o Pragmatismo Responsável (1974-79), 2000 Tese (Dotourado) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

MALAN, Pedro Sampaio. Et al Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952). Rio de Janeiro: IPEA. 1977.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década de 64-74. Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 12, p.53-98, abril/maio/junho 1975.

MELO, Ovídio de Andrade. O Reconhecimento de Angola pelo Brasil em 1975. Texto elaborado para palestra de Seminário organizado pela USP e pela FUNAG sobre Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro, 2006. Mimeografado.

MELLO, Sergio Motta. Angola poderá ameaçar o Brasil. O Estado de São Paulo, São Paulo, 16/12/75.

MELLO E SILVA, Alexandra de. A Política Externa de J.K: a Operação Panamericana. Tese de Mestrado apresentada no Instituto de

Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1992.

MOURÃO, Fernando A. Reflexões sobre uma política para as reflexões internacionais e em relação ao continente africano. Campos do Jordão: X Encontro Anual da ANPOCS, out. 1986. Mimeografado.

Moyniham faz lembrar geopolítica de Golbery. O Estado de São Paulo, São Paulo, 17/12/75.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the President, the military and the Foreign Ministry. 1994 (Tese de doutoramento) – Department of International Relations, London School of Economics and Political Science, 1994.

SARAIVA, Miriam Gomes. A opção européia nos marcos do Pragmatismo Responsável: a política externa brasileira para países europeus de 1974 a 1979. 1990. (Dissertação de Mestrado), Instituto de Relações Internacionais Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Palestra proferida em homenagem ao Chanceler Azeredo da Silveira. Brasília: Instituto Rio Branco, 15/05/2000 (palestra).

SILVA, Eduardo da. A nova política nuclear brasileira. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 7, n. 18, 1991.

SILVEIRA, Azeredo da. Silveira Explica em Londres a Política Externa Brasileira. Resenha de Política Exterior do Brasil, v. 2, n. 7, out./nov./dez., 1975.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; MOURA, Gérson. A trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. Dados Revista de Ciências Sociais. Editora Campus, vol. 25, n. 3, p. 349-363. set. 1987.

SOARES DE LIMA, Maria Regina , 1994. "Ejes Analíticos y Confilcto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña". América Latina / Internacional, vol, n.2.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata Carvalho de. Idéias e Instituições: a Política.

VALENTA, J. The Soviet-Cuban Intervention in Angola, 1975, in Studies in Comparative Comunism. University of South Califórnia, Volume XI, n. 1 e 2, 1978.

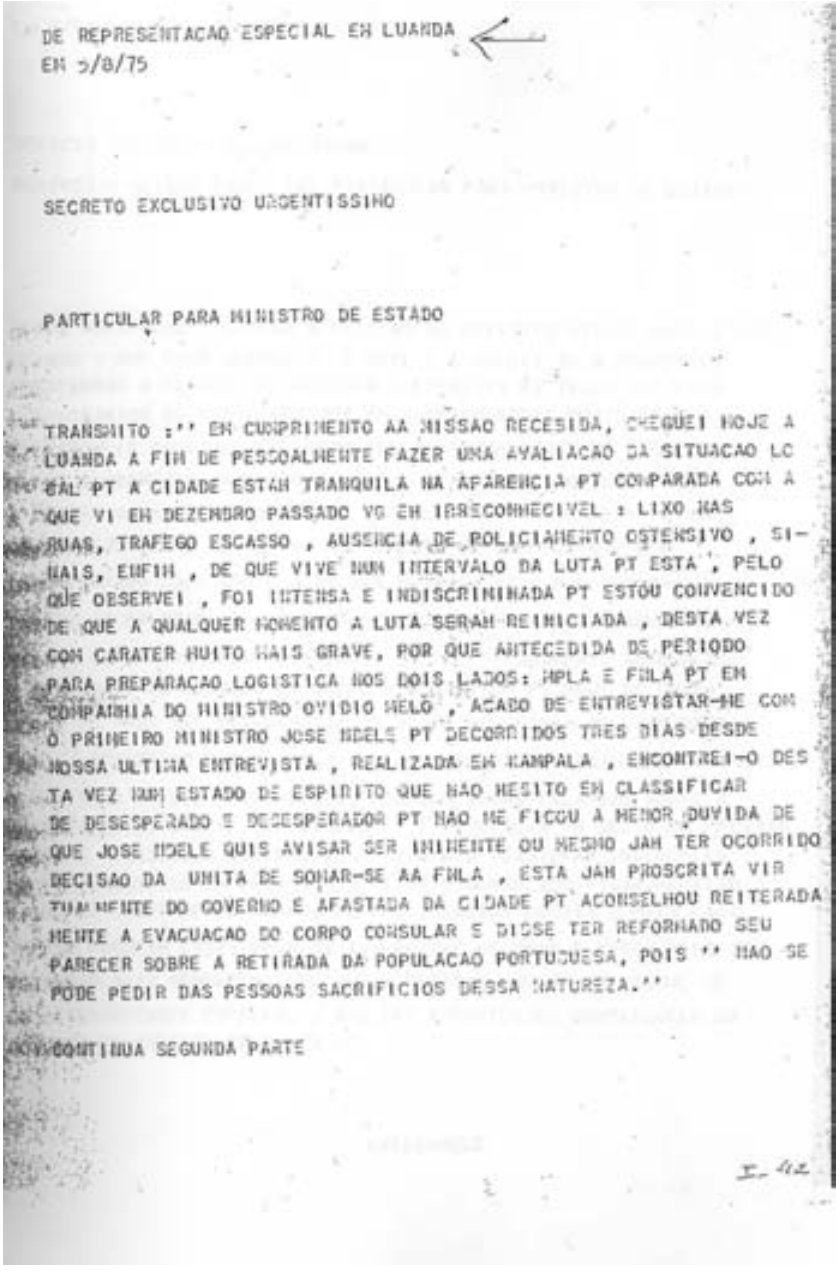
Documentos públicos

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores (s/d).

_____. Presidência da República. Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República. GEISEL, Ernesto. Discursos., v.1, 1975.

_____. Presidência da República. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Rio de Janeiro: IBGE, 1974.

ANEXOS



DE REPRESENTACAO ESPECIAL EM LUANDA
EM 5/8/75

SECRETO EXCLUSIVO URGENTISSIMO

PARTICULAR PARA MINISTRO DE ESTADO

TRANSMITO :'' EM CUMPRIMENTO AA MISSAO RECEBIDA, CHEGUEI HOJE A LUANDA A FIM DE PESSOALMENTE FAZER UMA AVALIACAO DA SITUACAO LOCAL PT A CIDADE ESTAH TRANQUILA NA APARENCIA PT COMPARADA COM A QUE VI EM DEZEMBRO PASSADO VG EH IRRECONHECIVEL : LIXO NAS RUAS, TRAFEGO ESCASSO , AUSENCIA DE POLICIAMENTO OSTENSIVO , SINAIS, ENFIM , DE QUE VIVE NUM INTERVALO DA LUTA PT ESTA , PELO QUE OBSERVEI , FOI INTENSA E INDISCRIMINADA PT ESTOU CONVENCIDO DE QUE A QUALQUER MOMENTO A LUTA SERAH REINICIADA , DESTA VEZ COM CARATER MUITO MAIS GRAVE, POR QUE ANTECEDIDA DE PERIODO PARA PREPARACAO LOGISTICA NOS DOIS LADOS: MPLA E FNLA PT EM COMPANHIA DO MINISTRO OVIDIO MELO , ACABO DE ENTREVISTAR-ME COM O PRIMEIRO MINISTRO JOSE NDELE PT DECORRIDOS TRES DIAS DESDE NOSSA ULTIMA ENTREVISTA , REALIZADA EM KAMPALA , ENCONTREI-O DESTA VEZ NUM ESTADO DE ESPIRITO QUE NAO HESITO EM CLASSIFICAR DE DESESPERADO E DESESPERADOR PT NAO ME FICOU A MENOR DUVIDA DE QUE JOSE NDELE QUIS AVISAR SER IMINENTE OU MESMO JAH TER OCORRIDO DECISAO DA UNITA DE SONAR-SE AA FNLA , ESTA JAH PROSCRITA VIRTUALMENTE DO GOVERNO E AFASTADA DA CIDADE PT ACONSELHOU REITERADAMENTE A EVACUACAO DO CORPO CONSULAR E DISSE TER REFORMADO SEU PARECER SOBRE A RETIRADA DA POPULACAO PORTUGUESA, POIS '' NAO SE PODE PEDIR DAS PESSOAS SACRIFICIOS DESSA NATUREZA.''

CONTINUA SEGUNDA PARTE

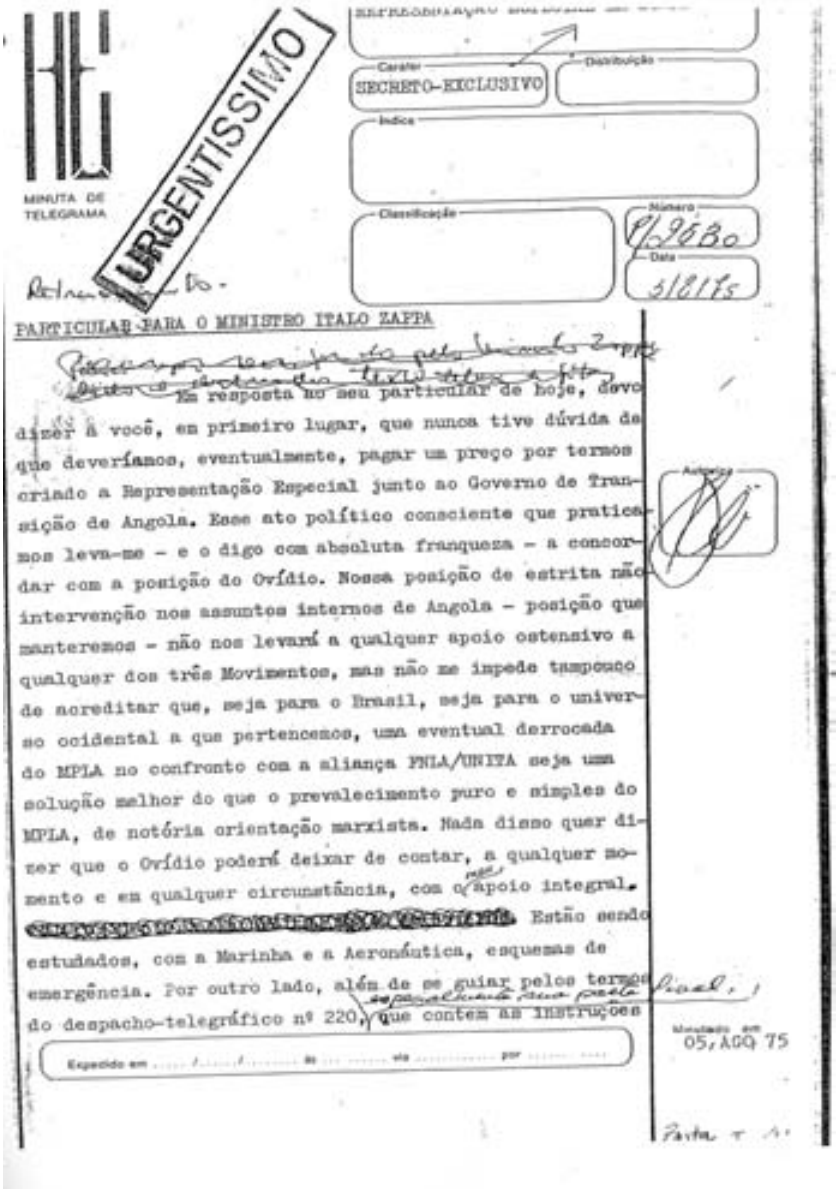
EM 5/8/75

SECRETO EXCLUSIVO URGENTISSIMO

SEGUNDA E ULTIMA PARTE TEL PARTICULAR PARA MINISTRO DE ESTADO-

DESSA NATUREZA.'' CONTRA A OPINIAO DO MINISTRO OVIDIO MELO ;' SOU LEVADO ;' POR TUDO QUANTO VI E OUVI ;' A SOLICITAR A VOSSENCIA CONSIDERAR A DECISAO DE ORDENAR A IMEDIATA RETIRADA DOS TRES FUNCIONARIOS DO ITAMARATY QUE PERMANECEM NESTE POSTO PT SUA PERMANENCIA AQUI JAH NAO SERVIRIA A NENHUM OBJETIVO ;' POIS ESTAH CLARAMENTE DESBOROADA A SITUACAO CONSTITUCIONAL QUE A JUSTIFICAVA PT AO CONTRARIO ;' PODERAH ESSA PERMANENCIA SER CONTRAPRODUCENTE NA PARTIR DO MOMENTO EM QUE PUDESSE SER INTERPRETADA COMO APOIO A UM DOS MOVIMENTOS ;' NAO EQUIDISTANCIA EM RELACAO AOS TRES PT REPITO QUE FOI O REPRESENTANTE MAXIMO DE UM DOS TRES MOVIMENTOS QUE REITERADAMENTE ACONSELHOU A EVACUACAO DO PESSOAL DO CORPO DIPLOMATICO PT HOJE DE MANHA;' CERCA DE TRES MIL POSTULANTES DE VISTO COLOCARAM-SE ;' EM DESESPERO ;' FRENTE AO CONSULADO A FIM DE EXIGIR CONCESSAO DE VISTOS PT O MINISTRO OVIDIO MELO ACALMOU -OS COM VAGAS PALAVRAS SOBRE A COOPERACAO DO BRASIL COM ANGOLA PT A TENDENCIA EH QUE ESSA PRESSAO SOBRE O CONSULADO AUMENTE E QUE VENHA A OCASIONAR INCIDENTES DE CONSEQUENCIAS IMPREVISIVEIS PT SE O CONSULADO FICAR PROVISORIAMENTE CONFIADO AA GUARDA DE FUNCIONARIOS LOCAIS ;' MAIS FACILMENTE PODERAO ESTES OPOR-SE AA PRESSAO DE TODO O TIPO;' POIS SE TORNARAH MAIS COMPREENSIVEL QUE A DECISAO NAO EH DO CONSUL OU DO REPRESENTANTE ESPECIAL ;' MAS DAS AUTORIDADES COMPETENTES DO GOVERNO BRASILEIRO PT ZAPPA ''

OVIDIOMELO



MINUTA DE TELEGRAMA

URGENTISSIMO

Caráter: SECRETO-EXCLUSIVO

Distribuição

Índice

Classificação

Número: 0/2680

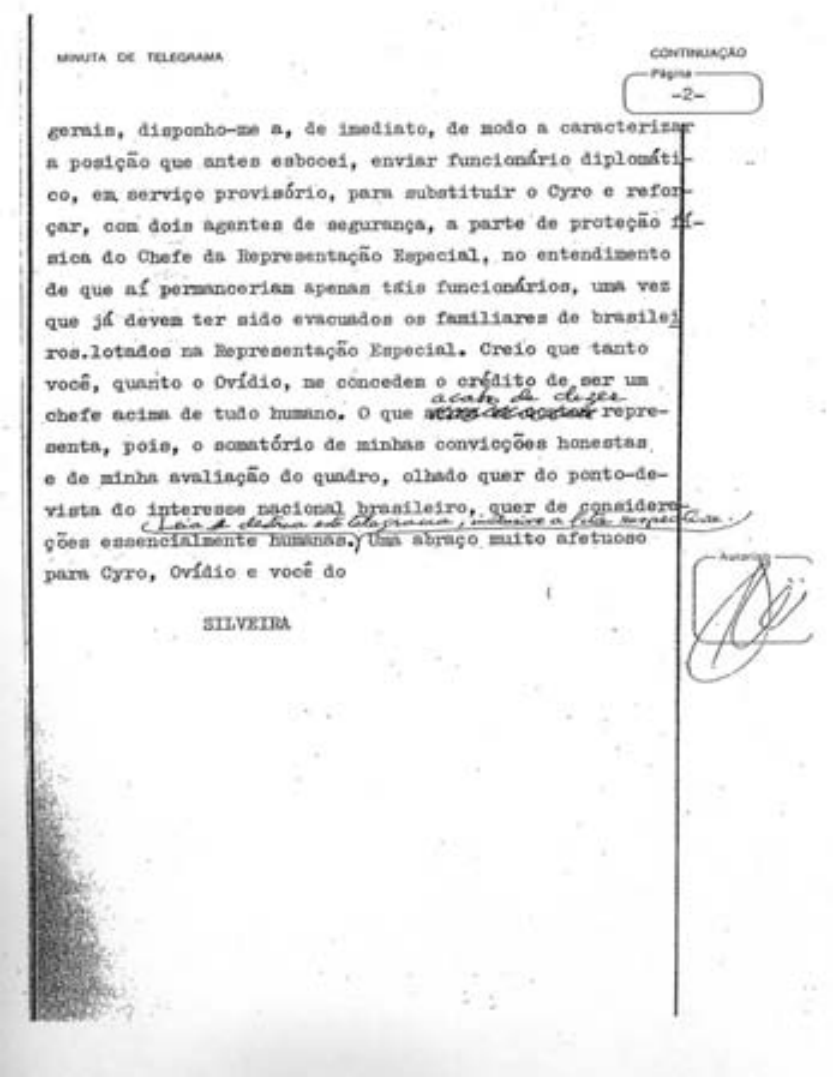
Data: 5/8/75

PARTICULAR PARA O MINISTRO ITALO ZAPPA

Em resposta ao seu particular de hoje, devo dizer a você, em primeiro lugar, que nunca tive dúvida de que deveríamos, eventualmente, pagar um preço por termos criado a Representação Especial junto ao Governo de Transição de Angola. Esse ato político consciente que praticamos levou-me - e o digo com absoluta franqueza - a concordar com a posição do Ovídio. Nossa posição de estrita não intervenção nos assuntos internos de Angola - posição que manteremos - não nos levará a qualquer apoio ostensivo a qualquer dos três Movimentos, mas não me impede tampouco de acreditar que, seja para o Brasil, seja para o universo ocidental a que pertencemos, uma eventual derrocada do MPLA no confronto com a aliança FNLA/UNITA seja uma solução melhor do que o prevalecimento puro e simples do MPLA, de notória orientação marxista. Nada disso quer dizer que o Ovídio poderá deixar de contar, a qualquer momento e em qualquer circunstância, com o mais apoio integral. Estão sendo estudados, com a Marinha e a Aeronáutica, esquemas de emergência. Por outro lado, além de se guiar pelos termos do despacho-telegráfico nº 220, que contem as instruções

Expedido em ... / ... / ... às ... via ... por ...

Minutado em 05, AGO 75



MINUTA DE TELEGRAMA

CONTINUAÇÃO
Página
-2-

gerais, disponho-me a, de imediato, de modo a caracterizar a posição que antes esbocei, enviar funcionário diplomático, em serviço provisório, para substituir o Cyro e reforçar, com dois agentes de segurança, a parte de proteção física do Chefe da Representação Especial, no entendimento de que aí permaneceriam apenas três funcionários, uma vez que já devem ter sido evacuados os familiares de brasileiros lotados na Representação Especial. Creio que tanto você, quanto o Ovídio, me concedem o crédito de ser um chefe acima de tudo humano. O que acabo de dizer represento, pois, o somatório de minhas convicções honestas e de minha avaliação do quadro, olhado quer do ponto-de-vista do interesse nacional brasileiro, quer de considerações essencialmente humanas. Um abraço muito afetuoso para Cyro, Ovídio e você do

SILVEIRA