

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no
Brasil e no Chile (1964-1973)**

Fernanda de Moura Fernandes

Brasília

2007

Fernanda de Moura Fernandes

**De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no
Brasil e no Chile (1964-1973)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília

2007



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**De Golpe a Golpe: política exterior e regime político no Brasil e no
Chile (1964-1973).**

Fernanda de Moura Fernandes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Data: 26/07/2007

Banca examinadora:

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva (Orientador)

Prof. Dr. Antônio Carlos de Moraes Lessa (Membro)

Prof. Dr. Norberto E. Consani (Membro)

Prof. Dr. Amado Luiz Cervo (Suplente)

Dedico este trabalho ao meu pai e aos anos que vivemos juntos. A minha mãe e a minha irmã que seguem ao meu lado.

Ao Prof. Flávio Saraiva, pela relação de amizade e confiança mútua construída ao longo desta orientação acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa concedida no ano de 2005 para realização deste Mestrado na Universidade de Brasília.

Ao Prof. Norberto Consani, do Instituto de Relaciones Internacionales da Universidade Nacional de La Plata, Argentina, pela oportunidade de realizar um estágio nesta instituição no ano de 2004 e que tanto contribuiu para ampliar meus horizontes.

À Profa. Isabel Canto, pelo incentivo pessoal e pelas lições de força e sabedoria no convívio diário.

Ao Maciel, por me demonstrar incontáveis vezes o significado da palavra compartilhar.

A minha família e amigos, por me fazerem crer que a vida vai além de nossas preocupações.

[...] o senhor sabe: eu careço de que o bom seja bom e o rúim rúim, que dum lado esteja o preto e do outro o branco, que o feio fique bem apartado do bonito e a alegria longe da tristeza! Quero os todos pastos demarcados... Como é que posso com este mundo? A vida é ingrata no macio de si; mas transtraz a esperança do meio do fel [...]. Ao que este mundo é muito misturado.

Guimarães Rosa (1963, p. 210)

RESUMO

O regime político tem recebido, tradicionalmente, menos atenção nos estudos acerca das determinantes internas que influenciam a política exterior de um determinado país no campo das relações internacionais. Os componentes estruturais e os componentes não-estruturais que constituem o regime político possuem pesos distintos quando examinados em suas especificidades. A partir de um estudo histórico e comparativo entre o regime político democrático no Chile e o regime político autoritário no Brasil, inaugurados no ano do golpe militar brasileiro em 1964, este trabalho tem por objetivo analisar, por meio de um modelo explicativo, o peso dos diferentes componentes dos regimes políticos nas políticas exteriores chilena e brasileira no período compreendido até o golpe de 1973 no Chile. Esta análise contrapõe variáveis de ordem externa, bem como outras variáveis de ordem interna, com a variável regime político. As mudanças e continuidades observadas na inserção internacional de Brasil e Chile sinalizaram a existência de relações de causalidade ou de insubordinação entre essas variáveis e a formulação da política externa em ambos os países no período analisado.

Palavras-chave: Relações internacionais. Regime político. Política externa brasileira. Política externa chilena.

ABSTRACT

There is a lack of academic studies related to political regime and foreign policy in the field of international relations. When looking at their singularities, structural and non-structural components of political regime play different roles in foreign policy. Based on a comparative and historical study, taking into consideration Chilean democratic regime and Brazilian authoritarian regime in the period of 1964-1973, this research aims to analyze the influence of political regime and its components in foreign policy. The main conclusion that emerges from this research is that there is an important linkage between political regime and foreign policy. Although other internal and external factors should be considered.

Keywords: International relations. Political regime. Brazilian foreign policy. Chilean foreign policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – Política externa brasileira, regime político e padrões em mudança no sistema internacional.	15
1. O regime fechou: a política externa e as Forças Armadas.	15
2. A crença liberal: o governo de Castello Branco (1964-1967).	18
3. A crença na prosperidade nacional: o governo de Costa e Silva (1967-1969).	33
4. A crença no “Brasil potência”: o governo de Garrastazu Médici (1969-1973).	43
CAPÍTULO II – Política externa chilena, regime político e padrões em mudança no sistema internacional.	53
1. As faces democráticas do regime: a política externa e a década das “revoluções”	53
2. A crença na revolução em liberdade: o governo de Eduardo Frei (1964-1970).	56
3. A crença na revolução socialista: o governo de Salvador Allende (1970-1973).	69
CAPÍTULO III – Autoritarismo, democracia e política externa: similitudes entre Brasil e Chile	81
1. Regime político e política externa: ausência de uma relação causal?	81
2. Os padrões em mudança do sistema internacional e a busca por autonomia.	86
3. O desenvolvimentismo e a política exterior: uma orientação comum.	93
4. A integração regional: entre a ação e a retórica.	98
CAPÍTULO IV – Autoritarismo, democracia e política externa: divergências entre Brasil e Chile	103
1. Regime político e política externa: um modelo explicativo.	103
2. Valores, idéias e crenças que afastam: o peso diferenciado dos regimes políticos nas políticas externas de Brasil e Chile.	107

3. O “sentido de urgência” e o “sentido de acomodação”: o ano de 1964.	113
CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123
1. Fontes Primárias	123
2. Fontes Secundárias	124

INTRODUÇÃO

O interregno de 1964 a 1973 constituiu-se período relevante na história política de Brasil e Chile, bem como em sua inserção internacional diante dos padrões em mudança do sistema internacional e os regimes políticos verificados nesse período. A natureza dos regimes políticos no Brasil e no Chile, o primeiro de caráter autoritário e o segundo advindo de uma longa tradição democrática, sugeriram a análise comparada entre as políticas exteriores dos dois países, desde a instauração do regime militar brasileiro em 1964 até a deposição de Allende em 1973 e a ascensão do regime militar no Chile, ambos por meio de um golpe político.

O objetivo deste trabalho foi analisar, sob uma perspectiva histórica e comparada, o peso do regime político na formulação das políticas exteriores e na inserção internacional de Brasil e Chile no período de 1964 a 1973. A submissão ou continuidade da política externa ao regime político revela a relação de causalidade existente entre a política externa e as opções de ordem política, econômica e ideológica nos governos que ascenderam ao poder em cada regime, frente às condições em transformação do sistema internacional e suas variantes regionais e sub-regionais, que igualmente produziram impactos na inserção internacional dos dois países.

A opção pela análise histórica e comparada em política externa permitiu que a pesquisa estivesse fundamentada na coletânea de acontecimentos concretos, tendo como base o empirismo, característico do processo indutivo, e em seu desenvolvimento evolutivo, a partir da observação de analogias e regularidades presentes no decorrer do processo histórico¹.

O estudo do regime político como variável explicativa da política externa vem sendo desenvolvido na América Latina desde meados da década de 1970. Destacaram-se, nesse sentido, os esforços de sistematização e compreensão das variáveis externas e variáveis internas – incluindo-se o regime político – e sua influência nas políticas exteriores latino-americanas. Tais esforços foram empreendidos por autores como Salmore e Salmore (1978), Klaveren (1978), Heraldo Muñoz (1987), Whilhelmy (1987), Roberto Russel (1989; 1990),

¹ Conforme DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 39-40.

Mônica Hirst (1986), Lasagna (1995), Cervo (2003), Saraiva (2003) e Bernal-Meza (2003; 2005).

O conceito de regime político é abrangente na literatura, e gerou conceituações bastante análogas acerca do tema. Os conceitos em geral definem o termo como “um conjunto de regras formais e informais que regulam as relações entre os atores no sistema político, bem como as relações estado-sociedade”². O caráter destas relações permite a classificação do regime como democrático, autoritário, totalitário, fascista etc. Em quase todos os tipos de regime, o caráter específico das regras também modelará a conduta da política exterior, determinando por exemplo quem formulará a política, com que instrumentos e de que maneira.

O peso do regime político na política externa de Brasil e Chile foi verificado pela utilização de um modelo explicativo desenvolvido por Marcelo Lasagna³. Tal modelo estabelece o regime político como variável explicativa da política exterior e objetiva analisar as mudanças e/ou continuidades observadas na conduta externa dos estados em função do regime político adotado.

O modelo explicativo proposto por Lasagna parte da premissa que uma mudança no regime político pode conduzir a uma alteração na política exterior, dado que esta última é parte integrante do conjunto de políticas de um determinado estado. Como tal sofre influência das estruturas e grupos políticos responsáveis pelo processo de tomada de decisões e da formulação política.

Dessa forma, Lasagna considera em seu modelo explicativo dois pressupostos básicos: 1) a existência de uma relação de causalidade entre a mudança de regime e a política exterior; e 2) o fato de a política exterior não ser estática e desenvolver-se por meio de um processo cíclico, que envolve continuidades e mudanças.

Tendo como base o conceito de regime, Lasagna estabeleceu uma diferenciação fundamental quanto aos componentes do regime político:

² Segundo HURRELL, Andrew. Political regimes and foreign policies: an introduction. In: *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003. p. 43.

³ Ver os seguintes textos: LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago, año XXVIII, n. 111, jul.-set. 1995; e LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista Cidob d'afers Internacionals*, n. 32, 1996. Disponível em: <<http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/afers/32lasagna.cfm>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

1) Componentes estruturais: compreendem as normas ou regras do jogo que regulam a vida política da sociedade; as relações entre o estado e a sociedade; e as estruturas institucionais. Estes elementos definem os espaços e as competências dos atores na tomada de decisões.

2) Componentes não-estruturais: dizem respeito às ideologias; aos valores; aos princípios e crenças que sustentam o projeto global do regime e influenciam na condução e estilo diplomático do líder político.

Dessa forma, os componentes do regime político podem determinar alguma alteração nas dimensões da política exterior, tais como: orientação, diretrizes, estratégias e ação, e o próprio processo de formulação da política exterior.

O trabalho divide-se em quatro capítulos. O caminho das similitudes e divergências foi escolhido para trilhar a análise comparada entre as políticas exteriores de Brasil e Chile, em detrimento ao estabelecimento de grandes temas previamente selecionados. Distintos, porém não excludentes, o método ora adotado propõe-se a identificar os elementos coincidentes e divergentes dentro de um escopo mais amplo.

No capítulo I é analisada a política externa brasileira sob o regime autoritário nas gestões dos presidentes Castello Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974). A instauração do regime militar em 1964 e a estrutura política que ascendeu ao poder impactaram, de maneira distinta, a política exterior brasileira dentro do mesmo regime político, principalmente no que se referiu ao perfil de atuação do país no cenário internacional e a adoção de princípios específicos na formulação da política externa.

No capítulo II, por seu turno, é analisada a política externa chilena sob as gestões democráticas de Eduardo Frei (1964-1970) e Salvador Allende (1970-1973). A “década das revoluções”, como é conhecido o período compreendido entre 1964 e 1963 no Chile, imprimiu a política exterior chilena elementos inovadores e criativos, frutos da ascensão ao poder de grupos político não tradicionais na esfera política. Sob égide das tradições do regime democrático, esses governos redefiniram o perfil de inserção internacional do país e os princípios guiadores da política externa chilena, contudo, sob as bases do regime democrático.

No capítulo III são analisadas as similitudes entre as políticas exteriores de Brasil e Chile no período. A luz de contribuições de autores acerca da temática entre regime político e política externa, foram identificadas as diretrizes comuns nas políticas exteriores de Brasil e Chile que perpassaram a diferença entre os dois tipos de regime adotados. Esses elementos

dizem respeito à busca de autonomia no cenário internacional; a política exterior como instrumento para o desenvolvimento; e a integração regional.

No capítulo IV, a partir da aplicação do modelo explicativo desenvolvido pelo autor chileno Lasagna, são analisadas as divergências nas políticas exteriores de Brasil e Chile, estas como consequência da relação de causalidade entre os tipos de regime político adotados e a política externa. A orientação do regime frente aos valores, as idéias e as crenças dos líderes políticos sugerem que no Chile, a influência do regime democrático na projeção internacional do país e na formulação da política exterior possuiu peso preponderante em comparação com o caso brasileiro. Outro elemento identificado diz respeito ao sentido de urgência presente nos dois países, e que refletiram, em alguma medida, os desígnios de Brasil e Chile enquanto estado-nação diante de um contexto nacional e internacional marcado por profundas mudanças.

A guisa de conclusão são expostos os parâmetros conceituais e práticos retirados da análise das políticas exteriores de Brasil e Chile sob regimes políticos distintos na mesma temporalidade. As convergências e divergências identificadas entre ambos os casos não esgotam outras dimensões e temas existentes além dos aspectos explorados neste trabalho e no estudo comparativo das políticas exteriores brasileira e chilena no período analisado.

De um modo geral, o presente trabalho pretende contribuir para o estudo da política exterior e de seus determinantes, notadamente o regime político, no campo das relações internacionais. Ademais, buscou-se igualmente contribuir para o conhecimento das relações internacionais e da história de nossos países vizinhos, em virtude do papel desempenhado pela América do Sul como espaço privilegiado da atuação diplomática brasileira desde meados do século XIX.

CAPÍTULO I – Política externa brasileira, regime político e padrões em mudança no sistema internacional.

1. O regime fechou: a política externa e as Forças Armadas.

Os militares assumiram o poder em março de 1964, inaugurando um período na história política brasileira marcado pelo regime autoritário⁴. O governo do General Humberto de Alencar Castello Branco, primeiro presidente do novo regime, impactou, *a priori*, as orientações da política externa independente (PEI)⁵ implementada nas gestões de Jânio Quadros (de fevereiro a agosto de 1961) e de João Goulart (1961-1963).

Sob a gestão de Goulart, a política externa vivenciou um momento de universalização de seus valores em contraste à divisão ideológica da Guerra Fria (1947-1989) entre Estados Unidos e União Soviética no cenário internacional. Concernente com as demandas e interesses nacionais, a política externa deveria ser independente, auto-sustentada, inovadora e compromissada com o desenvolvimento econômico⁶.

A PEI reformulou a inserção internacional do Brasil, contudo, foi gerada em um momento de exarcebação do nacionalismo de caráter reformista e populista por parte do governo Goulart, diante de um contexto interno não muito favorável para sua execução. O impacto dos altos níveis de inflação e do crescente endividamento externo, somados a crise

⁴ No que concerne ao novo bloco de poder que ascendeu no Brasil em 1964, há obras fundamentais que avaliam, por um lado, a quebra institucional do processo de democratização da sociedade brasileira em curso desde o imediato pós-guerra e, por outro lado, as influências e implicações internacionais sobre o golpe de 64. No primeiro caso, ver por exemplo, BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. No segundo caso ver a obra de DREIFUSS, René A. *1964: a conquista do estado – ação política, poder e golpe de classes*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

⁵ A respeito da Política Externa Independente há certo consenso entre os especialistas em política externa do Brasil acerca de sua dimensão autonomista e de busca de exploração de espaços na cena internacional. Ver CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995; STORRS, Keith Larry. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964*. Nova York: Cornell University, 1973.

⁶ A respeito da PEI há visões que identificam mais inovação e outras que a consideram mais continuidade em relação ao paradigma nacional-desenvolvimentista gerado na Era Vargas. No segundo caso consagram-se as visões de Cervo e Bueno (2002). Consultar também, CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003. Para análise mais detalhada sobre as linhas da PEI, ver Vizentini (1995).

política que rondava o país desde o término da gestão de Juscelino Kubitschek (1955-1959), preocupava a opinião pública e os diferentes setores da sociedade, notadamente aqueles mais afetados pela crise econômica, como os setores agrário e industrial.

As demonstrações populistas do governo eram associadas pela opinião pública e pelos opositores de Goulart, principalmente as elites nacionais⁷, a tentativa de implantação do regime comunista no Brasil. Os partidos que se opunham a João Goulart como a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrático (PSD) o acusavam de estar planejando um golpe esquerdista e de ser o responsável pelo agravamento da crise político-institucional que o país enfrentava na época. No dia 13 de março de 1964, João Goulart realizou um grande comício na Central do Brasil, Rio de Janeiro, onde defendeu as Reformas de Base e prometeu mudanças radicais na estrutura agrária, econômica e educacional do país.

Em 19 de março do mesmo ano, os setores conservadores organizaram um protesto que reuniu milhares de pessoas no centro da cidade de São Paulo contra as intenções de João Goulart, conhecido como a Marcha da Família com Deus pela Liberdade. A crise política e as tensões sociais aumentavam a cada dia. No dia 31 de março de 1964, tropas de Minas Gerais e São Paulo saíram às ruas. Para evitar uma guerra civil, Goulart deixou o país refugiando-se no Uruguai, sendo o regime militar⁸ instaurado no país.

⁷ René Dreifuss realiza em sua obra análise detalhada do papel do bloco de poder multinacional e associado e da tecnoburocracia (associação do capital monopolístico transnacional aos diferentes níveis da burocracia estatal), fortalecidos pelo crescimento acelerado do capitalismo brasileiro durante a gestão de Juscelino Kubitschek (JK), na instauração do regime militar em 1964. Essas frações econômicas dominantes (compostas por empresários, comerciantes e banqueiros) possuíam uma visão contrária ao clientelismo e paternalismo verificados no governo populista de JK, presentes também no início da década de 1960, representando um choque entre os interesses sócio-econômicos multinacionais associados e os interesses da classe trabalhadora, mobilizada e liderada por um governo nacionalista de base reformista. O autor destaca que o governo Jânio Quadros foi à última tentativa eleitoral civil do “grande capital” para compartilhar o poder de Estado, e assim garantir seus interesses junto ao bloco populista vigente. A junção dos grandes capitalistas multinacionais e associados com o setor da agroexportação e a burguesia industrial tradicional (mesmo havendo perdido influência sobre a economia, estes setores ainda eram poderosos grupos econômicos) deu origem a uma frente contra o populismo, que receberia mais tarde o apoio das Forças Armadas. Conforme Dreifuss (1987, p. 20-38).

⁸ O autor Alfred Stefan faz análise interessante a respeito das características institucionais e organizacionais dos militares brasileiros, que segundo o autor, não representaram elementos determinantes na condução do regime militar. Entretanto, foram dados relevantes no entendimento do papel desempenhado pelas instituições militares no sistema político brasileiro. Stefan também investiga a mudança brusca observada nos padrões de relacionamento entre civis e militares na instauração da “revolução”, característica dada pelos militares ao golpe de estado. Ver STEFAN, Alfred. *Os militares na política – as mudanças de padrões na vida dos brasileiros*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975. Ver também, LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978; OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1976.

A Revolução⁹ de 1964 foi o primeiro passo na instauração do regime que impactou a política externa brasileira de maneira dessemelhante no que se referiu à inserção internacional do país no contexto do conflito leste-oeste; ao papel da política externa no desenvolvimento do país; ao conceito de nacionalismo e de independência; e às opções bilaterais e multilaterais da diplomacia brasileira.

Nesse sentido, o regime político teve peso secundário na política externa¹⁰ em contraste a outros elementos presentes no horizonte histórico da diplomacia brasileira. Ademais, as continuidades observadas nos projetos nacionais implementados durante a gestão Costa e Silva (1967-1969) e seguido por Garrastazu Médici (1969-1974), foram fruto do retorno aos padrões de política externa estabelecidos anteriormente na PEI, mas que por sua vez, apresentaram novos elementos para respaldar sua execução, como os valores e crenças dos homens de estado e dos grupos políticos no poder.

No plano doméstico, a centralização e a repressão política indicavam que as leis se tornariam tributárias dos sucessivos governos, como garantia de manutenção de orientações políticas e da própria legitimidade do regime¹¹. O discurso em prol do retorno as liberdades democráticas tornou-se retórico a partir de 1968, com a promulgação do AI-5, marcando os “anos de chumbo” da ditadura. Contudo, os militares já nos primeiros anos do regime apresentariam divergências quanto à condução do país. As Forças Armadas estavam divididas entre militares moderados, adeptos aos preceitos do liberalismo econômico, e militares da linha-dura nacionalista, defensores do nacional-desenvolvimentismo. Estes grupos possuíam valores e crenças distintos e que por seu turno, influenciaram na inserção internacional do Brasil.

⁹ A expressão Revolução será utilizada no texto para designar o golpe que instaurou o regime militar. Em significativa parcela dos documentos, discursos e bibliografia do período, o golpe foi caracterizado pelos militares como a “Revolução ou Movimento de 1964”, e assim foi noticiado para a opinião pública.

¹⁰ Conforme SARAIVA, José Flávio S. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In: SARAIVA, José Flávio S.; CERVO, Amado (Orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005. Ver também o seminal capítulo de CERVO, Amado. Political regimes and Brazil's foreign policy. In: SARAIVA, José Flávio S. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Mudança de regime, política externa e modelo de desenvolvimento no Brasil (1930-2005). Paper apresentado por ocasião do Seminário Internacional “Regime político, modelo de desenvolvimento e relações internacionais: fim do século XIX ao século XXI”. Brasília, Universidade de Brasília, 03 e 04 de novembro de 2005.

¹¹ Conforme lembra SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Getúlio a Castelo Branco*. Brasil: Paz e Terra, 2000. p. 46.

2. A crença liberal: o governo de Castello Branco (1964-1967).

O capitalismo não fracassara no Brasil: apenas nunca
fora experimentado.

Octávio Gouvêa de Bulhões
Ministro do Planejamento de Castello Branco

Antes mesmo de Goulart deixar o país foi declarada a vacância do Executivo pelo então Presidente do Senado Auro Moura Andrade, em 2 de abril de 1964, e Ranieri Mazzilli, Presidente da Câmara dos Deputados, era o indicado constitucionalmente para assumir a Presidência interinamente até a convocação das próximas eleições presidenciais. Contudo, o poder de fato passou a ser exercido por uma junta governativa formada pelos três ministros militares – o general Artur da Costa e Silva, do Ministério da Guerra, o vice-almirante Augusto Rademaker Grünewald, do Ministério da Marinha e o tenente-brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo, do Ministério da Aeronáutica.

Poucos dias depois da conformação da junta, os militares articularam-se para tomar o poder e indicar o novo presidente. A publicação do Ato Institucional (AI-1) em 9 de abril pelo Supremo Comando Revolucionário, nome auto-intitulado pela junta governativa, concedeu poderes absolutos ao Executivo, autorizando a cassação de mandatos e a suspensão dos direitos políticos de parlamentares, intelectuais, artistas e membros das Forças Armadas, além de permitir que os oficiais das Forças Armadas fossem elegíveis para os cargos de presidente e vice-presidente. O nome eleito indiretamente pelo Congresso Nacional para ocupar o cargo de presidente foi o General Humberto de Alencar Castello Branco¹², conhecido membro da ala moderada do Exército.

¹² Interessante obra a respeito do governo Castello Branco pode ser encontrada em VIANNA, Luis Filho, *O governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1975. Luís Vianna foi Chefe da Casa Civil, e posteriormente, Ministro da Justiça no primeiro governo da Revolução. Essa obra contém, além dos depoimentos do autor, rica fonte bibliográfica, incluindo cartas particulares de Castello Branco, seu diário pessoal, entrevistas a jornais e correspondências trocadas entre Castello Branco e seus assessores. Outra interessante fonte, a obra de Vianna Filho, *Castello Branco: testemunhos de uma época*. Brasília: Editora UnB, 1985, relata as impressões e

Castello Branco era filho de militar e iniciou sua carreira nas Forças Armadas em Porto Alegre. Posteriormente fez o curso de dois anos na École Supérieure de Guerre, na França e, em Fort Leavenworth, nos Estados Unidos, fez o curso de estado-maior e comando. Nas Forças Armadas, era conhecido como o chefe do grupo da Sorbonne, oficiais mais moderados do que os militares da linha-dura nacionalista, e pregavam a livre-iniciativa no plano econômico com a existência de um governo forte, uma política externa anticomunista e pautada nos valores democráticos. Entre outros oficiais desse grupo figuravam os generais Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias, Ernesto Geisel e Jurandir de Bizarra Mamede¹³.

Para compor o novo governo foi indicado o nome de José Maria de Alkmim para vice-presidente. Os ministérios seriam compostos pelos seguintes nomes: Ernesto de Mello Baptista, para o Ministério da Marinha; Arthur da Costa e Silva, para o Ministério da Guerra; Vasco Tristão Leitão da Cunha, para a pasta das Relações Exteriores; Octávio Gouvêa de Bulhões, para a pasta da Fazenda; Roberto de Oliveira Campos, para a pasta do Planejamento; e Ernesto Geisel, para o Gabinete Militar.

O governo de Castello Branco reformulou drasticamente as orientações da política externa do novo regime com o intuito de alinhar-se ao bloco liderado pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria. A ruptura com os princípios da PEI foi inevitável. Castello Branco considerava a política externa independente deturpada e de pouca utilidade descritiva para a política externa, apresentada como inelutável inovação, desconhecendo que o conceito de independência só seria operacional dentro de determinadas condicionantes. Afirmava que “no contexto de uma confrontação bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência exigiria a aceitação de certo grau de interdependência, tanto no campo militar, econômico ou político. Nenhum país do mundo ocidental ou soviético poderia defender-se sozinho contra um ou outro centro de poder. A defesa passaria necessariamente pelo associativismo”¹⁴.

depoimentos de personalidades nacionais e estrangeiras, à época da gestão de Castello Branco. Ver também as obras do autor norte-americano DULLES, John W. F. *Castello Branco: o caminho para a presidência*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1979; e DULLES, John W. F. *Castello Branco: o presidente reformador*, Brasília: Editora UnB, 1983, ambas contendo detalhados relatos históricos da gestão Castello. Ver também a obra do jornalista BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1977, criador da Coluna “Castello Branco”, no Jornal do Brasil, uma das principais colunas a respeito da política do país à época, escrita diariamente pelo jornalista.

¹³ Conforme lembra Skidmore (2000, p. 52)

¹⁴ Fragmento extraído do discurso do Presidente Castello Branco, no Palácio Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à carreira diplomata, em 31 de julho de 1964. Ver BRASIL.

Nesse sentido, era preciso recolocar o país no quadro das relações prioritárias com o ocidente, reformular sua inserção internacional e repensar suas bases universalizantes. No que se referiu às relações prioritárias, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha definiu essa recolocação do país no cenário internacional nos seguintes termos: consolidação dos laços de toda ordem com os Estados Unidos; defesa do continente contra qualquer agressão ou subversão vindas de fora ou de dentro dele; defesa da política tradicional de boa vizinhança na América; e ampliação das relações com a Europa ocidental e com a comunidade ocidental de nações¹⁵.

A identificação com os valores democráticos e liberais norte-americanos desvinculariam a imagem “comunista” associada aos governos populistas de Jânio e Goulart e confeririam uma imagem sólida e de confiança para o regime recém-instaurado, que se comprometera a restabelecer o quanto antes os padrões políticos democráticos e a ordem constitucional.

O Brasil contaria com o auxílio dos Estados Unidos, principalmente na obtenção de créditos para investimentos e empréstimos para atingir as metas de desenvolvimento, associando-se fortemente ao capital estrangeiro. A opção ocidental aproximaria o presidente Castello Branco do presidente norte-americano, Lyndon Johnson. Em termos realistas, os Estados Unidos eram o único país à época que poderiam fornecer ajuda financeira ao Brasil, dado que as opções se restringiam em relação aos demais países¹⁶.

Nesse sentido, dois motivos podiam ser explicitados:

1) O Brasil, em 1964, não ensejava confiança aos credores e investidores privados e internacionais, principalmente na Europa Ocidental. A contração da economia brasileira e a crescente dívida externa advindas de gestões anteriores prejudicavam a obtenção de créditos junto a terceiros países e instituições financeiras internacionais. A crise política também contribuiu para o descrédito do país, principalmente no que se referiu à amortização da dívida

Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (de abril de 1964 a abril de 1965). Rio de Janeiro: Departamento Cultural e de Informações, 1966. p. 9.

¹⁵ Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1965, p. 11).

¹⁶ O Ministro Vasco Leitão da Cunha, em entrevista ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), argumentou que o apoio econômico dos Estados Unidos não possuía nenhuma relação com as opções políticas do país ou com o apoio da diplomacia brasileira às políticas norte-americanas. Ver CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994. p. 285-286.

pelo governo brasileiro, aos empréstimos contraídos e à acumulação de atrasados comerciais correspondentes as importações;

2) Os Estados Unidos, na década de 1960, assumiram para si a função do grande credor internacional, pois haviam saído da Segunda Guerra Mundial como a única potência militar e economicamente fortalecida. Os países da Europa Ocidental contavam com os recursos do Plano Marshall para seu soerguimento econômico, enquanto as economias do leste europeu e asiáticas ainda estavam enfraquecidas economicamente em decorrência do conflito mundial. Os demais países da América Latina também buscavam recursos para financiar seus projetos de desenvolvimento e para estes, a ajuda se dava por meio da Aliança para o Progresso, instituída pelo então Presidente John Kennedy (1961-1963) em princípios da década.

Os Estados Unidos eram a opção para a superação, a curto-prazo, dos déficits financeiros no qual se encontrava mergulhado o país. No plano econômico, o governo viu-se confrontado por uma situação econômica particularmente delicada. A atividade econômica, que evoluía a taxas positivas declinantes desde os últimos anos da década anterior, estava praticamente estagnada. A inflação crescia de maneira acelerada: passara de 25,4% em 1960, para 78,4% em 1963, e tinha a previsão de encerrar o ano de 1964 em 89,9%. Os saldos negativos em conta correntes acumulavam-se consistentemente desde 1957. A política econômica conduzida pelos ministros Octavio Gouvêa e Roberto Campos foi posta em prática por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹⁷, cuja prioridade era restabelecer o equilíbrio interno e externo da economia nacional. A respeito da crise, o presidente argumentava que:

O Brasil está empenhado em conjurar a crise econômico-financeira em que se debate o país. Medidas objetivas estão sendo programadas e executadas para conter a inflação e assegurar um ritmo satisfatório de desenvolvimento econômico. A este respeito, não faz sentido falar em um programa do Fundo Monetário Internacional

¹⁷ Em linhas gerais, o PAEG preconizava uma política gradualista de desinflação. Na sua aplicação, as autoridades da época buscaram controlar a inflação por meio da redução do déficit público, do controle ao crédito do setor privado e da redução dos salários reais. O apoio financeiro recebido pelo governo e a forte redução das importações, associada às políticas econômicas restritivas, permitiram restabelecer rapidamente o equilíbrio do balanço de pagamentos. A estabilização e recuperação da economia brasileira passariam por um processo de adequação e forte controle das políticas antiinflacionária, salarial, monetária e cambial. Conforme SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. *Diplomacia para o desenvolvimento*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Projeto sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p. 267.

ou contra ele. [...] o problema do rescalonamento das dívidas continua em pauta e terão prosseguimento as negociações iniciadas anteriormente com os credores estrangeiros. O Governo honrará todos os seus compromissos externos e deseja apenas estabelecer com esses credores esquemas que permitam a liquidação das dívidas dentro das possibilidades do nosso balanço de pagamento e sem maiores sacrifícios para o desenvolvimento econômico. O governo não prescinde da colaboração financeira dessas agências, considerando tal cooperação indispensável para a execução dos projetos ao nosso desenvolvimento econômico¹⁸.

A orientação liberal trataria de abrir as portas para o capital estrangeiro, contando com o apoio externo, principalmente norte-americano, para promover o desenvolvimento associado nos moldes dos grandes centros capitalistas internacionais. Desse modo, a primeira ação posta em prática pela nova orientação do governo em julho de 1964, foi a revogação da Lei de Remessas sobre Lucros de 1962, que fixara um teto para as remessas de lucros de empresas estrangeiras, contrariando os governos estrangeiros, principalmente os Estados Unidos, que haviam considerado a lei injusta.

As relações com os Estados Unidos eram percebidas com muito entusiasmo pelo governo. A aproximação brasileira com este país resgataria a doutrina da posição-chave demográfica e estratégia do Brasil, anteriormente caracterizada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e abandonada na implantação da Operação Pan-Americana, de caráter multilateral, lançada por Juscelino Kubitschek. Castello Branco acreditava que o Brasil possuía uma posição especial em relação aos demais países latino-americanos, e deveria exercitá-la. Quanto ao multilateralismo, às relações com os demais países deveriam ser mantidas e ampliadas no que dizia respeito à busca por mercados para a exportação. O comércio entre o Brasil e os demais países, inclusive os soviéticos, poderia ser proveitoso, pois objetivava aumentar as trocas comerciais desde que essas não fossem veículos de qualquer tipo de influência ideológica¹⁹.

O chanceler Vasco Leitão afirmava que o Brasil continuaria a manter relações com todos os países, independente do sistema político adotado. No entanto, como integrante do mundo ocidental, era natural que o país possuísse relações mais próximas e profundas com

¹⁸ Excertos da primeira entrevista coletiva do Presidente Castello Branco, em 16 março de 1964. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1965, p. 1).

¹⁹ Idem, p. 13-14.

aqueles países pelo qual o Brasil estava ligado por uma herança de ideais comuns e que compartilhavam as mesmas aspirações de liberdade e progresso. O conceito de independência da política externa era assim definido e estaria atento aos princípios democráticos na conduta de suas relações externas.

O rompimento de relações com Cuba inseriu-se nesse contexto. No âmbito latino-americano a implantação do regime militar no Brasil colocou as relações com Cuba em planos opostos, pois a aliança privilegiada com os Estados Unidos e as divergências ideológicas indicavam uma ruptura com o governo revolucionário de Fidel Castro. Em nota distribuída pela Divisão de Informações do Ministério das Relações Exteriores, em 13 de maio de 1964, expunha-se que o governo cubano, ao identificar-se oficialmente como de tipo marxista-leninista, se excluiu da participação no sistema interamericano, conforme havia sido constatado por uma comissão da Organização dos Estados Americanos (OEA). O regime de Fidel Castro, longe de manifestar o menor interesse em retornar ao convívio com as nações livres da América, afastou-se cada vez mais dos países do continente, aproveitando para exportar suas doutrinas subversivas por meio de intensa propaganda ideológica em outros países.

O Chanceler Vasco Leitão da Cunha colocou a questão do rompimento das relações diplomáticas com Cuba nos seguintes termos:

O governo de Cuba não reconheceu o novo governo brasileiro nem mostrou qualquer disposição em fazê-lo. As relações com o governo de Cuba não serviam a qualquer propósito útil, para dizer o mínimo. Esse intervinha sistematicamente nos negócios internos brasileiros e fugia ao contato normal e digno entre governos para concentrar suas relações em atividades e contatos clandestinos, com o objetivo de conspirar contra a democracia do Brasil. O Brasil rompeu com Havana por essas razões, e não por imposição, recomendação, sugestão insinuação ou proposta de qualquer outro país ²⁰.

A princípio, a atitude do governo brasileiro foi de não precipitar qualquer decisão quanto às relações com Cuba, assinalando a preocupação do governo nesta questão, apesar

²⁰ Entrevista coletiva concedida pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, em 6 de julho de 1964. Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1965, p. 61).

das pressões existentes de manter-se o intercâmbio com a área socialista. Todavia, em face dessa posição, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passou a sofrer ataques dos grupos de direita e pró-norte-americanos dentro do governo, por meio de críticas que remetiam a PEI e as tentativas de conservá-la²¹.

Infere-se que o rompimento com Cuba esteve relacionado ao acerto de contas com a ajuda financeira norte-americana²² para o país e no apoio brasileiro às políticas norte-americanas no continente. A rigidez da Guerra Fria se manifestava na atuação externa do país. Em outros termos, definia-se que a decisão do governo brasileiro estava em perfeita consonância com seu propósito de não admitir “ação comunista” no território nacional.

Tal propósito havia sido veementemente destacado por Castello Branco em seu discurso de posse, quando afirmou que “o Brasil respeitaria a independência dos países de todo o mundo nos seus negócios internos, mas exigiria igual respeito em relação aos negócios brasileiros, não admitindo a mínima interferência²³, por mais discreta e sutil que fosse”²⁴. Castello Branco mostrava-se obstinado a combater a ideologia comunista. Argumentava o presidente que o povo brasileiro, ao levantar-se em armas – referindo-se a instalação do regime militar –, procurou restabelecer a autodeterminação e o ambiente das liberdades fundamentais que vinham sendo massacrados pelos comunistas infiltrados no governo, arrancando da administração brasileira o foco de subversão comunista que dividira o país²⁵.

²¹ Conforme analisa VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Editora Universidade UFRGS, 1998. p. 40.

²² Os Estados Unidos afirmavam-se como fiéis parceiros do novo regime. Em novembro de 1964, o embaixador norte-americano no Brasil, Lincoln Gordon, anunciou que nos sete meses a partir de abril, o governo americano comprometeria um montante de US\$ 222 milhões para o Brasil. Em meados de dezembro do mesmo ano, o diretor da United States Agency for International Development (Usaid), David Bell, depois de visitar projetos financiados pelo seu governo no Brasil, anunciou uma ajuda adicional de US\$ 650 milhões para os próximos meses. Era o início da consolidação da reaproximação entre Brasil e Estados Unidos. Ver Skidmore (2000, p. 85).

²³ A interferência que Castello Branco se referiu em seu discurso foi sentida por aqueles que à época da implantação do regime militar apoiavam as políticas reformistas de Goulart – associadas pelos militares ao comunismo soviético. Muitos militantes civis foram identificados como revolucionários e subversivos nos primeiros meses do governo da “Revolução”. Uma verdadeira limpeza foi promovida no plano social e político, iniciando assim, o longo período de perseguições aos civis que se opusessem aos princípios e valores do regime militar. O AI-1 conferiu plenos poderes ao Executivo, com a justificativa de manter a ordem política, social e a paz, que emergiriam sob a crise política que abalara o país meses antes da instauração do regime militar. Os direitos a cassações políticas, prisões, expurgos e torturas de suspeitos e inimigos do governo tinham respaldo constitucional, e desse modo, estavam dentro da legalidade democrática defendida pelos militares. Milhares de pessoas foram presas e em sua maioria eram participantes das seguintes organizações: Movimento de Educação de Base (MEB), Juventude Universitária Católica (JUC), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Organização Revolucionária Marxista-Política Operária (ORM-POLOP).

²⁴ BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1964. p. 14.

²⁵ Idem.

Como resultado do alinhamento às políticas norte-americanas, os Estados Unidos firmaram-se, durante o ano de 1965, como o principal financiador do desenvolvimento brasileiro. Em 6 de fevereiro do mesmo ano, foi assinado por David E. Bell, administrador da Usaid no Brasil, em nome do governo dos Estados Unidos, e por Juracy Magalhães, Embaixador do Brasil em Washington, o Acordo sobre Seguro de Investimento Privado entre os dois países. A assinatura do Acordo permitiria aos Estados Unidos conceder seguros aos investimentos no país sem maiores riscos, viabilizando a concessão de crédito para cerca de cinquenta e dois projetos que aguardavam decisão para implementação no Brasil. O valor desses créditos, superiores a US\$ 150 milhões, seriam destinados para setores fundamentais da economia, notadamente as indústrias de equipamentos elétricos, tratores, caminhões e automóveis, produtos metalúrgicos e químicos, equipamentos industriais e de construção.

O governo brasileiro demonstrava assim, que o capital estrangeiro, grande aliado do desenvolvimento, associava-se ao capital nacional para gradativamente acelerar o processo de industrialização e de oportunidades geradas pela produção nacional, com aporte da poupança externa. Firmaram-se as bases sólidas e seguras para as relações comerciais entre os dois países, que dariam as garantias legais de proteção aos investimentos norte-americanos contra possíveis expropriações.

A parceria entre os dois países estendia-se também no campo econômico e comercial, desenvolvendo-se ação intensa para assegurar aos produtos brasileiros parcelas adequadas do mercado consumidor norte-americano. Um dos resultados desse trabalho foi a quota de 354.381 toneladas de açúcar para exportação obtida junto ao governo norte-americano para o ano de 1966, em virtude da nova legislação açucareira no Congresso desse país. Da mesma forma em relação ao café, principal item da pauta de exportação brasileira para os Estados Unidos, a aprovação pelo Congresso norte-americano de legislação complementar sobre o café foi visto como proveitoso para o país. Tal legislação estabelecia que o presidente estava autorizado a exigir que todo café exportado ou reexportado pelos Estados Unidos fosse acompanhado, conforme o caso, por um certificado de origem ou de reexportação, assim como prescrevia limites às importações provenientes de países que não participavam da Organização Mundial do Café²⁶.

Em discurso comemorativo por ocasião do primeiro aniversário da Revolução, em 31 de março de 1965, o presidente Castello Branco expunha ao Congresso Nacional os resultados

²⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1965. p. 9.

alcançados por seu governo desde a instauração do regime. Destacava a reconstrução do crédito externo e o saldo positivo, após sete anos de déficits, apresentado pelo balanço de pagamentos²⁷. O presidente referia-se aos rescalonamentos da dívida externa e a abertura profícua de diálogo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial, dado que desde a década de 1950, o país não tinha perspectiva de concessão de créditos por parte desses organismos.

No que se referiu à negociação da dívida externa brasileira, a reunião entre os representantes dos membros do Clube de Haia²⁸, países credores do Brasil, juntamente com a delegação brasileira, teve como objetivo examinar o peso do endividamento externo do Brasil sobre o seu balanço de pagamentos. A delegação brasileira fez uma exposição detalhada da situação econômica e financeira do país e do programa de estabilização econômico em execução, o PAEG²⁹. Considerando o referido programa – que seguia os padrões ortodoxos do FMI, contudo, com um enfoque mais gradualista por não aplicar de imediato os “tratamentos de choque” sugeridos pelo Fundo –, e a importância da dívida externa do Brasil nos próximos anos, foi concedida a recomendação aos governos desses países o refinanciamento ou a consolidação de um montante correspondente a setenta por cento dos compromissos de 1964 e 1965 relativos às dívidas comerciais em médio prazo do Brasil. Os refinanciamentos seriam fixados em acordos bilaterais entre o Brasil e esses países³⁰.

A imagem de confiança do Brasil no cenário externo foi reconstruída aos poucos durante a administração de Castello Branco, principalmente pelo apoio e endosso dos Estados Unidos aos pleitos brasileiros junto aos organismos internacionais. O governo brasileiro, em contrapartida, demonstrava seu apoio aos Estados Unidos frente às questões que emergiam no quadro do sistema interamericano. A crise que eclodiu na República Dominicana, em abril de 1965, contou com o apoio e participação brasileira por meio da Força Interamericana de Paz.

²⁷ BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco (1965, p. 15).

²⁸ O Clube de Haia era composto pelos seguintes países-membros: Áustria, Bélgica, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Holanda, Alemanha, Inglaterra e Suíça.

²⁹ No concerne os debates acerca do PAEG e de seus impactos na economia brasileira, houve na época intensa discussão a respeito do programa de estabilização implantado. Os castelistas, como eram conhecidos o grupo de seguidores de Castello Branco, defendiam que o PAEG tratava-se de um conjunto de reformas estruturais, arduamente criticadas por seus opositores nacionalistas. Acerca do entendimento dos castelistas e das divergências acerca da eficácia do Plano, ver CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 626-634.

³⁰ Fragmento extraído de Nota distribuída pela Divisão de Informações do Ministério das Relações Exteriores, em 1º de julho de 1964. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1965, p. 60).

A OEA foi palco de intensa atuação da diplomacia brasileira. O governo de Castello Branco, tendo em vista reforçar ainda mais a atuação brasileira nos organismos regionais³¹, por meio do qual pretendia veicular seus objetivos, insistiu na convocação da II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada em dezembro de 1965, no Rio de Janeiro. Aprovaram-se nessa ocasião os princípios que regeriam a reforma da Carta da OEA, no sentido de cooptá-la à cooperação econômica e ao desenvolvimento³². Na visão de Castello, esta foi também a forma de obter para o Brasil posição de destaque entre os demais países latino-americanos. Engajava-se o governo também em animar as relações no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1960, principalmente por meio do discurso desenvolvimentista mútuo.

Na Organização das Nações Unidas (ONU), a primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), de 23 de março a 15 de junho de 1964, indicou o interesse do então recém-instaurado governo nas questões do desenvolvimento para além dos órgãos regionais multilaterais. Era preciso estar concatenado com os países latino-americanos na posição de denúncia às disparidades econômicas e comerciais entre o norte desenvolvido e o sul em vias precárias de desenvolvimento.

Na posse do novo Ministro das Relações Exteriores, em 17 de janeiro de 1966, Juracy Magalhães, ex-embaixador em Washington, destacou a solidariedade com os países subdesenvolvidos³³, cujas características similares as nossas, enobrecia e justificava uma ação conjunta entre esses países e o Brasil, aos quais nos uniríamos na determinação comum de vencer as barreiras da pobreza e de compartilhar as conquistas e frutos da civilização. Argumentava o Chanceler que a clareza da posição política brasileira quanto ao reconhecimento da estreita correlação entre o comércio mundial e o desenvolvimento econômico, imbuía à diplomacia brasileira na defesa de medidas que remediassem os efeitos da deterioração dos termos de troca, altamente prejudiciais aos países subdesenvolvidos. Acrescentava ainda, a responsabilidade que os países desenvolvidos deveriam ter para

³¹ A atuação do Brasil nos organismos regionais, principalmente a Alalc e a OEA, estava inserida na estratégia dos círculos concêntricos de Castello Branco. O Presidente argumentava que os interesses brasileiros poderiam coincidir com os interesses da América Latina, do continente americano e da comunidade ocidental, sem afetar, entretanto, a independência dos pensamentos e ações do país, pois sendo independentes, não ter-se-ia medo de ser solidário com as nações amigas. Ver BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco (1965, p. 111)

³² Cervo e Bueno (2002, p. 339).

³³ O termo subdesenvolvido encontra-se em desuso na literatura atual, sendo considerado inapropriado. Contudo, o termo poderá ser observado ao longo da dissertação, pois descrevia os países em desenvolvimento à época, conforme se encontra registrado nos documentos e bibliografia.

contornar de maneira efetiva, não paliativa ou tópica, essa situação, dado que eram os grandes beneficiários dessa situação³⁴.

Castello, ao nomear o Ministro Juracy Magalhães para a pasta das Relações Exteriores, ressaltou que a política externa do Brasil deixava de ser mero e variável fator de circunstância, manipulado com mesquinhos objetivos de demagogia interna, para se transformar num vigoroso instrumento para a consecução da grandeza nacional. A política externa era independente quanto ao seu objetivo, que não seria outro senão o de assegurar ao Brasil, dentro da paz mundial, acesso a todos os meios necessários ao desenvolvimento, segurança e bem-estar nacional. Objetivo, aliás, que a tornaria vinculada aos aspectos econômicos da vida internacional [...]. Portanto, a interdependência não nos afastaria da independência e a primeira, teria real significação e particular interesse nas relações com os países do continente americano³⁵.

Assim, a diplomacia ia cumprindo o que Castello em seu discurso de posse no Palácio do Itamaraty havia prometido: 1) projetar o Brasil no continente americano, assumir sua posição-chave e, principalmente, exercitá-la; 2) recolocar o país nas relações prioritárias com o ocidente, especialmente com os Estados Unidos e com as demais nações vizinhas, consoantes as nossas raízes históricas, políticas e culturais. Juracy Magalhães realizou ao longo do ano de 1966 sete viagens oficiais a capitais sul-americanas. No mesmo ano, Juracy anunciava a solução de controvérsias com a Argentina sobre a utilização do Salto de Sete Quedas, propiciando entendimentos com o Paraguai também sobre essa matéria, e o restabelecimento das relações com a Venezuela, interrompidas pelo governo venezuelano de Rômulo Betancourt³⁶ que não reconheceu de imediato o regime militar brasileiro.

Se no âmbito externo o governo Castello apresentou resultados de avanço no decorrer de 1965, principalmente no que se referiu à obtenção de créditos externos, no âmbito interno Castello enfrentaria sua primeira crise, e que pouco influenciaria a política externa e o discurso democrático no qual se reconstruía a imagem do país no exterior.

³⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A política exterior da revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1966. p. 3.

³⁵ BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1966. p. 316.

³⁶ Com a ascensão de Rômulo Betancourt ao poder na Venezuela, em 1959, foi iniciada a Revolução Democrática Venezuelana que pôs término ao longo período das ditaduras e das intervenções militares, iniciado em 1904 e que vigorou até 1958, com a deposição de Perez Jimenez. Betancourt teve um papel fundamental para a instauração e consolidação do regime democrático, iniciando um período de grande estabilidade e institucionalização partidária na política venezuelana, opondo-se aos regimes autoritários.

A promulgação do AI-2 decretou a extinção dos partidos políticos (PSD, PTB – partidos de oposição – e a UDN – partido governista) e transformou as futuras eleições para presidente e vice-presidente em indiretas, tornando quase impossível a vitória de algum candidato da oposição nas eleições previstas para 1967. O AI-2 havia prorrogado o mandato de Castello até março de 1967. A manipulação do jogo político ia atendendo às exigências de linhas-duras e moderados, que não aceitaram o resultado das eleições para governador, realizadas em novembro de 1965, dado que candidatos da oposição haviam sido eleitos em dois importantes estados da federação. Ambos pressionaram o governo para não aceitar o resultado das urnas. Castello colocou-se entre o compromisso democrático e o temor de uma insatisfação dos membros da linha-dura, o que de fato ocorreu, percebendo que o impasse estadual poderia ser um presságio para as próximas eleições presidenciais³⁷. Era preciso respeitar as eleições, mas a regra deveria ser mudada para que no futuro o impasse entre os grupos e partidos não colocasse em risco as orientações políticas e econômicas dos castelistas.

A justificativa para a extinção dos partidos era a manutenção do regime. Castello, em discurso no Congresso Nacional, alegou que os partidos fracionavam a opinião pública sem uma polarização realística das forças. A sua pluralidade contrastava com uma estrutura interna uniforme e que não exprimia, de fato, qualquer conotação ideológica. O multipartidarismo sobre a vida política do país provocara uma instabilidade continuada. Contudo, as eleições para escolha dos 11 chefes do Executivo estadual em 1965 justificaram a extinção, diante de um debate artificial e forjado em torno da posse dos candidatos eleitos, suscitando o descontentamento de alguns políticos com a derrota de seus candidatos e um clima de agitação nacional³⁸. Nesse cenário, foram criados o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que congregou o que restara da oposição, e o partido da Arena (Aliança Renovadora Nacional), de base governista.

As divergências existiam não só entre governistas e oposição, mas entre os próprios militares da linha-dura nacionalista e moderados. No que se referiu à política externa, os militares da linha-dura, identificados como um grupo nacionalista no seio das Forças Armadas, demonstravam resistência à política de desenvolvimento associado ao capital externo implementada por Castello Branco e sua equipe liberal, especialmente seus assessores, Roberto Campos e Otávio Gouvêa. Nesse sentido, a PEI era condizente com as

³⁷ Para análise mais detalhada ver Skidmore (2000, p. 93-97).

³⁸ BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1967. p. 8-9.

visões da ala linha-dura, pois se inseria no projeto do nacional desenvolvimentismo iniciado no primeiro governo Vargas (1930-1937), que lançou as bases da política externa como instrumento a serviço do desenvolvimento autônomo e nacional.

Roberto Campos tratou de criticar e caracterizar o nacionalismo da PEI à época de Jânio e Goulart como romântico, e uma de suas medidas foi expurgar o nacionalismo radical da esfera econômica³⁹. Alegava o governo que a postura brasileira de denunciar, no plano externo, a insuficiência de auxílio externo para o desenvolvimento, e no plano interno, hostilizar o capital estrangeiro por meio de medidas restritivas, eram contraditórias. Não dependeria do país ordenar a disponibilidade de capital nem sua origem, se de risco ou de investimento.

O argumento era reforçado pelo perigo do comunismo – utilizado para justificar as ações do governo – que havia deturpado o nacionalismo brasileiro, infiltrando-se no país por meio dele. O nacionalismo assumia uma nova roupagem, afinal, era preciso afastar o que os castelistas julgavam como nacionalismo radical herdado de Quadros e de Goulart. Castello Branco dizia que o nacionalismo de seu governo era outro e que o orientaria para os interesses do Brasil, do seu povo e do fortalecimento do poder nacional⁴⁰.

Na verdade, inseria-se na orientação liberal do governo Castello e na estratégia de desenvolvimento associado. O princípio da segurança coletiva também se respaldava nessa percepção sobre o nacionalismo que acolhe os interesses associados, seja no plano político internacional quanto no econômico. Como será visto adiante, o presidente que assumiu em 1967, identificado com o grupo dos militares da linha-dura nacionalista, tratou de rever os conceitos que conduziram as orientações defendidas pelos castelistas. Os militares davam sinais de divergência dentro do regime.

Após o primeiro ensaio de descontentamento dos militares da linha-dura nas eleições estaduais de 1965, foi também perceptível que a base de apoio de Castello já não era a mesma, somando-se ao fato de que suas reformas não apresentaram os resultados esperados em curto período de tempo, como prometido. Durante o ano de 1966 foi maior o número de manifestações e marchas de protesto contra o governo. Ademais, a sucessão presidencial se somava igualmente às preocupações dos castelistas, pois era preciso garantir a continuidade dos programas do governo, especialmente das políticas mais ortodoxas na gestão subsequente.

³⁹ Conforme CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro: Associação Promotora de Estudos da Economia - AP, 1964. p. 184.

⁴⁰ BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco (1964, p. 210).

Na área da política externa, a preocupação centrava-se no possível retorno aos ideários universalistas e independentistas da PEI, o que prejudicaria a relação com os Estados Unidos no plano bilateral e a abertura ao capital estrangeiro, que financiava diversos projetos de desenvolvimento em andamento no país.

Na comemoração do segundo ano da Revolução, em abril de 1966, Castello Branco posicionando-se quanto às próximas eleições, descartou qualquer idéia de reeleição ou de prorrogação de seu mandato, mesmo o AI-2 tendo prorrogado seu mandato no ano anterior. Afirmava não possuir nenhuma indicação para candidato, e que caberia a Arena resolver os problemas políticos da Revolução. Dava-se o direito, no entanto, de participar da escolha do candidato que melhor satisfizesse a situação na qual o Brasil se encontrava naquele momento, bem como o futuro da Revolução⁴¹.

Os castelistas acreditavam que os elementos politicamente mais vulneráveis de suas formulações econômicas eram o encorajamento ao capital estrangeiro e a luta contra a inflação. Os receios do governo sobre uma possível mudança política na gestão de Costa e Silva resultavam em parte do fato de que muitos militares da linha-dura sustentavam idéias econômicas fortemente nacionalistas. O general Albuquerque Lima e seu círculo, por exemplo, não faziam segredo de seu nacionalismo. Com o fim de impedir tal apostasia, a equipe de Roberto Campos preparou um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social em sete volumes, publicado em março de 1967. Suas metas, esboçadas para toda uma década, tinham como objetivo limitar a liberdade de ação da equipe econômica que assumisse o próximo governo⁴².

No plano das relações exteriores, em 1966 teve início à implementação do Acordo de Garantia de Investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos, assinado em fevereiro de 1965, o que permitiu a entrada de capitais sob diferentes formas provenientes da Agencia para o Desenvolvimento Internacional (AID). Com seu crédito restabelecido no exterior, sua política econômico-financeira acolhida com entusiasmo pelas organizações internacionais competentes na matéria e com seu prestígio político restaurado, Castello Branco argumentava que o Brasil pôde voltar a assumir nas organizações internacionais as atitudes que historicamente honraram as tradições diplomáticas brasileiras⁴³.

⁴¹ BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco (1966, p. 28).

⁴² Conforme Skidmore (2000, p. 121-122).

⁴³ Assim, o presidente havia cumprido o que prometera e em documento sobre o balanço geral de seu mandato, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1967, destacou ao Congresso os avanços obtidos na área da

No que se referiu às relações comerciais, Castello Branco tratou-as no plano multilateral com vistas a impulsionar às exportações brasileiras no exterior. Para dinamizar as relações comerciais e conquistar novos mercados, foi criado no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, em 1966, o Serviço Exterior Brasileiro dado à necessidade de se melhorar a promoção comercial dos produtos brasileiros e tornar a diplomacia mais eficiente em sua tarefa de atender os interesses do comércio exterior, muito incipiente e pouco representativo.

Em 1967, Castello preparava-se para deixar o cargo do Executivo para seu sucessor, Costa e Silva. O país, que havia passado por um intenso e severo programa de estabilização econômica e contenção inflacionária, não se comportou conforme o esperado, oscilando entre resultados positivos e negativos durante os anos de 1964 até 1966. O tempo fora curto demais para a crença liberal transformar o país em uma economia audaz e criar um empresariado arrojado, capaz de competir no mercado internacional com uma indústria forte e uma mentalidade voltada para a concorrência. E deste modo, lançar as bases para o capitalismo brasileiro, como desejavam Gouvêa e Campos.

O desenvolvimento associado de matriz liberal e a abertura ao capital estrangeiro beneficiaram alguns setores básicos da economia e de infra-estrutura, mas em sua grande maioria, os recursos externos foram utilizados para amortizar a dívida externa do país. Pouco se desenvolveu o mercado interno, os índices de produção e a indústria. A balança comercial oscilou entre saldos e déficits, e atrelara-se fortemente aos créditos estrangeiros. O país não estava preparado para competir no mercado internacional, não possuía esse perfil nem as condições necessárias para fazê-lo. Foi à alternativa liberal no meio da desordem deixada por Goulart.

política exterior. Dentre estes, ressaltou a captação de recursos externos orientados ao desenvolvimento; a participação no esforço integrado de criação de riqueza na América Latina; a postulação de bases mais equitativas para o comércio dos países industrializados com os países em processo de desenvolvimento, quer no plano bilateral como no multilateral. No plano multilateral, deu-se atenção especial as relações interamericanas, no contexto de uma política de interação econômica e de incremento do intercâmbio comercial; ao incremento das relações comerciais latino-americanas no quadro da integração econômica continental, a Alalc; a atuação nos organismos internacionais, como o Gatt, a Unctad e a ONU, destacando-se a diplomacia na denúncia da deterioração dos termos de troca no comércio internacional; a intensificação de contatos e missões comerciais a países do Leste-Europeu, Israel e África. Em relação a essa última, no governo de Castello lançou-se as bases efetivas de uma política voltada para a África. Ver BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1966. p. 139-145.

3. A crença na prosperidade nacional: o governo de Costa e Silva (1967-1969).

O desenvolvimento é o novo nome da paz.

Papa Paulo VI

O segundo governo da Revolução assumiu o poder em 15 de março de 1967, diante de condições bastante distintas de seu antecessor. No plano interno, a Revolução havia sido instaurada e não retrocederia em seus objetivos e em seu propósito de conduzir o país rumo à democracia. Os Atos Institucionais eram provas que os arranjos político-institucionais no poder manteriam o regime sob forte controle e intervenção do estado.

Qualquer contravenção ou impedimento nos planos do grupo político no poder seriam “constitucionalmente” remediados. Esse fato se referiu tanto às rugas políticas entre moderados e linha-dura, quanto à repressão as agitações populares e manifestações da oposição. No plano externo, a percepção da diplomacia acerca das relações internacionais do país passaria por uma atualização dos padrões em mudança do sistema internacional à época, bem como a redefinição nas orientações, diretriz e ações da política externa brasileira.

Os castelistas se esforçaram em assegurar que o novo governo desse prosseguimento às políticas implementadas por Castello e seus assessores. Aprovaram uma nova Constituição, pleitearam contra a candidatura de Costa e Silva – reconhecido membro da linha-dura nacionalista – e promulgaram leis para impedir que se executassem mudanças nas políticas econômicas. Todavia, foi insuficiente, pois Costa e Silva⁴⁴ e o vice-presidente Pedro Aleixo, tratariam de sobrelevar as opções dos militares da linha-dura nacionalista, que pouco se identificavam com as visões liberais e associativas adotadas no governo anterior. A opção

⁴⁴ Uma fonte apreciável sobre o governo Costa e Silva encontra-se em MELLO, Jayme Portella. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979. O General Jayme Portella, amigo pessoal de Costa e Silva, foi chefe da Casa Civil e do Estado Maior. A obra é composta por extensos relatos e narrações de episódios a respeito das atividades presidenciais e da cena política, contendo inúmeros documentos e pronunciamentos de Costa e Silva. Ainda acerca da política exterior do governo Costa e Silva, ver SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici (1969-1974)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

pelo nacionalismo estender-se-ia também as relações externas, causando certas tensões nas relações com os Estados Unidos⁴⁵.

Costa e Silva era natural do Rio Grande do Sul. Filho de portugueses, estudou no colégio Militar de Porto Alegre, na Escola Militar do Realengo, no Rio de Janeiro, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Armada e na Escola de Estado-Maior do Exército. Ao lado de Castello Branco, Costa e Silva foi um dos articuladores do golpe de 1964, chefiando o comando supremo da revolução, junta militar integrada também pelo almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald, representante da Marinha, e pelo brigadeiro Francisco Correia de Melo, da Aeronáutica. Como militar mais antigo entre os oficiais que derrubaram João Goulart, Costa e Silva foi nomeado ministro da Guerra durante a gestão de Castello Branco, afastando-se do cargo em 1966 para candidatar-se às eleições indiretas pela Arena.

O novo Ministério não incluiu nenhum remanescente da gestão anterior. A falta de continuidade que Castello Branco e Roberto Campos temiam foi evidente, perceptível a princípio nos nomes escolhidos para ocuparem cargos políticos no novo governo. Dos três Ministérios militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), dois foram entregues a linha-dura: a Marinha foi entregue ao almirante Augusto Rademaker Grunewald e a Aeronáutica ao marechal-do-ar Márcio de Souza e Melo. Entre os militares-civis que assumiram Ministérios, estavam Antônio Delfim Neto, da Pasta da Fazenda, e Hélio Beltrão, da Pasta do Planejamento. Delfim Neto era um reconhecido economista de São Paulo em ascensão; Beltrão, respeitada figura da empresa privada, chefiara o setor de planejamento do governo Carlos Lacerda, na Guanabara. Para o Ministério das Relações Exteriores foi indicado o nome de José de Magalhães Pinto, ministro destacado por seu reconhecimento político⁴⁶. Chegara à vez dos militares da linha-dura nacionalista assumirem o poder.

O governo Costa e Silva havia herdado de seu antecessor uma gama de decretos-leis (a execução de vários desses instrumentos não pôde ser feita no fim de 1966, dado o encerramento do exercício financeiro e o curto espaço de tempo) e que tratavam de providências, medidas e reformas de grande magnitude e que se propunham a modificar, substancialmente, alguns sistemas da administração pública federal. Era uma herança pesada que o novo governo recebia para implementar e executar. Os ministros de Costa e Silva

⁴⁵ A respeito das relações com os Estados Unidos durante o governo Costa e Silva, ver BANDEIRA, Luís Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

⁴⁶ Segundo Skidmore (2000, p. 138-140).

iniciavam suas gestões diante de sério entrave, pois grande parte da legislação que regulava aspectos dos seus Ministérios havia sido revogada⁴⁷.

No plano econômico, o governo realizou um diagnóstico sobre a inflação brasileira e o comportamento da economia naqueles últimos anos. Nesse estudo, desenvolvido pelo ministro Delfim Neto e sua equipe, a maioria proveniente do Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (Ipea), constatou-se que a política econômica e o controle da inflação implementado por Campos e Bulhões não haviam alcançado seus objetivos, sendo previstos os seguintes ajustes para os campos fiscal, monetário e de créditos: aliviar os problemas de liquidez e de capital de giro; promover o crescimento gradual da procura e utilização da capacidade ociosa existente em vários setores, aumentando a eficiência do setor público; e o combate a inflação de custos⁴⁸. Delfim acreditava que podia alcançar um rápido desenvolvimento sem pressões inflacionárias ou ônus para a balança de pagamentos.

No campo da política externa, as rupturas em relação às orientações e crenças dos castelistas foram mais perceptíveis. Costa e Silva, em seu primeiro discurso como presidente eleito, afirmou que a diplomacia seria mobilizada por motivações econômicas em prol do desenvolvimento, estando convencido de que os problemas decorrentes deste último condicionariam a segurança interna e a própria paz internacional. Indiretamente, criticava o clima de segurança criado na gestão anterior, em um país que vivia sufocado pelo subdesenvolvimento e o atraso econômico. Argumentava não haver lugar para a segurança coletiva em um mundo que cada vez mais se acentuava o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos⁴⁹.

Em viagem aos Estados Unidos, em fevereiro de 1967, Costa e Silva encontrou-se pela primeira vez com o presidente norte-americano Lyndon Johnson. Quando estava em Washington, o Presidente brasileiro recebeu a visita do então Subsecretário de Estado para a América Latina, Lincoln Gordon. Durante a conversa, manifestou seu propósito de continuar o programa de combate à inflação, mas salientou que, paralelamente, daria ênfase à política de desenvolvimento. Ironizando a questão, Gordon fez alusão aos problemas que presidentes como Juscelino Kubitschek haviam enfrentado por causa do “desenvolvimentismo”⁵⁰.

⁴⁷ Ver Mello (1979, p. 422-423).

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Discurso do Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (de 15 de março de 1967 a 15 de outubro de 1967). Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1967, p. 11.

⁵⁰ Conforme Bandeira (1989, p. 163-164).

As divergências entre Brasil e Estados Unidos haviam diminuído na gestão Castello Branco como resultado das políticas de incentivo ao capital estrangeiro norte-americano no país. Ademais, o Brasil vinculava-se estritamente ao bloco de poder liderado pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria. Na gestão Costa e Silva, as tensões entre os dois países ocorreriam em função da divergência de interesses e na busca de autonomia pelo Brasil no cenário internacional, ainda que os Estados Unidos seguissem como o principal investidor e parceiro comercial do país.

Nesse sentido, a ação diplomática estaria voltada para todos os planos, bilaterais e multilaterais, visando à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para os produtos brasileiros, à atração de capitais e de ajuda técnica, e em particular, à cooperação necessária para a nuclearização pacífica do país. A percepção acerca do ocidentalismo havia mudado. O país se reconhecia como partícipe do mundo ocidental e adotava modelos democráticos para o desenvolvimento. No entanto, expandir-se-iam os horizontes para estar atento às novas perspectivas de cooperação e de comércio, resultantes de uma situação internacional que evoluía da rigidez bipolar da Guerra Fria para uma conjuntura de relaxamento de tensões⁵¹.

O país preocupava-se em diminuir a “distância econômica” criada pelo conflito mundial, e nela, pleitear suas demandas de desenvolvimento. Percebia Costa e Silva que o programa de desenvolvimento não poderia estar alheio à revolução científica e tecnológica que abria para o mundo as idades nuclear e espacial. Estar à margem desse processo, ou submeter-se a dependência daqueles países que colocavam entraves potenciais à plena utilização de tais recursos para fins de pesquisa – em especial para os países que ainda não possuíam domínio nessa área, como o Brasil – seria contraditório as novas aspirações do plano de desenvolvimento, o plano de “engrandecimento” nacional⁵².

Dentre os objetivos da diplomacia sob a gestão Costa e Silva destacou-se a promoção da cooperação para se alcançar o desenvolvimento científico e tecnológico, cuja disparidade engessava a supremacia do Norte sobre o Sul, bem como as possibilidades de desenvolvimento desse último. A nova leitura da realidade internacional indicava que aquela geometria não era favorável para o país, ao contrário, se tornara permissível ao

⁵¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1967, p. 12).

⁵² Idem.

desenvolvimento autônomo, pois dela emergia a desigualdade e contribuía para as disparidades econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Em 15 de março do mesmo ano, o chanceler Magalhães Pinto expunha que se conferiria a política externa maior flexibilidade, pois sua formulação estaria condicionada a clara identificação dos objetivos nacionais – como assim deveria ser por excelência – e a avaliação dos reais e potenciais recursos para sua consecução. Para isso, demandaria uma análise precisa e serena do quadro mundial, a fim de que fosse possível determinar com exatidão a compatibilidade dos interesses dos demais países com os interesses brasileiros. A política refletiria as aspirações de um povo firmemente decidido em acelerar seu processo de desenvolvimento, dando sentido eminentemente realista e o devido conteúdo econômico à diplomacia⁵³.

Durante a gestão de Costa e Silva, prevaleceu o tom ácido na denúncia das desigualdades econômicas no plano internacional como a principal fonte de insegurança, de insatisfação, de inquietudes, constituindo, por conseguinte, a mais grave ameaça à paz. O desenvolvimento havia suplantado, no plano internacional, o “perigo” do comunismo, das ideologias, dos alinhamentos automáticos e da segurança continental. Prosseguia o Chanceler em afirmar que uma nação sufocada pela estagnação seria uma nação insegura, como seria igualmente inseguro um mundo em que estratificasse o desequilíbrio observado entre as nações. Toda influência que o Brasil podia exercer pela sua importância política, demográfica, cultural e estratégica seria utilizada para promover uma decidida arrancada no caminho da prosperidade. Nos entendimentos entre as chancelarias, nas mesas de negociação e nos foros multilaterais, a preocupação primeira da diplomacia seria contribuir para a emancipação econômica do país. Em outras palavras, o conceito de dependência na interdependência seria revisto⁵⁴.

Na reunião de Chefes de Estados Americanos, em Punta del Este, Uruguai, em 12 de abril de 1967, o presidente Costa e Silva destacava a “cooperação para o desenvolvimento” na América Latina, tão necessária quanto à revolução institucional, a revolução industrial, e a revolução educacional e tecnológica que outras nações puderam realizar paulatinamente. Reiterava o apoio ao processo de integração econômico latino-americano e a oportunidade

⁵³ Discurso de Posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, José de Magalhães Pinto, no Palácio Itamaraty, em Brasília, em 15 de março de 1967. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1967, p. 2-3).

⁵⁴ Idem.

paralela de associação regional que visasse o aproveitamento pacífico da energia nuclear. A cooperação serviria como um instrumento de modernização das sociedades e a emancipação econômica definitiva, como acreditavam. O Brasil unir-se-ia àqueles que, como ele, percebiam a importância de uma atitude reivindicatória dos países subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos, tendo a consciência de que o progresso econômico resultaria de um esforço de desenvolvimento integrado, no qual o setor externo teria um papel estratégico relevante, mas não substituto do mercado interno⁵⁵.

Percebia a diplomacia brasileira que a acentuação em termos relativos e absolutos das diferenças de nível econômico e social entre os países, agravadas pela estrutura do comércio internacional e sistemas de pagamento, desfavoráveis aos países subdesenvolvidos, os conduzia a uma ação conjunta, independentemente de seus regimes políticos, com vistas à reestruturação das normas que regiam as relações econômicas internacionais. Esses fatos demonstravam que o interesse material dos Estados e o bem-estar de suas populações – mais do que suas opções ideológicas – prevaleciam na definição de suas políticas, mesmo que essa atitude resultasse, eventualmente, em prejuízo dos aliados tradicionais. Frisava Magalhães Pinto que “não haveria, diante de uma realidade dessa natureza, lugar para alinhamentos incondicionais ou oposições automáticas”⁵⁶, fazendo referência às orientações implementadas no governo de Castello Branco.

O relaxamento de tensões no âmbito do conflito leste-oeste observado nos anos da *détente*⁵⁷ entre Estados Unidos e União Soviética corroborou para que a diplomacia brasileira concentrasse esforços nos problemas do desenvolvimento, em contraste as opções ideológicas da rigidez da Guerra Fria, como havia feito Castello Branco. Essa nova realidade internacional possibilitou a abertura de novas frentes comerciais e de cooperação, devido principalmente ao soerguimento econômico da Europa Ocidental e Oriental.

No que concerniu à política externa, Costa e Silva reconhecia que o país possuía uma política de tradição da qual não se afastaria, todavia, estaria atento a uma série de motivações

⁵⁵ Discurso do Presidente Costa e Silva na Reunião de Chefes-de-Estado Americanos, em Punta del Este, em 12 de abril de 1967. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1967, p. 17-18).

⁵⁶ Concisa análise a respeito da conjuntura internacional no ano de 1967 é encontrada em BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Rio de Janeiro: Divisão de Documentação, 1967. p. 6.

⁵⁷ Para maiores detalhes sobre o desenvolvimento da Guerra Fria e seus diferentes momentos ver a obra de autores como SARAIVA, José Flávio. *Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979)*. In: SARAIVA, José Flávio S. (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas – da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2. ed. Brasília: Saraiva, 2007. p. 231-252; HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX, 1914 a 1991*. Companhia das Letras: São Paulo, 2005. p. 223-252.

novas, criadas por um mundo em contínua mudança, que imporia novos conceitos e novas atitudes em harmonia com essa realidade. Prosseguia acrescentando que o governo conciliaria os princípios tradicionais da política exterior brasileira com as condições de cada povo. A política externa, nesse entendimento, não prosseguiria sendo um simples reflexo da condição de um país em desenvolvimento, mas deveria assumir expressão nos anseios e aspirações de um país decidido a acelerar intensamente seu processo de desenvolvimento⁵⁸.

Esse novo padrão de relacionamento no sistema internacional foi percebido pelo governo Costa e Silva como um momento oportuno para atualizar as visões associativas a respeito do panorama mundial e de seu peso nas orientações, diretrizes e ações da política externa do país. O embaixador Sérgio Corrêa da Costa, Secretário-geral do Itamaraty à época, analisando o panorama político mundial em meados de 1967, argumentava que:

Se for certo que um mundo tendente ao policentrismo e menos tenso oferece melhores oportunidades de comércio, não são, contudo, promissoras as perspectivas quanto à ajuda externa, a qual, normalmente, decorre de considerações políticas. É mesmo de se recear uma progressiva redução de cooperação aos países desenvolvidos, quer sob a forma de capitais públicos, quer sob a forma de capitais privados. Os esforços bélicos norte-americanos no Vietnã, a prolongada crise de balanço de pagamentos que os Estados Unidos vêm enfrentando, a existência de melhores condições de investimento dentro do próprio mercado americano, na Europa Ocidental e na chamada “Commonwealth” branca, são circunstâncias que apontam na direção de um possível retraimento no fluxo de cooperação internacional, dos desenvolvidos para os subdesenvolvidos⁵⁹.

As ações do governo no plano internacional seriam desenvolvidas em três planos distintos, conforme elucidou o chanceler Magalhães Pinto – resgatando as linhas de condução

⁵⁸ Fragmentos do pronunciamento feito pelo presidente Costa e Silva, em 16 de março de 1967, na primeira reunião Ministerial de seu governo. Conforme relata Jayme Portella, o Presidente objetivou nessa reunião traçar as diretrizes básicas de seu governo. Destacou o relato de Costa e Silva durante os três meses que viajou pelo país, entrando em contato com o povo e sua realidade. Da mesma forma, relatou os imensos vazios demográficos e o conjunto de contrastes sociais entre a população, obstáculos à ação promissora e profícua. Exaltou a coesão do povo e sua capacidade de adaptação. Interessante observar que a questão social, na concepção de Costa e Silva, deixaria de ser um problema de cada país e passaria a ser tratada como um problema mundial. A exemplo de Mello (1979, p. 412-413).

⁵⁹ Excertos extraídos da Conferência o “Panorama político do mundo: a ONU”, pronunciada pelo Secretário-geral do Itamaraty, Embaixador Sérgio Corrêa da Costa, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 6 de junho de 1967. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (1967, p. 50-51)

da política exterior definidas por Costa e Silva – a respeito das relações do Brasil com o resto do mundo⁶⁰:

1) Na esfera mundial, procurar-se-ia coordenar a atuação brasileira com os demais países subdesenvolvidos, a fim de obter uma reforma das normas do comércio internacional, prejudiciais aos países não industrializados. Nesse sentido, figurou a participação brasileira na II Conferência da Unctad, no âmbito da Organização das Nações Unidas, realizada em Nova Deli, Índia, em fevereiro de 1968. A diplomacia brasileira adotou postura reivindicatória no que concerniam às regras do comércio internacional, pleiteando bases para a execução de esquemas mais universalistas, gerais, não-discriminatórios e de concessão de benefícios não-recíprocos por parte dos países desenvolvidos em relação aos países subdesenvolvidos.

2) No campo regional, o Brasil apoiou às medidas de integração que possibilitassem uma divisão racional de tarefas e maior cooperação no esforço de desenvolvimento dos países latino-americanos, apoiando a transformação da Alalc em união aduaneira, passo importante para a criação de um mercado comum latino-americano. Buscaria com esses países também, unir esforços para pleitear o uso pacífico da tecnologia nuclear junto à comunidade internacional, dado o papel estratégico representado pela energia atômica nos programas de desenvolvimento tecnológico. A diplomacia brasileira colocar-se-ia resistente à assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), apresentado na Conferência do Desarmamento, em Genebra, em fevereiro de 1968⁶¹. No âmbito da OEA, o governo brasileiro, diante do relaxamento das tensões mundiais, posicionar-se-ia buscando transferir a lógica da segurança continental para o terreno da cooperação econômica, afastando a idéia de criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP)⁶², proposta pela Argentina.

⁶⁰ Entrevista do Ministro José de Magalhães Pinto concedida ao “Boletim Cambial”, em janeiro de 1968. Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa II (28 de outubro de 1967 a 3 de maio de 1968)*. Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1968. p. 37-38.

⁶¹ Costa e Silva alegava que os termos propostos no tratado americano-soviético significariam a renúncia ao desenvolvimento nuclear independente e criaria uma situação de virtual colonato tecnológico. O Brasil apoiava a criação de um tratado como medida parcial para o desarmamento geral, desde que esse não cerceasse o livre acesso dos países a tecnologia nuclear para fins pacíficos e incluísse, por outro lado, contrapartidas efetivas de desarmamento por parte de todas as potências nucleares. O Brasil buscou a experiência acumulada por outros países como França, Israel e Estados Unidos, assinando acordos de cooperação. Com a França, buscar-se-ia dinamizar a pesquisa nacional de recursos uraníferos; com Israel, os entendimentos seriam para a pesquisa na erradicação e conservação de alimentos e localização de recursos hídricos; e com os Estados Unidos, seria ampliada a cooperação no terreno dos explosivos nucleares para fins pacíficos, sem prejuízo das posições brasileiras e norte-americanas sobre a matéria. BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1968. p. 136-137.

⁶² Para análise detalhada a respeito da política externa argentina no período e suas diretrizes, ver PARADISO, José. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2005. p. 193-273.

3) No plano das relações bilaterais, a diplomacia brasileira empenhar-se-ia em ampliar suas relações de comércio com os países que possuíssem mercado consumidor potencial para os produtos nacionais, procurando diversificar a pauta de produtos exportados, bem como as fontes fornecedoras de produtos para o país. Essas orientações apontavam para a busca de autonomia e maior margem de manobra para a inserção internacional do Brasil.

A busca pelo engrandecimento nacional não convergia com o modelo associado de desenvolvimento, dependente, subordinado aos ditames e recursos externos. Os críticos de Castello Branco e de suas políticas ortodoxas liberais o acusavam de ter submetido o Brasil a um plano “pastoril”, como lembra o *brazilianist* Skidmore, assim como os Estados Unidos haviam feito com a Alemanha em 1945. Esse suposto plano implicaria no sacrifício da indústria brasileira por meio das generosas concessões ao capital estrangeiro e a falta de investimentos no setor industrial, pois os gastos do governo seriam concentrados no campo. O acusavam também pelo empobrecimento do trabalhador e pela queda na taxa dos salários⁶³.

Costa e Silva, ao contrário de Castello Branco, adotou uma política de desenvolvimento auto-sustentado, capaz de gerar os impulsos necessários ao dinamismo dos principais setores econômicos – dando ênfase à indústria –, por meio da injeção de numerosos fluxos de crédito na economia⁶⁴. O crescimento econômico sacrificaria a esfera social.

O presidente procurava uma posição conciliadora com a opinião pública e a oposição; tentava adotar medidas de caráter moderador, principalmente com a oposição legal, que se organizava em uma Frente Ampla, não materializada substancialmente, sob a liderança de Carlos Lacerda, que tecia fortes e amplas críticas ao governo. O descobrimento de um campo de treinamento de guerrilheiros em Minas Gerais, por parte do Exército, contribuiu para a agitação da atmosfera política. A oposição ilegal dava sinais de emergência. O radicalismo estudantil, que apoiara Goulart e saíra enfraquecido no pós-golpe, retornava à

⁶³ Conforme Skidmore (2000, p. 141).

⁶⁴ O Presidente esboçava otimismo em relação ao setor econômico. Em entrevista presidencial, exibida em cadeia nacional entre 31 de março e 3 de abril, quando questionado sobre o desenvolvimento, o Presidente argumentou que a estratégia adotada para o desenvolvimento, no seu governo, fundamentava o crescimento não mais exclusivamente na substituição de importações, que havia caracterizado a etapa anterior, mas na aceleração do desenvolvimento de um conjunto de setores dinâmicos: consolidação das indústrias básicas (bens de capital, siderurgia, metais não ferrosos, indústria química e mineração de ferro) e reorganização das indústrias tradicionais; aumento da infra-estrutura de energia, transporte e telecomunicações; e fortalecimento da infra-estrutura social, notadamente no tocante a educação e habitação. Ver BRASIL. Arthur da Costa e Silva. *Aspectos do processo de desenvolvimento*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1969. p. 25.

cena política no ano de 1968, e mesmo diante de rugas ideológicas entre os diferentes grupos, articulavam protestos e desencadeavam manifestações contra o governo⁶⁵.

No plano internacional, quatro fatores mereceram registro quanto à atuação externa no ano de 1968: 1) o malogro da Conferência da Unctad, evidenciando a pouca disposição dos países desenvolvidos em estabelecer esquemas universalistas e não discriminatórios, bem como a criação de um sistema preferencial para a exportação de manufaturas dos países subdesenvolvidos⁶⁶; 2) a crise da ajuda externa nos Estados Unidos, revelada nos cortes efetuados pelo Congresso norte-americano, que reduziu em 40% a proposta de ajuda ao exterior do presidente Lyndon Johnson, a menor desde então enviada ao legislativo daquele país; e 3) as dificuldades encontradas na renovação do Convênio Internacional do Café, o qual somente se tornou possível com a aceitação, pelo Brasil, da cláusula de arbitragem internacional propugnada pelos Estados Unidos para solução de divergências sobre a comercialização de café solúvel⁶⁷.

A diplomacia brasileira denunciava as medidas discriminatórias sofridas pela entrada de produtos brasileiros no exterior. Episódios como a imposição de quotas de importação aos têxteis brasileiros e concessão de subsídios aos produtores norte-americanos de armas de fogo, reduzindo as importações do produto, por parte dos Estados Unidos; a imposição de medidas fitossanitárias por parte dos países europeus a entrada de carne bovina proveniente do Brasil; a questão do café solúvel e os acordos referentes aos produtos de base, como cacau, açúcar e minério de ferro; em suma, percebia o Itamaraty a desigual competição no comércio internacional e a incoerência das políticas propostas pelos países desenvolvidos de abolição de tarifas alfandegárias frente a um modelo discriminatório e suicida para a indústria brasileira de manufaturados⁶⁸.

A política externa de Costa e Silva retomara as bases universalizantes, autônomas e nacionalistas que remetiam a PEI implementada no governo de João Goulart. As orientações e diretrizes eram semelhantes. O contexto em que foram geradas as diferenciava. No primeiro

⁶⁵ Ibid, p. 148-152.

⁶⁶ No encerramento da Conferência da Unctad, em março de 1968, o Brasil propôs a criação de um novo organismo permanente formado por 77 países em desenvolvimento, o qual teria função idêntica a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para os países de economia de mercado. Ver Vizentini (1998, p. 112).

⁶⁷ BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1969. p. 110.

⁶⁸ Conferência pronunciada pelo Ministro José de Magalhães Pinto na Escola Superior de Guerra, em 3 de julho de 1969. Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa III (20 de maio de 1968 a 11 de outubro de 1969)*, p. 230-232.

caso, a PEI estava agarrada à crise de um regime. A “diplomacia da prosperidade”, no entanto, expunha a segurança de um novo regime político. Possuía esta uma trilha mais consolidada nos objetivos do governo e menor carga ideológica que a PEI de início dos anos sessenta.

A prosperidade nacional, na qual se incluía a política externa, foi interrompida pelo afastamento de Costa e Silva. A situação política interna beirava uma crise em agosto de 1969. A forte repressão civil e a centralização política nas mãos dos militares (evidenciados na promulgação do AI-5⁶⁹); a prostração do Presidente perante a nação por problemas de saúde; a divergência de opiniões na sucessão presidencial; o impedimento do vice-presidente, Pedro Aleixo, em assumir o cargo; e a instauração de uma Junta Militar que trataria da escolha do novo presidente da nação, eram sinais do crescente desentendimento entre os militares na condução e na manutenção do regime político.

Doente, Costa e Silva foi substituído em 31 de agosto de 1969 por uma Junta Militar, composta pelos ministros militares Augusto Hamann Rademaker, da Marinha; general Aurélio Lira Tavares, do Exército; e brigadeiro Márcio de Sousa e Melo, da Aeronáutica, que assumiram o poder, exercendo-o até 31 de outubro, quando o passaram para o general Emílio Garrastazu Médici, inaugurando outro capítulo na história do regime militar brasileiro.

4. A crença no “Brasil potência”: o governo de Garrastazu Médici (1969-1974).

O Brasil é grande demais para tão poucas ambições.

Presidente Garrastazu Médici

O nome do novo Presidente não era amplamente conhecido como os de seus antecessores. Castello Branco e Costa e Silva, figuras de destaque nas alas dos moderados e linha-dura, respectivamente, haviam participado diretamente da Revolução de 1964 que

⁶⁹ O AI-5 conferiu poderes ditatoriais ao Presidente. Ademais, permitiu o fechamento do Congresso por tempo indeterminado e silenciou a oposição legal. Costa e Silva justificava a edição do AI-5 e dos Atos subsequentes como derradeiro esforço de contenção da contra-Revolução, referindo-se aos grupos de militantes que protestavam contra o governo. Quanto ao Congresso, afirmou que podendo tê-lo dissolvido, já que fora compelido o seu impulso de origem, a Revolução preferiu declará-lo em recesso, mantendo-o vivo e legitimando-o como instituição vital do sistema democrático. Ver BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. (1969, p. 11-12).

instaurou o regime militar. Ambos tinham muitos adeptos entre as Forças Armadas no tempo em que se tornaram presidentes. Médici, chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI) na gestão de Costa e Silva, se opôs, a princípio, à indicação de seu nome para a Presidência, e o aceitou por razões de dever militar. Ademais, Médici era o único general de quatro estrelas que poderia, de acordo com os preceitos constitucionais, assumir o poder e assim, impedir o aprofundamento da divisão que emergia no seio das Forças Armadas⁷⁰.

O terceiro governo da Revolução assumiu o poder em 30 de outubro de 1969 em meio a um cenário doméstico conturbado, devido às crescentes ondas de protesto e atentados realizados pela oposição ilegal, formada por jovens militantes da esquerda. No ano anterior, o seqüestro do embaixador norte-americano Charles Burke Elbrik, em 04 de setembro, seguido pelos seqüestros dos embaixadores da Suíça, da Alemanha Ocidental e do cônsul do Japão, executados por militantes que negociavam a liberação de presos políticos, visaram denunciar a repressão imposta pela ditadura e a perseguição dos opositores ao regime, bem como libertar lideranças políticas que eram mantidas na prisão.

Para combater as “guerrilhas urbanas”, identificadas pelo regime como organizações terroristas, as Forças Armadas e a polícia criaram órgãos especiais de repressão que praticavam prisões arbitrárias, seqüestros e mortes, intensificando os mecanismos de perseguição e controle social, principalmente em relação à oposição armada. Ademais, as perseguições eram realizadas também por organizações civis de extrema direita, como o CCC (Comando de Caça aos Comunistas) e os Esquadrões da Morte, geralmente integrados por policiais agindo na ilegalidade⁷¹. Eram os anos de chumbo.

No âmbito das Forças Armadas, Médici fora indicado com o propósito de acalmar os ânimos na esfera militar e conciliar os grupos que divergiam quanto à conduta do regime. O cargo de vice-presidente foi assumido por Augusto Hamann Rademaker. Do Ministério de Médici, constituído em grande parte por figuras novas no cenário político, o nome mais conhecido era o de Delfim Neto, o tecnocrata e arquiteto do boom econômico que se revelara à nação no governo Costa e Silva, tornando possível o crescimento de 11% no PIB no ano de 1968. Para a pasta do Planejamento foi indicado o nome de João Paulo dos Reis Velloso. Os novos ministros eram principalmente administradores, em contraste com os outros Ministérios

⁷⁰ A respeito da crise entre os militares na sucessão presidencial ver Skidmore (2000, p. 212-213).

⁷¹ Conforme Vizentini (1998, p. 132).

de 1964. Para a pasta das Relações Exteriores foi indicado Mário Gibson Barboza, diplomata de carreira que fora embaixador nos Estados Unidos⁷².

Médici assumira o compromisso de governar alheio as pressões dos grupos políticos, o que agradou os militares. Dizia ter compromisso apenas com seu país. O novo presidente não demonstrou interesse em promover substanciais transformações na ordem político-econômica do país durante seu mandato. Manteve a política econômica nas mãos dos tecnocratas, e obteve apoio principalmente da classe média, setor econômico que mais se beneficiou com a expansão da oferta de empregos e dos níveis salariais em decorrência do bom desempenho econômico.

Tal qual seus antecessores, Médici prometera à população o retorno aos padrões democráticos no país. Em seu primeiro discurso como presidente, em 07 de outubro de 1969, transmitido pelo rádio e televisão, Médici colocou a “instauração da democracia como um de seus objetivos”⁷³. No mesmo ano, perante uma convenção da Arena, Médici colocou que ao término de seu período administrativo, esperava deixar definitivamente instaurada a democracia no Brasil, bem como fixadas as bases do desenvolvimento econômico e social. Contraditoriamente, durante sua gestão foram reforçadas as leis de segurança nacional e o controle sob a censura, estabelecendo censura prévia a livros e periódicos.

No governo de Médici, os militares assumiram destacado controle sobre o processo de desenvolvimento e sobre os setores estratégicos da economia, consolidando o regime militar no poder. A exarcebção do autoritarismo serviu para manter elevada a taxa de apropriação do excedente econômico, intensificando o esforço de acumulação de capital tanto pelo governo quanto pelas empresas nacionais e estrangeiras. O objetivo era atrair os investimentos diretos dos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, bem como impedir que o aumento dos custos de produção diminuíssem a competitividade das exportações brasileiras⁷⁴.

⁷² Ver Skidmore (2000, p. 212-213).

⁷³ Segundo o autor Drosdoff, Médici em entrevista coletiva em 27 de fevereiro de 1970, demonstrava-se cético e desconfiado quanto às instituições democráticas, principalmente as que existiam no Brasil. Médici discursou que “a democracia plena é um ideal que, se em algum lugar já se realizou, não foi no Brasil”. Ver DROSDOFF, Daniel. *Linha-dura no Brasil: o governo Médici (1969-1974)*. São Paulo: Global, 1986. p. 29.

⁷⁴ Com referência à política de comércio exterior e a promoção das exportações brasileiras, a autora Heloísa Machado, em sua tese de doutorado, analisou a consolidação do modelo substitutivo de exportações em detrimento ao modelo de substituição de importações, como a estratégia de desenvolvimento observada nos anos de 1964 a 1989. Ver SILVA, Heloísa C. Machado da. *Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de exportações: a política e comércio exterior brasileira de 1954 a nossos dias*. In:

A produção nacional, sobretudo de manufaturas, orientou-se assim para o mercado externo, cujo alargamento e diversificação permitiram que o parque industrial do Brasil se tornasse mais eficiente e expandisse. A partir de 1971, com o esgotamento de suas margens de ociosidade, o mercado pode demandar novos investimentos para ampliação de sua capacidade instalada⁷⁵.

Entre 1970 e 1973, a economia cresceu em torno de 10% ao ano, fenômeno identificado como o “milagre econômico”. O desenvolvimentismo sob a gestão Médici ganhara o impulso do desempenho econômico advindo gradativamente das gestões anteriores, notadamente do governo Costa e Silva. Consolidava-se o tripé econômico: as empresas estatais encarregavam-se da infra-estrutura, energia e das indústrias de bens de capital; as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos); e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo⁷⁶. O desenvolvimento acelerado compensaria a forte repressão civil.

O plano de Metas e Bases para a ação do governo, aprovado no ano de 1971, teria o objetivo-síntese de edificar uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando a viabilidade econômica, social e política. Era o projeto do Brasil potência. Nesse sentido, Médici lançava mão de programas cujo lema era “integrar para desenvolver”. O Programa de Integração Social trataria das disparidades regionais econômicas e sociais, buscando incrementar a participação das classes trabalhadoras na renda nacional; e o Programa de Integração Nacional teria como foco a infra-estrutura física entre as regiões mais remotas do país para a efetiva ocupação do território, a começar pelo notável projeto de construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém⁷⁷. O governo acreditava que a administração militar realizaria os grandes projetos – a idéia do “Brasil Grande” vislumbrada pelos militares nacionalistas – que os governos civis foram incapazes de implementar no país.

SARAIVA, José Flávio S.; CERVO, Amado (Orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005. p. 271-302.

⁷⁵ Ver Bandeira (1989, p. 196).

⁷⁶ Segundo Vizontini (1998, p. 133).

⁷⁷ Ver BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971. p. 9-15.

A palavra de ordem da administração era servir⁷⁸. Na posse do Ministro das Relações Exteriores, em 31 de outubro de 1969, Mário Gibson explicitava que o Itamaraty, estando a serviço do Brasil, estaria a serviço da defesa intransigente do interesse nacional. O desenvolvimento não deveria ser visto como uma simples superação do passado, mas deveria abranger todo um processo de transformações qualitativas, no campo econômico, político, social e cultural, de forma que se pudessem eliminar as diferenças que separavam o Brasil das nações mais adiantadas do mundo⁷⁹.

Acrescentava que a crescente complexidade e as mudanças constantes nas relações entre estados exigiriam um permanente esforço de adaptação, em face de novas perspectivas, que gerariam novas responsabilidades para o país. Dessa forma, foi executada a modernização da estrutura do Itamaraty e realizada a transferência definitiva do órgão para Brasília nos primeiros meses de 1970, dinamizando suas rotinas burocráticas, métodos de trabalho, e o aparelhamento da rede de postos no exterior⁸⁰.

No que se referiu à política externa, afirmava o Presidente que “à medida que o Brasil crescia, conflitos de interesse seriam manifestados no plano internacional”. Para Médici, essa situação deveria ser percebida como um sinal da expansão do país, de alteração das estruturas econômicas e da tomada de consciência da representatividade do Brasil frente ao concerto de nações no mundo. Era preciso adaptar a idéia “de um Brasil que alcançasse, no presente, o que, antes se punha no futuro, de um país disposto a exercer no plano universal missão não inferior àquela que lhe impunha sua realidade atual e sua capacidade de progredir”⁸¹.

A diplomacia brasileira lançar-se-ia em uma linha de iniciativas criadoras, tanto nos foros bilaterais quanto nos multilaterais, atribuindo prioridade aos assuntos relacionados ao programa brasileiro de desenvolvimento. Procurou apresentar novas idéias e programas

⁷⁸ Médici, com o intuito de informar a opinião pública, motivar a população para o esforço nacional em prol do desenvolvimento e contribuir para o prestígio internacional do Brasil, criou o Sistema de Comunicação Social, cuja direção geral estaria a cargo da Assessoria Especial de Relações Públicas, que concentraria os sistemas de relações públicas dos Ministérios, das Forças Armadas, bem como dos órgãos similares da Administração indireta. Era a centralização de tudo que seria noticiado a respeito do governo. Discurso das primeiras diretrizes, lidas em reunião ministerial, em 6 de janeiro de 1970. In: MÉDICI, Emílio Garrastazu. *O jogo da verdade*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971. p. 94-95.

⁷⁹ Fragmento extraído do discurso de Posse do Chanceler Mario Gibson Barboza, em 31 de outubro de 1969. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa IV (de 31 de outubro de 1969 a 21 de dezembro de 1970)*. Brasília: Divisão de Documentação, 1971. p. 1-2.

⁸⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1970. p. 3.

⁸¹ Trecho extraído do discurso proferido pelo Presidente Médici no Palácio do Itamaraty, em Brasília, no Dia do Diplomata, em 20 de abril de 1970. In: MÉDICI, Emílio Garrastazu. *A verdadeira palavra*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971. p. 27-28.

originais de cooperação e atuação coletivas, articulando posições e arregimentando terceiros países. O país assumiria a responsabilidade de numerosas iniciativas para regular de forma justa o comércio de produtos de base e favorecer o acesso das manufaturas dos países em desenvolvimento aos mercados altamente desenvolvidos; ao mesmo tempo, buscaria também a defesa intransigente dos interesses materiais do país e o repúdio ao congelamento de poder e delimitação de zonas de influências no contexto da Guerra Fria.

Um caso a ser destacado foi à reivindicação, por parte do Brasil, do limite marítimo de 200 milhas na costa brasileira, em 1970, destinada a limitar a pesca estrangeira em seu litoral em benefício à pesca nacional. Era a diplomacia do “Interesse Nacional”. O país decretou, unilateralmente, a ampliação de seu mar territorial de 12 para 200 milhas, contrariando frontalmente os Estados Unidos. Este episódio somou-se a outros desentendimentos advindos da gestão Costa e Silva e que permeavam as relações entre os dois países.

O nacionalismo e a defesa do interesse nacional eram peças fulcrais na estratégia da administração Médici. Esse havia aglutinado as diferentes tendências no seio das Forças Armadas em torno do nacionalismo-autoritário. Desde a implantação da Revolução, os militares identificados com o nacionalismo radical exigiam uma postura mais autônoma e nacionalista na condução da economia do país e em suas relações externas. Os desígnios do desenvolvimento irrestrito estariam atrelados ao nacionalismo e ao robustecimento da economia⁸².

Médici deu continuidade às diretrizes da política externa de Costa e Silva, aproveitando a situação política e econômica interna favorável para projetar o país externamente. Acreditava que “os índices de crescimento econômico conferiam ao Brasil posição singular entre as demais nações”. O Brasil buscava assim, em uma posição de liderança, fortalecer a solidariedade interamericana, a segurança política hemisférica e a implantação de um sistema de cooperação que favorecesse a segurança econômica coletiva. O objetivo no continente era de somar esforços aos dos povos em desenvolvimento para realizar, conjuntamente, os ideais comuns de paz e progresso, por meio da presença e participação atuante do Brasil nos foros continentais⁸³.

⁸² Para interpretação mais detalhada a respeito do papel desempenhado pelo nacionalismo na política externa brasileira do governo Médici, ver a obra de Cervo e Bueno (2002, p. 345).

⁸³ BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1972. p. 83.

Sob direção do General Augusto Fragoso, a própria Escola Superior de Guerra, começou, a partir de 1968, a modificar sua doutrina. Esta atrelou o conceito de segurança estritamente à idéia de desenvolvimento, que seria, portanto, “o aumento da capacidade do poder nacional”, ao passo que as Forças Armadas eram sensibilizadas pelo projeto do Brasil potência⁸⁴.

Neste cenário a política externa assumiria um caráter global, de íntima cooperação com os países em desenvolvimento e de intenso diálogo com os países desenvolvidos. Conforme Souto, o Brasil apresentava-se no cenário internacional como um aspirante ao primeiro mundo, e ao mesmo tempo, como um país de terceiro mundo por meio de suas reivindicações nos fóruns multilaterais⁸⁵. A respeito da atuação do país na seara internacional, Médici ressaltava que:

Manteremos os nossos compromissos internacionais, deixando claro que os mesmos implicam em reciprocidade de tratamento. Vamos cumprir o que nos cabe e exigir o que nos é devido. Não pretendemos aceitar e, muito menos, impor lideranças de qualquer tipo, respeitando a lição histórica contemporânea que nos ensina que a convivência internacional só pode ser mantida nos termos de uma comunidade de nações livres e soberanas⁸⁶.

O chanceler Mário Gibson, de acordo com os desígnios do presidente Médici, identificou as diretrizes⁸⁷ que deveriam guiar à atuação da diplomacia brasileira, consoantes a nova situação em que se encontrava o país no início da década de 1970:

1) Realizar uma correção de rumos nas relações com os Estados Unidos. Era necessário colocá-la em bases mais compatíveis os interesses brasileiros, o que permitiria identificar e expandir as relações com este país em bases mais sólidas e permanentes.

⁸⁴ Conforme Bandeira (1998, p. 194-195).

⁸⁵ Conforme texto eletrônico de SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: o governo Médici e a política externa brasileira (1969-1974)*. p. 9. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigos/cintia/governoMedici.rtf>>. Acesso em: 27 jan. 2007.

⁸⁶ Fragmento de mensagem do Presidente Garrastazu Médici lida no rádio e na televisão, em 7 de julho de 1969. Ver Médici (1971, p. 15).

⁸⁷ Os depoimentos do chanceler brasileiro Mário Gibson, acerca das relações exteriores do país, constituem fonte apreciável e de extrema relevância para o entendimento das diretrizes da política externa do Brasil durante o governo Médici. Ver BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1992. p. 197.

2) Tornar o relacionamento com os países em desenvolvimento o mais próximo possível, com atenção prioritária para a natural esfera de ação representada pela América Latina⁸⁸, abrindo uma nova fronteira, a América Central, até então nunca visitada por um Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

3) Intensificar em todos os planos, principalmente nos campos financeiro e comercial, as relações do Brasil com os países altamente desenvolvidos, não só individual, mas também coletivamente, como no caso do Mercado Comum Europeu.

4) Promover a abertura de uma nova fronteira na política externa, a africana, sobretudo a África subsaariana e ocidental, e eliminar a “hipoteca” do colonialismo português, preservando, ao mesmo tempo, os vínculos especiais e íntimos que sempre uniriam o Brasil com Portugal. A política externa deveria também, voltar-se para Israel e para os países árabes, buscando com esses estados uma relação de equilíbrio e equidistância.

Em 1971, o presidente Médici realizou uma visita oficial aos Estados Unidos, atendendo o convite do presidente norte-americano Richard Nixon (1969-1974). Na ocasião, Médici declarou que a posição de ambos os países poderia não ser a mesma diante de todos os acontecimentos internacionais, contudo, deveriam esforçar-se para que as políticas fossem convergentes, sem pretender a coincidência em todos os casos⁸⁹.

No ano anterior, o Presidente Médici comentava o pronunciamento do Presidente Nixon, a respeito das relações norte-americanas com a América Latina:

O discurso do Presidente Nixon se reveste de inegável importância para todo o continente, na medida em que expressamente, se apresenta como um convite dirigido dos Estados Unidos aos países latino-americanos para um diálogo franco e aberto [...]. O Governo brasileiro acolhe, com grande satisfação, a compreensão manifestada pelo presidente Nixon com respeito às peculiaridades nacionais dos países latino-americanos, seus atuais problemas de transformação política, econômica e social [...]. Essas premissas políticas, proclamadas de maneira tão firme

⁸⁸ Na gestão Médici, a América Latina ocuparia um papel predominantemente estratégico na política de exportações brasileiras para esses mercados – em 1972, as exportações atingiram volume de US\$ 408 milhões. Na IX Conferência das Partes Contratantes da Alalc, realizada em Caracas, em 1969, foi assinado o Protocolo de Caracas, bem como o Plano de Ação para a década 1970-1980. O Protocolo reafirmou a consolidação da Zona de Livre Comércio, em oposição a idéia de criação de um Mercado Comum proposto pelo Chile na Conferência de Viña del Mar, em 1967, que encontrou forte oposição por parte da diplomacia brasileira. Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa VIII - 1973*. Brasília: Divisão de Documentação, 1974. p. 277-278.

⁸⁹ Conforme Cunha (1992, p. 200).

e clara, anunciam, sem dúvida, o início de um entendimento mais realista entre a América Latina e os Estados Unidos. Elas nos permitem esperar que o pronunciamento do presidente Nixon se traduza em propostas concretas, que atendam as reivindicações comerciais e econômicas da América Latina [...]. Tais propostas poderão constituir base altamente promissora para um novo diálogo entre as nações americanas⁹⁰.

As relações entre Brasil e Estados Unidos se processavam em ambiente cauteloso. Desde a promulgação do AI-5 pelo presidente Costa e Silva – que comprometera seriamente os padrões democráticos no país – os Estados Unidos estavam atentos à repressão política no Brasil, tendo reduzido drasticamente o auxílio financeiro ao país. Conforme a situação descrita no Relatório do MRE do ano de 1970⁹¹, acentuava-se a tendência advinda de alguns anos da redução dos montantes de ajuda externa norte-americana, principalmente por pressões político-econômicas e pelas disputas entre o Presidente Nixon e o Congresso norte-americano no direcionamento dos recursos externos.

Por conta da repressão política, a ajuda norte-americana ficou congelada nos cinco primeiros meses de 1969, sendo liberada posteriormente. Apesar dos atritos referentes a não-assinatura do TNP⁹² e as disputas comerciais na exportação de manufaturados e de café solúvel para o mercado norte-americano, a diplomacia brasileira buscava um bom entendimento com Washington. No campo econômico, era preciso evitar divergências em função das questões comerciais e da balança comercial, dado as ameaças de imposição de direitos compensatórios por parte dos Estados Unidos aos produtos brasileiros.

No campo político, queria o Brasil, apesar do entusiasmo com o discurso de Nixon para a América Latina, evitar que o país fosse diluído em uma política uniforme para a região. Era o momento de aproveitar o envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã para ampliar a parcela de atuação do país no cenário internacional frente à dependência norte-americana. Era preciso ocupar o lugar de potência média almejado pelo país, e internamente, reforçar a legitimidade do regime⁹³.

⁹⁰ Excertos da declaração do Presidente da Garrastazu Médici, a respeito do pronunciamento do Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, em 7 de novembro de 1969. Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa IV* (1971, p. 5).

⁹¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1970. p. 14-15.

⁹² O Brasil opôs-se igualmente a assinatura do Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina, conhecido como o Tratado de Tlatelolco, concluído na Cidade do México, em 14 de fevereiro de 1967.

⁹³ Ver Vizentini (1998, p. 148).

O general Médici, que governou até 15 de março de 1974, foi a síntese e a concretização do pensamento nacionalista-autoritário das Forças Armadas na política exterior brasileira: “Ninguém mais segura este país”, o Brasil potência. Por outro lado, as campanhas oficiais do “Brasil, ame-o ou deixe-o” reprimiram grande parte das manifestações contrárias ao governo. Muitos cidadãos foram perseguidos, presos ou banidos do país por motivos políticos. Centenas de brasileiros sofreram maus-tratos nas prisões, outros morreram ou desapareceram, em circunstâncias desconhecidas, quando se encontravam sob a guarda das autoridades para responder a interrogatórios.

Com a primeira crise do petróleo em 1973, o ritmo de crescimento da economia brasileira apresentou seus primeiros sinais de esgotamento, retirando uma importante base de apoio do regime militar, que inauguraria uma fase de transição sob o comando do novo presidente, o General Ernesto Geisel.

CAPÍTULO II – Política externa chilena, regime político e padrões em mudança no sistema internacional.

1. As faces democráticas do regime: a política externa e a década das “revoluções”.

O institucionalismo político, a ordem constitucional e a tradição democrática foram elementos marcantes no largo da história política chilena. Estes elementos, somados à sucessão de governos constitucionais no poder, caracterizaram a estabilidade política do país. As rupturas com ordem, *a priori*, estiveram relacionadas à instabilidade dos primeiros anos após a promulgação da constituição de 1925 e à implantação do regime militar na década de 1970.

A política exterior chilena se caracterizou por um considerável componente de tradição, cuja base de sustentação foi o regime político democrático. O estado de direito e a legalidade interna permitiram sustentar uma política exterior com projeções históricas, cujos princípios – multilateralismo, legalismo, respeito ao direito internacional e aos tratados – receberam também a incorporação de concepções, valores e crenças provenientes das plataformas políticas e ideológicas dos partidos políticos e das coalizões no governo⁹⁴.

Esses elementos incidentes na formulação da política exterior chilena, frente ao estilo político de governar de cada presidente, influenciaram sobremaneira a atuação internacional do Chile. A política exterior chilena apresentou desde o século XIX uma notável continuidade, que se manifestou tanto na observância de certos princípios jurídicos e políticos fundamentais, como no desenvolvimento de uma considerável capacidade de adaptação a um contexto internacional em mudança⁹⁵.

⁹⁴ Os especialistas em política externa chilena atribuem considerável peso ao regime democrático na orientação e formulação da política exterior do Chile. Ver BERNAL-MEZA, Raúl. Chile: política exterior, régimen político y modelo de desarrollo. Paper apresentado por ocasião do seminário internacional “*Regime político, modelo de desenvolvimento e relações internacionais: fim do século XIX ao século XXI*”. Brasília, Universidade de Brasília, 03 e 04 de novembro de 2005. Consultar também INSULZA, José Miguel. *Ensaio sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes, 1998; SANCHÉZ, G; PEREIRA, Teresa (Ed.). *150 años de política exterior chilena*. Santiago de Chile: Editora Universitária, 1977. p. 374-415.

⁹⁵ Conforme lembram os autores Gustavo Lago, Heraldo Muñoz, Carlos Portales e Augusto Varas no texto sobre o papel da democracia na formulação e condução da política exterior chilena. Ver LAGOS, Gustavo et al.

O período de 1964 a 1973 inseriu-se nesse contínuo observado na política externa chilena. Contudo, a década foi marcada por uma série de transformações decorrentes das três experiências “revolucionárias” distintas das gestões de Eduardo Frei (1964-1970), Salvador Allende e Augusto Pinochet (1973-1990). O elemento transformador referiu-se à emergência de grupos políticos e ideológicos não tradicionais no cenário político chileno, provocando uma reorientação na atuação política do país, tanto no âmbito nacional quanto no internacional. No que se referiu às questões internacionais, houve por parte destes governos um “sentido de urgência”⁹⁶ para atuar no sistema internacional sob novas orientações.

Antes da Constituição de 1925, o cenário político chileno era formado principalmente por representantes dos setores conservadores e liberais⁹⁷. O regime conservador manteve-se no poder de 1833, ano de promulgação da primeira Constituição chilena, até o ano de 1861. Este interregno é conhecido na literatura chilena como a “era portaliana”, em referencia ao ministro Diego Portales, grande arquiteto do ordenamento político no qual se consolidou a idéia de estado-nação no Chile. À época, foi estabelecido um sistema de governo centralista e altamente institucionalizado, nos moldes do regime conservador. No campo da política exterior, assentaram-se as bases do contínuo observado nos princípios da diplomacia chilena⁹⁸.

Após a queda da República Conservadora, em 1861, os liberais assumiram o poder. Anos antes, a emergência da classe média no Chile levou ao surgimento do Partido Radical, em 1850, representando os interesses da burguesia relacionados à extração da prata. Posteriormente, este grupo político se aliou aos burocratas estatais. Com o fim do parlamentarismo, que havia sem sucesso perdurado no país de 1891 até 1924, foi estabelecido

Democracia e política exterior: uma proposta para o Chile. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4/5, julho, p. 117, 1986.

⁹⁶ Ver ARAVENA, Francisco Rojas. Chile: mudança política e inserção internacional, 1964-1967. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 40, p. 49, 1997.

⁹⁷ Esses dois grupos se alternaram no poder após a proclamação da independência do Chile, em 1818. Os conservadores eram conhecidos como “pelucones”, segmento social a favor da manutenção da estrutura colonial no Chile. Tradicionalmente, esse grupo representava os interesses dos terratenientes e da doutrina da Igreja Católica. Posteriormente, se agruparam no Partido Conservador, fundado em 1851. Ver PEREIRA, Teresa. *El partido conservador: 1930-1965, ideas, figuras y actitudes*. Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

⁹⁸ Nos estudos sobre o período destaca-se a figura de Diego Portales, que dedicou especial atenção à política exterior chilena. Suas orientações em matéria de política internacional, como a rejeição às posturas expansionistas, o princípio da não-intervenção e a vocação marítima ao Pacífico, indubitavelmente assentaram as bases da tradição dos princípios que guiaram historicamente a ação diplomática chilena. Ver VARAS, Pilar Aramos. Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile. *Revista Estudios Internacionales*, mayo-agosto, n. 126, p. 9-10, 1999. Ver também obra de referência na literatura chilena a respeito das relações diplomáticas chilenas, BUREN, Mario Barros van. *Historia diplomática de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1990.

o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo, com a promulgação da Constituição de 1925, que estabeleceu o sistema presidencialista como forma de governo.

Contudo, após breve período de instabilidade, somente no ano de 1932, com a segunda eleição de Arturo Alessandri Palma (1932-1938), o país engajou-se na conformação da nova ordem político-institucional. A gestão de Alessandri teve como objetivo primordial “administrar” a casa, dando ênfase à reestruturação política e à recuperação econômica, aos moldes do desenvolvimentismo econômico observado em outros países latino-americanos, como no caso do Brasil na década de 1930. Nessa época, os partidos políticos tradicionais foram reorganizados e novos partidos surgiram na vida política do Chile⁹⁹.

Dentre os partidos organizados na década de 1930, a Falange Nacional, que posteriormente daria origem ao Partido Demócrata-Cristão (PDC), representou a “nova geração” política pautada nas idéias progressistas e de reforma social, ascendendo ao poder no ano de 1964¹⁰⁰. A vitória de Eduardo Frei à Presidência representou uma alternativa distinta aos grupos de direita tradicionais e ao marxismo da esquerda comunista, organizado no Partido Comunista¹⁰¹.

Em dois anos, o Partido Demócrata-Cristão fundado em 1958 converteu-se na principal referência política dos anos 60. Em 1970, foi a vez dos partidos de esquerda elegerem pela primeira vez um candidato marxista à presidência, Salvador Allende, e por seu turno, propor a transformação do país por meio da implantação da via chilena ao socialismo.

A ruptura com a ordem político-institucional democrática em 1973 inaugurou período de profundas mudanças no país e na inserção internacional chilena, tanto no que se referiu à modificação intrínseca dos padrões tradicionais da diplomacia, como no abandono do modelo de desenvolvimento desde “adentro”.

⁹⁹ Ver Buren (1990, p. 729).

¹⁰⁰ Existe um consenso entre os historiadores do Partido Demócrata-Cristão no Chile de que o núcleo que mais tarde daria origem ao partido foi gestado na Associação Nacional dos Estudantes Católicos (ANEC), entre 1928 e 1931. Ver por exemplo, YOCELEVZKY, Ricardo. *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1987. p. 69.

¹⁰¹ A origem do Partido Comunista no Chile teve suas raízes no fenômeno da imigração européia no início do século XX, que trouxe ao país as idéias das massas operárias européias e os ventos socialistas, ganhando adeptos junto ao movimento sindical presente nas minas de salitre, ao norte do país. Em 1912, foi fundado o Partido Obrero Socialista (POS), configurando-se como o partido da classe trabalhadora. Em 1922, o POS, aderindo ao movimento da Terceira Comunista Internacional, passou a chamar-se Partido Comunista, de orientação marxista. Conforme ROUASSANT, Claude Heller. *Política de unidad en la izquierda chilena (1956-1970)*. Ciudad de México : Colégio de México, 1973. p. 49.

2. A crença na revolução em liberdade: o governo de Eduardo Frei (1964-1970).

Marcamos un límite donde termina una época histórica
y donde nace otra nueva: con nuevos hombres, nuevos
propósitos, nuevas esperanzas.

Presidente Eduardo Frei

Eduardo Frei assumiu o poder em 03 de novembro de 1964, sendo o primeiro político a ascender à Presidência pelo Partido Demócrata-Cristão (PDC), partido novato na esfera política chilena e que em pouco tempo suplantou os grupos de direita que conduziram, tradicionalmente, a formulação política no país.

Para as eleições de 1964, quatro candidatos apresentaram suas candidaturas ao cargo de Presidente: Julio Duran, apoiado pela Frente Democrática, coligação direitista do governo; Eduardo Frei, candidato apoiado pela Democracia Cristã, que postulava pela segunda vez a presidência da República; Salvador Allende, apoiado pela Frente de Ação Popular¹⁰², de orientação esquerdista; e Jorge Prat, candidato independente de direita, que retirou sua candidatura antes das eleições¹⁰³.

Eduardo Frei e Salvador Allende apareciam como os nomes de maior peso na disputa eleitoral. Nas eleições de 1958, ambos haviam concorrido com Jorge Alessandri Rodríguez, candidato do Partido Conservador eleito para o mandato de 1958 a 1964. Frei e Allende representavam forças políticas até então minoritárias frente às forças conservadoras tradicionais, bem como os setores sociais ao qual representavam.

As vésperas das eleições presidenciais, o episódio conhecido como Naranjazo, influenciou sobremaneira o cenário político chileno e as tensões entre os distintos grupos. Em

¹⁰² Em 1936, originou-se um bloco de esquerda criado no âmbito do parlamento integrado por militantes de orientações socialista, radical-socialista e trotskista. Anos depois, em 1956, instituiu-se a aliança da Frente de Ação Popular (FRAP) composta pelos Partido Socialista, Partido Comunista e Partido Radical. Este grupo tinha como objetivo defender, no Congresso, os direitos da classe trabalhadora, reunindo as forças de oposição contra o governo de Jorge Alessandri Rodríguez, de orientação conservadora e pró-liberal. Ver AGGIO, Alberto. *Frente popular, radicalismo e revolução pacífica no Chile*. São Paulo: Annablume, 1999. p. 61-70.

¹⁰³ Segundo Yocelzky (1987, p. 129).

decorrência da morte do deputado Oscar Naranjo pela província de Curicó, foram convocadas, em pleno período eleitoral e sob caráter extraordinário, eleições para deputado frente à vacância do posto. As eleições para eleger um novo deputado foram realizadas em 15 de março de 1964, resultando na vitória do filho de Oscar Naranjo, candidato pelo Partido Socialista. O triunfo socialista foi visto como um ensaio para as eleições de setembro e o fortalecimento do movimento de esquerda, culminando em um reordenamento das alianças políticas para a campanha presidencial.

A Frente Democrática, aliança formada pelos Partidos Conservador, Liberal e Radical, surpresa com o resultado do pleito, viu-se ameaçada pela possibilidade do comunismo chegar ao poder pelas vias democráticas. Frente à derrota em Curicó, os Partidos Liberal e Conservador retiraram o apoio à candidatura de Duran – escolhido dentre cinco nomes propostos pelos radicais –, abandonando a coligação direitista¹⁰⁴.

Receosos de um possível triunfo da esquerda no país, e diante do curto espaço de tempo para escolher um novo candidato ou propor a reeleição de Jorge Alessandri, os grupos liberais e conservadores deram seu apoio a Eduardo Frei, cuja proposta de governo progressista e popular revelou-se como uma alternativa ao esquerdismo radical. Como assinalou o cientista político Otto Boye, nas eleições de 1964, com a chegada ao poder do Partido Demócrata-Cristão pela primeira vez no Chile e na América Latina, a direita política sofreu verdadeiro colapso, verificado no dissolvimento das organizações políticas mais antigas do país, os partidos Liberal e Conservador, reorganizados posteriormente, no Partido Nacional¹⁰⁵.

A campanha de Frei foi amplamente noticiada no continente, pois postulava uma via democrática de mudança para a América Latina. A esquerda, organizada na Frente de Ação Popular, que lançava pela terceira vez a candidatura de Salvador Allende para Presidente, contava com o apoio de sindicatos, grêmios e federações de estudantes e acreditava que desta vez a esquerda triunfaria com suas próprias forças. As eleições de 1964 marcaram no Chile uma batalha ideológica entre a “democracia” ocidental e a “democracia” socialista¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ver BOYE, Otto. *Los partidos políticos en América Latina*. Chile: Ediciones Nueva Universidad, 1970. p. 162.

¹⁰⁶ Conforme FERMANDOIS, Joaquin. *Mundo y fin de mundo – Chile en la política mundial*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005. p. 298.

Durante o período eleitoral, o programa do candidato Eduardo Frei começava a atrair grande parte da juventude do país, especialmente as mulheres, que se identificavam com os ideais humanistas e as propostas reformistas de criação de cooperativas e novas organizações sociais para auxiliar o progresso econômico e social do país. Em discurso a La Patria Joven, em 21 de junho de 1964, milhares de jovens convocados por Frei marcharam do Sul e do Norte do país rumo a Santiago, para ouvir do então candidato, suas promessas de um Chile diferente:

[...] Vamos a construir una nueva patria [...] y vamos a hacer un gobierno que no sólo va a garantizar el progreso económico, la justicia y la incorporación del pueblo en forma responsable a la tarea y al beneficio, sino que vamos a hacer esta tarea en libertad y en respeto a los derechos de la persona humana. En libertad religiosa, sindical, política y de expresión. Porque nosotros, durante toda nuestra vida, hemos sido garantía de respeto al derecho y a la libertad [...]. En esta hora en que tantos me apoyan por distintos motivos, hay una sola razón común para apoyarme: realizar la democracia, de veras y no formal; realizar la justicia de veras y no en palabras; realizar el desarrollo económico de veras y no en las estadísticas. Para eso estoy llamando a todos los chilenos, y la respuesta desde la izquierda y la derecha es generosa, porque es sin condiciones a un programa de gobierno del cual sólo es dueño el pueblo de Chile. Por eso ustedes están aquí y han traído no sólo el mensaje de la tierra, la montaña y el mar. Han traído también el clamor de la gente de Chile¹⁰⁷.

As eleições no país foram acompanhadas pelo presidente norte-americano Lyndon Johnson, que divulgou seu apoio à candidatura de Eduardo Frei, manifestando um dia após as eleições que “a vitória de Eduardo Frei reforçava a esperança de um futuro brilhante na América Latina”¹⁰⁸. O programa de governo apresentado por Frei mostrava-se convergente com a estratégia norte-americana da Aliança para o Progresso, prioritária nas relações dos Estados Unidos com a América Latina, e com o regime democrático – em um contexto de emergência da ditadura socialista implantada por Fidel Castro em Cuba, cujos ventos

¹⁰⁷ Discurso do Presidente Eduardo Frei Montalva à Pátria Joven, em 21 de junho de 1964. Disponível em: < http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Eduardo_Frei_de_la_Patria_Joven >. Acesso em: 03 out. 2006.

¹⁰⁸ Discurso do Presidente Lyndon Johnson na abertura da conferência à Imprensa na Casa Branca, em 5 de setembro de 1964. Citado por WILHELMY, Manfred. *Chilean foreign policy: the Frei Government – 1964-1970*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Princeton, 1973. p. 234.

revolucionários espalhavam-se pelo continente americano. Os Estados Unidos haviam identificado o *showcase* de reformas na América Latina¹⁰⁹.

Nesse sentido, o governo Eduardo Frei apresentou-se no contexto da Guerra Fria como contraponto à Revolução cubana. O projeto político central da gestão Frei se definiu como uma “revolução em liberdade”, acompanhada de um processo de transformações estruturais nos moldes de uma sociedade partícipe do regime democrático. A revolução em liberdade inseria-se numa perspectiva ocidental, no que dizia respeito a sua ideologia política¹¹⁰.

Eleito Presidente com cinquenta e seis por centos dos votos, feito histórico nas urnas, Eduardo Frei, em seu discurso de posse, em 03 de novembro de 1964, dirigiu-se à nação para anunciar a nova orientação pela qual o governo atuaria daquele momento em diante:

[...] En esta elección, el pueblo de Chile ha hecho frente a una encrucijada histórica, y después de un largo proceso de discusión libre y de reflexión, consciente escogió un camino que significa realizar profundas transformaciones y rápidos avances en el orden social y económico, dentro de un régimen que respete la libertad y la dignidad humana. No sólo votó en un hombre; le dio amplio, vigoroso e indiscutido respaldo a una dirección y a un programa, a una filosofía que inspira el movimiento de la democracia cristiana¹¹¹.

Nascido em uma família de classe média no Chile, filho de imigrante austríaco, Frei era a figura do jovem intelectual de origem humilde educado em colégios católicos. Seus estudos a respeito do pensamento social católico despertaram seu interesse desde cedo pela Europa, tão notório em seus escritos ainda na juventude. As experiências como líder na Associação de Estudantes Católicos¹¹² e posteriormente na Falange Nacional, deram a Frei

¹⁰⁹ Conforme SIGMUND, Paul E. *The overthrow of Allende – and the politics of Chile, 1964-1976*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. p. 27.

¹¹⁰ Ver Aravena (1997, p. 53).

¹¹¹ Trecho extraído do discurso de posse do Presidente Eduardo Frei Montalva, em 03 de novembro de 1964. Disponível em: < <http://www.fundacionfrei.cl/nuevo/efm/index.html>>. Acesso em: 03 de out. 2005.

¹¹² A Associação Nacional de Estudantes Católicos (ANEC) funcionava na Universidade Católica do Chile, e era integrada por jovens estudantes, de orientação católica e conservadora. Em 1929, a Associação integrou-se ao Partido Conservador – fortemente vinculado desde 1901 à autoridade da Igreja – por meio de debates semanais acerca de questões filosóficas, teológicas e sociais. Nesta época é que importantes nomes como Bernardo Leighton, Radomiro Tomic, Julio Philippi, Jaime Eyzaguirre, Mario Góngora, Rafael Agustín Gumucio e o próprio Eduardo Frei, seriam responsáveis pelas novas idéias surgidas no Partido Conservador e que mais tarde,

várias oportunidades de encontrar-se com líderes de outros países, demonstrando seu interesse particular nas questões internacionais. Em meados de 1950, Frei recebeu influências da então recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), participando de inúmeros encontros e debates na organização, bem como conhecendo futuros líderes do pensamento cepalino. Posteriormente, com a organização do Partido Democrata-Cristão¹¹³, Frei tornou-se o principal líder da democracia cristã no Chile¹¹⁴.

A democracia cristã chegaria ao poder apresentando uma alternativa global para a “crise da sociedade chilena”, voltando-se para a realização de um conjunto de reformas estruturais – especialmente a agrária, bancária e urbana –, promovendo também a “chilenização” do cobre, o estímulo à industrialização, a redistribuição de renda e a integração social por meio da organização dos setores populares¹¹⁵. O governo de Frei adotou um perfil reformista de cunho progressista, mas de viés moderado.

Nesse sentido, a ação do governo de Eduardo Frei esteve centrada em dois aspectos principais: a modernização econômica e a participação social, dado que apesar dos esforços desenvolvidos pelas administrações anteriores, o país detivera seu crescimento. Assim, a modernização procuraria resolver o problema do desenvolvimento, e a participação buscava integrar o sistema de decisões políticas a todos os setores do país, especialmente os mais marginalizados¹¹⁶.

Para o Ministério de Frei, foram escolhidos nomes notadamente conhecidos no Partido Democrata-Cristão, como Jaime Castillo, para o Ministério de Tierras y Colonización; Gabriel Valdés – um dos fundadores da Falange Nacional – para o Ministério de Relaciones Exteriores; Sergio Molina, para o Ministério de Hacienda; e Domingo Santa María Santa Cruz, para o Ministério de Economía.

O Programa de governo de Eduardo Frei era baseado em cinco grandes áreas que, segundo o Presidente, eram prioritárias para promover as transformações estruturais no país: desenvolvimento econômico; educação; solidariedade nacional e justiça social; participação

se transformariam nos líderes do pensamento democrata-cristão chileno. Ver MELO, Gerardo. *Frei e Chile*: num continente ocupado. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1966. p. 50-52.

¹¹³ Ver a obra de GRAYSON, Jr.; WALLACE, George. *The chilean christian democratic party: genesis and development*. Tese de Doutorado. Johns Hopkins University, 1967.

¹¹⁴ Conforme Wilhelmy (1973, p. 28-29).

¹¹⁵ Segundo AGGIO, Alberto. *Democracia e socialismo: a experiência chilena*. São Paulo: Editora Unesp, 1993. p. 40.

¹¹⁶ Ver AVILA, Andrés Troncoso. *Política educacional chilena: da Democracia Cristã ao governo militar 1964-1990*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. p. 9.

política e soberania nacional. Frei objetivava também aumentar os incentivos para a agricultura, buscando a auto-suficiência de alimentos para o país, que em sua grande maioria eram provenientes das importações e contribuía para a inflação e endividamento externo. Ademais, Frei daria prioridade à defesa dos recursos naturais chilenos, destacadamente o cobre¹¹⁷. Tais transformações se vinculavam à criação de um desenvolvimento baseado na construção de um mercado nacional, no desarrollo desde adentro e à construção de um capitalismo nacional, cuja viga mestra buscou reduzir a dependência econômica e reafirmar a autonomia política.

Outro aspecto relevante da revolução em liberdade era a promoção popular, que segundo Frei, constituía-se como um dos pilares mais importantes rumo a transformação da sociedade chilena. Muito se falou à época da promoção popular e de seu real significado, se beneficiaria ao povo ou aos partidários democrata-cristãos, funcionando apenas como objeto de propaganda do regime. Na concepção do programa de governo, a promoção popular significava o processo pelo qual o povo, capacitado e organizado – por meio de associações e organizações comunitárias – iria se integrando ao desenvolvimento do país ao participar efetivamente da solução de seus próprios problemas, constituindo-se via oposta ao paternalismo das gestões anteriores¹¹⁸. Para isso, Frei incumbiu seus partidários nos cargos diretivos da administração, designando uma multidão de assessores, jovens de formação universitária, colocando em risco toda burocracia construída lentamente pelos setores tradicionais no seio da administração pública.

Após um ano da vitória presidencial de Frei, ocorreram as eleições parlamentares do ano de 1965, nas quais a democracia cristã, em ambas as câmaras (deputados e senadores), assegurou ao mandatário maioria nunca vista de deputados e um grande número de senadores. Os resultados assinalaram que a massa eleitoral estava confiante na possibilidade de uma revolução em liberdade, demonstrando-se favorável à democracia cristã. Os partidos tradicionais foram levados à derrota, sobretudo nas regiões onde tinham maior apoio. O partido radical ficou reduzido à metade. Os socialistas e comunistas acrescentaram em pequeno número sua representação parlamentar.

¹¹⁷ Excertos do Programa de Governo de Eduardo Frei, proferido por ocasião da Marcha de los Jóvenes, em 21 de junho de 1964. Disponível em: <<http://www.fundacionfrei.cl/nuevo/efm/index.html>>. Acesso em: 03 out. 2006.

¹¹⁸ Panfleto de propaganda sobre a Promoção Popular publicado pelo governo de Eduardo Frei, intitulado Los siete misterios de la Promoción Popular. Disponível em: <<http://www.fundacionfrei.cl/>>. Acesso em: 03 out. 2006.

No campo da política exterior, tal influência foi observada nos principais temas da ofensiva diplomática do novo governo, com vistas a moldar um estilo de ação internacional pautado no ativismo pronunciado e de tipo reformista. Iniciativas que se destacaram foram o aprofundamento do processo de integração latino-americana, as demandas de reforma do sistema interamericano, os esforços desenvolvidos para estreitar as relações com a Europa Ocidental, e a abertura de relações diplomáticas com países socialistas¹¹⁹.

As relações com os Estados Unidos inseriram-se nos quadros da Aliança para o Progresso, e o Chile apresentava-se como um modelo às reformas sociais e econômicas impulsionadas por Washington. A crescente influência norte-americana no âmbito da política chilena foi acompanhada na gestão Alessandri por um montante de US\$ 447,7 milhões de dólares de assistência econômica contra US\$ 69,1 milhões na gestão anterior. Igualmente, os créditos do Eximbank ao Chile somaram US\$ 150 milhões contra US\$ 50,7 da gestão de Carlos Ibañez¹²⁰.

As relações entre o Chile e os Estados Unidos tornaram-se tensas a partir do ano de 1965, com a invasão por parte dos Estados Unidos da República Dominicana, sob justificativa de proteção humanitária aos cidadãos norte-americanos que viviam em São Domingo, capital do país, diante de um quadro de crescente agitação popular, confrontos civis e levantes comunistas naquele país. Em 29 de abril do mesmo ano, o representante chileno na Organização dos Estados Americanos (OEA), o embaixador Alejandro Magnet, encaminhou uma nota solicitando a convocação de uma reunião de consulta entre os ministros de Relações Exteriores da OEA para interromper a ofensiva militar norte-americana em São Domingo. O ministro das Relações Exteriores, Gabriel Valdés, denunciou a atitude unilateral norte-americana como contrária aos preceitos estabelecidos na Carta da OEA, propondo o estabelecimento de uma força de paz interamericana sob comando da OEA¹²¹.

O Chile tornou-se o maior crítico e opositor das intervenções militares dos Estados Unidos na República Dominicana, contrárias ao princípio de não-intervenção da política externa chilena. No dia 1º de maio, durante a Décima Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, o ministro Valdés apresentou o esboço de uma resolução

¹¹⁹ Ver WILHELMY, Manfred. Política, burocracia y diplomacia en Chile. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (Ed.). *A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1986. p. 47.

¹²⁰ Ver MUÑOZ, Heraldo; PORTALES, Carlos. *Una amistad esquiva: las relaciones de Estados Unidos y Chile*. Santiago: Pehuén Editores, 1987. p. 61-62.

¹²¹ Conforme AMSTUTZ, Mark Robert. *Chile's foreign policy toward hemispheric issues, 1961-1965*. Michigan: University Microfilms International, 1986. p. 66-67.

exigindo que os Estados Unidos removessem suas tropas imediatamente do país, contudo, a proposta não obteve o apoio dos demais países latino-americanos. Era o início da política ativista do governo Eduardo Frei no cenário internacional.

Na gestão anterior, Jorge Alessandri havia implementado uma orientação pragmática na atuação internacional chilena, conseguindo conciliar os diversos interesses do governo com um mínimo de alteração no status quo, recorrendo aos preceitos legais e ao fiel cumprimento dos tratados para administrar as questões de natureza internacional em nome da adesão chilena às regras de legislação internacional. Um exemplo de tal posicionamento foi o apoio chileno aos Estados Unidos e seus seguidores imediatos, como no caso das sanções coletivas impostas ao governo cubano em 1964 pela OEA¹²².

O caráter conservador de Alessandri nas questões internacionais era condizente com suas políticas internas. Concentrava o Presidente, grande parte de seu fôlego no desenvolvimento nacional e nas reformas administrativas necessárias para alcançar tal objetivo, em um país com poucos recursos e modesta capacidade de influência e atuação no cenário externo, conforme reconhecia o próprio presidente¹²³.

O governo de Eduardo Frei reconhecia o relacionamento com os Estados Unidos por meio de uma asociación digna y recíprocamente respetuosa. Frei diversificou as relações bilaterais do Chile com outros países do continente americano e do globo, procurando reduzir assim, a dependência chilena em relação a Washington. O apoio dos Estados Unidos ao processo de reformas implementado por Frei distanciou os grupos opositores ao governo democrata-cristão em relação aos Estados Unidos, o que, a princípio, permitiu um bom relacionamento entre os dois países¹²⁴.

Buscando esta diversificação de parcerias, o presidente lançou-se em uma série de viagens oficiais a Europa a partir do ano de 1965, com o objetivo de estreitar laços com estes países e obter apoio financeiro para seu programa de reformas, visitando países como a Itália, Inglaterra, França, Alemanha e o Vaticano. Assim, os vínculos com a Europa ganharam especial atenção e ênfase por parte da administração Frei, um dos pontos centrais no processo de universalização das relações internacionais da democracia cristã.

¹²² No que concerne o posicionamento do Chile a respeito da questão cubana, bem como da política exterior no período ver o artigo de FERMANDOIS, Joaquín. Chile y la cuestión cubana – 1959-1964. *Historia*, Chile, n. 17, p. 113-200, 1982.

¹²³ Ver Wilhelmy (1973, p. 85-84).

¹²⁴ Ver LAVÍN, José Morandé. Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones. *Revista Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, año XXV, n. 97, enero-marzo, p. 144, 1992.

No âmbito da política exterior, observou-se a continuidade entre as gestões de Eduardo Frei e seu antecessor Jorge Alessandri no que se referiu à orientação política com o Ocidente, com percepções distintas, porém não antagônicas. Para ambos os governos, as relações com os Estados Unidos constituíam um ponto cardinal de orientação, pois as reformas que pretenderam imprimir se encontravam dentro das margens do sistema ocidental. A administração Frei, contudo, sustentava que a reforma interna deveria estar acompanhada de uma reforma no sistema internacional.

Por ocasião da Reunião de Presidentes em Punta del Este, em abril de 1967, Eduardo Frei acentuou em seu discurso a urgência na criação de um mercado comum latino-americano. O presidente destacou que o perigo não provinha dos focos de subversão armada, e sim, do descontentamento com a situação de desenvolvimento econômico e social de alguns países em relação a outros. Nesse sentido, a cooperação com os Estados Unidos era essencial e deveria ser proporcional à magnitude do problema. A Aliança para o Progresso havia criado expectativas quanto ao desenvolvimento do continente, contudo não foram concretizadas. Ademais, Frei prosseguiu argumentando que nenhuma ajuda externa poderia se igualar ao esforço interno dos países latino-americanos à medida que estes corrigissem as deficiências em suas economias e no comércio internacional¹²⁵.

A proposta de criação de um mercado comum latino-americano em um prazo fixo de dez anos, estendendo a zona de livre comércio da Alalc, tinha como objetivos: 1) a defesa de matérias-primas e do trabalho no comércio internacional, dado que uma relação justa seria mais importante que toda ajuda econômica; 2) desenvolvimento de projetos para financiar as obras de infra-estrutura multinacionais; 3) promoção do avanço tecnológico e científico que permitiria acesso ao conhecimento, fonte de poder; 4) implementação da reforma agrária e modernização da agricultura, da qual viviam milhões de pessoas em uma situação de atraso que afastava a possibilidade de paz social e desenvolvimento econômico. Segundo Frei, estes objetivos somente seriam alcançados se os países latino-americanos se integrassem, unindo seus recursos e os utilizando de forma racional, proporcionando a amplitude dos mercados regionais e rompendo barreiras que impediam o desenvolvimento.

A partir de 1967, um dos projetos mais significativos impulsionados pela administração Eduardo Frei referiu-se à integração regional. O conceito de integração se

¹²⁵ Discurso pronunciado pelo Presidente Eduardo Frei Montalva na Reunião de Presidentes em Punta del Este, em abril de 1967. In: FREI, Eduardo. *O destino da América Latina*. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968. p 67-72.

vinculava ao nacionalismo latino-americano e a uma política terceiromundista, destinada a criar um subsistema regional nitidamente diferenciado do sistema interamericano. Assinalava o Presidente que:

Os problemas interamericanos ganham cada dia, maior complexidade. Passou o tempo em que estas Conferências eram cenários de discursos e formalismos. Hoje é necessário tomar compromissos, criar mecanismos e adotar procedimentos que obrigam às nações representadas. [...] as decisões já foram tomadas e o foram de mais alto nível. Nossa tarefa agora é cumpri-las. O que ontem parecia utópico, hoje está definido [...]. Na declaração dos Presidentes da América, estes se comprometeram, em forma solene, diante de seus povos, a formarem um Mercado Comum Latino-Americano¹²⁶.

A perspectiva de integração em Frei era um desígnio que estava presente em seu pensamento antes de assumir a Presidência. Frei definia a integração como uma razão imperativa, que impelia as nações latino-americanas a iniciar uma política comum para defesa de seu futuro político e econômico. Na debilidade da fração, Frei acreditava que as nações estariam condenadas de antemão. Uma vez no governo, transformou esse desígnio em atividade de política exterior e em fonte geradora de um marco institucional. “Nós temos um destino como nação, mas o concebemos no quadro de integração latino-americana [...]”¹²⁷.

O propósito e a necessidade de integrar-se, como forma de resolver simultaneamente a autonomia política e a independência econômica, manifestaram-se na política exterior da gestão Frei de diferentes maneiras: 1) a criação do Pacto Andino, em 1969; 2) o apoio ao desenvolvimento da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla) – órgão de consulta e coordenação de políticas latino-americano que buscava promover o diálogo norte-sul para superar os problemas de subdesenvolvimento regional; e 3) o estabelecimento do Consenso de Viña del Mar, em 1969, um dos resultados mais significativos de convergência de posicionamento dos países latino-americanos frente à administração norte-americana de Richard Nixon, cuja reivindicação refletia a insatisfação desses países com os resultados obtidos na Aliança para o Progresso, destacando a diversidade de interesses entre a

¹²⁶ Discurso do Presidente Eduardo Frei Montalva pronunciado na cerimônia de inuaguração da V Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, no teatro Municipal de Viña del Mar, em junho de 1967. Ver Frei (1968, p. 113).

¹²⁷ Ver GAZMURI et al. *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 78.

América Latina e os Estados Unidos e exigindo novas formas de negociação que conviessem aos interesses dos países da região. O governo chileno também apoiou a criação do Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC), agrupamento de países produtores de cobre.

A iniciativa de maior destaque no plano sub-regional foi à criação do Pacto Andino em 1969, uma área de livre comércio entre Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia, com o propósito de alcançar um mercado comum entre os países da região. Este projeto teve também um aspecto predominantemente político, pois o Chile tinha que manter relações com dois governos regionais militares, Argentina e Brasil, frente à repressão política diante das militâncias comunistas. No país, havia setores não partidários ao militarismo, tendo Frei que estabelecer um *modus vivendi* com Brasília e Buenos Aires e ao mesmo tempo, impulsionar o mercado sub-regional andino¹²⁸.

Com a gestão Eduardo Frei, o Chile exerceu um amplo nível de autonomia internacional, gerando uma influência sobre a realidade internacional maior do que seus meios materiais. A explicação de tal fenômeno se encontra radicada em três elementos essenciais: a institucionalidade e os processos políticos democráticos; o estilo pragmático moderado da diplomacia, baseado numa racionalidade jurídica; e o contexto externo à época, no qual a consistência e coerência da política nacional geravam um sentido de liderança, no quadro da Guerra Fria¹²⁹. Grande parte desta influência exercida pelo país esteve vinculada também ao prestígio adquirido por Eduardo Frei junto a outros países e foros internacionais, principalmente os regionais.

Não obstante, no plano interno a gestão de Frei começava a enfrentar alguns problemas oriundos da insatisfação da população com as reformas implementadas e do aumento das expectativas geradas pelo programa da revolução em liberdade. Ainda que o governo contasse com uma situação econômica razoavelmente favorável, foi incapaz de solucionar os problemas resultantes do lento crescimento apresentado pelo país naqueles anos: inflação, desvalorização monetária e a questão dos empregos. Essa constatação intensificou a

¹²⁸ Ver WILHELMY, Manfred. La política exterior chilena y el Grupo Andino. *Revista Estudios Sociales*, Santiago, diciembre, p. 67, 1976.

¹²⁹ Segundo ARAVENA (1997, p. 54).

frustração de amplos setores populares e da classe média, sem contar o afastamento da classe alta chilena afetada pelo programa de governo, principalmente na reforma agrária¹³⁰.

A estabilidade do governo foi afetada pela onda de greves, reivindicações e manifestações de protesto coletivas, diante da incapacidade do sistema político-institucional em atender as demandas de grupos cada vez mais articulados e mobilizados politicamente em organizações como o Centro de Madres, Juntas de Vecinos, Unidades Comunales, Comitês sin Casa e outros organismos de base. Na prática, todos os grupos que haviam sido considerados marginais pelo governo, foram organizados em múltiplas associações e agremiações independentes, sob baixo controle estatal e forte centralização política, que com o tempo, foram adquirindo um papel político relevante. A tensão popular afetou, inclusive, instituições governamentais, como o Exército – no movimento conhecido como Tacnazo¹³¹ – e o poder judicial, que entrou em greve pela primeira vez na história do país.

Além disso, os desentendimentos verificados a partir de 1967 entre os dirigentes do Partido Demócrata-Cristão, diante da emergência da “via não capitalista de desenvolvimento”, como uma reformulação considerada indispensável para o êxito da revolução em liberdade. Essa alternativa, ainda que fracassada, originou um processo interno de discussão dentro do partido, ocasionando a primeira cisão de importância no seio da democracia cristã. A ala da esquerda marxista se organizou dando origem ao Movimento de Acción Popular Unitária (MAPU) e Esquerda Cristã, em 1969, deixando claro que o que havia articulado a democracia cristã em 1964 deteriorava-se gradativamente¹³².

As condições políticas estavam bastante distintas no final da década de 1960 em relação ao início do governo Frei. A democracia cristã, que surgiu com forte apoio eleitoral em 1964 e conquistou a adesão popular com um discurso em prol de uma efetiva reforma agrária, perdeu influência entre 1968 e 1969. Uma desastrosa seca prejudicou os agricultores. Os latifundiários resistiam a aceitar a divisão de terras proposta pelo governo Frei. Graves

¹³⁰ Ver GIL, Federido et al. (Eds.) *Chile 1970-1973: lecciones de una experiencia*. Madrid: Editorial Tecnos, 1977. p. 40.

¹³¹ O movimento do Tacnazo, liderado pelo general Viaux Marambio em 21 de outubro de 1969, teve como objetivo reivindicar junto ao governo os baixos salários recebidos pelos militares, seguido de uma tentativa de sublevação militar por meio de um golpe de estado, não verificado. O Tacnazo incluiu a mobilização de um batalhão de tanques do Regimento de Artillería Tacna, e segundo seus comandantes na época, não houve tentativa de golpe. Diante do levante, o presidente Frei decretou estado de sítio, e no dia seguinte, o general Viaux foi detido no Hospital Militar, culminando também no afastamento do comandante do Exército, Sergio Castillo, e do Ministro da Defesa, Túlio Marambio. O comando do Exército foi assumido pelo então general René Schneider.

¹³² GIL et al (1977, p. 41).

incidentes se produziram em zonas rurais do centro e do sul do país. As divergências internas no Partido Democrata-Cristão e a perda de influência nas eleições parlamentares de 1969, igualmente contribuíram para a deterioração do governo Frei, ao contrário do Partido Comunista e do Partido Nacional que revelaram um aumento em suas forças.

Com a proximidade das eleições de 1970, os partidos políticos começaram a organizar-se internamente para a disputa presidencial. As mudanças observadas nos diferentes partidos durante o ano de 1969, já assinalavam para o possível resultado da campanha presidencial e o possível candidato a ser eleito. A direita, reunida desde 1965 no Partido Nacional, iniciou forte campanha para reaver parte do eleitorado que havia perdido em 1964, percebendo a debilidade e a crescente divisão no seio dos partidos de centro, destacadamente a democracia cristã. Jorge Alessandri era o nome do Partido Nacional para concorrer às eleições de 1970, ainda que este tenha se apresentado ao público como um candidato “independente”, alegando afinidades com os extintos partidos da direita, notadamente o conservador.

A esquerda organizava-se para constituir uma coalizão entre os partidos esquerdistas, nos moldes da FRAP em 1963, lançando pela quarta vez Salvador Allende como candidato. A Unidade Popular (UP) reuniria o Partido Socialista, o Partido Comunista, o Partido Radical, o Partido Social-Democrata e o MAPU. A esquerda mais radicalizada estava organizada no Movimento de Izquierda Revolucionário (MIR), criado em 1965.

Radomiro Tomic foi o nome indicado pela democracia cristã para suceder Eduardo Frei, ainda que as eleições de 1970 tenham sido palco principalmente da disputa entre a esquerda e a direita, entre o marxismo e o “antimarxismo”. O nome de Tomic ficou fora da “grande” disputa desde os primórdios da campanha, testemunhando a deterioração da Democracia Cristã frente ao país e a própria descrença em sua vitória no seio do partido. Jorge Alessandri e Salvador Allende apareciam no embate pela Presidência como os dois nomes mais fortes na sucessão. Por um lado Allende contava com o apoio das organizações, dos sindicatos, dos estudantes, das agremiações. Por outro, Jorge Alessandri atraía o apoio da classe empresarial e dos setores economicamente mais fortes do país, apresentando um programa com base na forte participação do setor privado no desenvolvimento nacional, contrapondo-se ao programa de nacionalização defendido por Allende. Contudo, seria a vez da esquerda ascender ao poder.

3. A crença na revolução socialista: o governo de Salvador Allende (1970-1973).

Chile, en su singularidad, cuenta con las instituciones sociales y políticas necesarias para materializar la transición del atraso y de la dependencia al desarrollo y la autonomía por la vía socialista.

Presidente Salvador Allende

O resultado das eleições de 1970 foi anunciado na madrugada do dia 5 de setembro, diante de intensa agitação popular em Santiago. Allende obteve 36,3% dos votos, contra o percentual de 34,95% de Jorge Alessandri – resultado maior que nas eleições de 1958 – e 27,8 % de Radomiro Tomic. A vitória de Allende provocou reações adversas nos demais partidos e na sociedade chilena, gerando fortes repercussões também no cenário internacional. O candidato Jorge Alessandri Rodrigues reunia maiores possibilidades de ser eleito do que o candidato da democracia cristã. Uma composição de força dos dois partidos teria sido suficiente para impedir a vitória de Allende, do mesmo modo que havia ocorrido com o Partido Nacional em 1964.

Os bairros de classe média alta, principal eleitorado de Jorge Alessandri, caíram em silêncio, temerosos e desprovidos da segurança de seu principal porta-voz. Após três tentativas fracassadas de eleger-se Presidente da República, Allende ascendeu ao poder por meio de uma vitória apertada, apoiado pela coligação esquerdista da Unidade Popular. Como primeiro presidente de orientação marxista eleito livremente em um país ocidental, Allende inauguraria um momento histórico na política chilena, marcado pela condução do país ao socialismo por uma via democrática.

Mesmo antes da vitória de Allende, o embaixador norte-americano no Chile, Edward Korry, prevendo as eleições e sua consequência para os demais países do continente, remeteu ao presidente norte-americano um informe de contingência intitulado de “Fidelismo sem Fidel”, aonde descrevia o caráter da Unidade Popular e a dinâmica que se seguiria no Chile se Allende triunfasse nas eleições de 1970:

Parte-se do suposto que Salvador Allende será o próximo presidente do Chile. [...] as forças políticas que Allende levará ao Palácio da Moneda podem ser vistas em seu conjunto como representantes do que caberia denominar “Fidelismo sem Fidel”. Em

essência, a Unidade Popular representa o mesmo tipo de aliança incômoda entre nacionalistas revolucionários e comunistas ortodoxos que Castro estabeleceu em Cuba. No entanto, existem duas diferenças fundamentais: Allende, político transacional por natureza, não é Fidel; e ao Partido Comunista Chileno, sócio dominante na coalizão de Allende, cabe um papel político incomparavelmente mais ativo que o mesmo em Cuba alguma vez desempenhou em sua relação com Castro. Pese a estes fatores, cremos que a analogia anterior resulta útil no momento de traçar o curso que supostamente seguirá o governo da Unidade Popular. Com as mesmas variáveis fundamentais e análogos compromissos ideológicos em jogo, prevemos uma repetição da experiência cubana, ao menos em termos programáticos, se não no que se refere ao estilo revolucionário¹³³.

No plano internacional o triunfo de Allende possibilitou o surgimento de um poderoso precedente: a capacidade de que na América Latina e na Europa Ocidental (França e Itália), os grupos marxistas pudessem alcançar o poder por via eleitoral. No âmbito interno, essas expectativas suplantaram as crenças e os exemplos históricos da impossibilidade de implantar o socialismo, ideologicamente marxista-leninista, em um sistema de eleições livres¹³⁴.

O recém governo eleito pela Unidade Popular enfrentou, entretanto, as primeiras reações dos partidos de oposição, como também das forças armadas chilenas. Eduardo Frei, e notadamente a democracia cristã, não estavam preparados para a vitória de Allende. Acreditavam no triunfo de Jorge Alessandri ou na própria vitória do candidato Radomiro Tomic. Frei percebeu a vitória de Allende e a provável ruptura com as políticas implantadas em seu governo, como uma falha pessoal:

[...] nuestra experiencia no fue un fracaso y, yo, diría, que ha abierto enormes perspectivas en Chile. Yo he sufrido mucho estos días, más de lo que ustedes pudiera imaginar. Después de haber trabajado tantos años, por errores de estrategia política que advertí hasta la majadería, hemos cortado un proceso que yo creo era el mejor camino para este país y una experiencia útil para otros¹³⁵.

¹³³ KORRY, Edward M. Los Estudios Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos. *Estudios Públicos*, n. 72, 1998.

¹³⁴ Conforme CAVAGNARI, Geraldo Lesbat *A experiência revolucionária chilena*. Rio de Janeiro: Praia Vermelha, 1975. p. 56

¹³⁵ Ver Gazmuri (2000, p. 731).

Frei não apoiou o novo governo nem qualquer intervenção extraconstitucional para impedir a posse do novo presidente, diante de um cenário social agitado pelas forças de oposição a um governo marxista. Frei temia que Allende, apesar do discurso democrático, não fosse capaz de controlar as forças que o acompanhavam. Sobre um pedido de reconhecimento de sua vitória, Frei respondeu ao novo presidente: “No puedo hacerlo, porque tu sabes que no soy marxista, además, porque creo que pese a tus buenas intenciones las acciones de tus partidarios llevarán a Chile antes de dos años a una dictadura totalitarista”¹³⁶.

Na noite da vitória, Allende discursou de improviso na sede da Federação de Estudantes, em Santiago, expressando seu reconhecimento aos homens, mulheres, militantes dos partidos políticos e às forças sociais que fizeram possível seu triunfo. Discursava Allende que sua vitória teria projeções muito além das fronteiras chilenas, pois havia chegado a hora de derrotar, definitivamente, a exploração imperialista, extinguir os monopólios, fazer a reforma agrária, controlar o comércio de exportação e importação, nacionalizar o crédito. Enfim, todos os pilares necessários para criar no Chile um capital social que impulsionaria o desenvolvimento. Prosseguia o novo presidente argumentando que “se a vitória não havia sido fácil, difícil seria consolidar o triunfo e construir uma nova sociedade [...] uma nova pátria [...] tornando possível que um movimento anticapitalista assumisse o poder por meio do livre exercício dos direitos do povo”.¹³⁷ Havia chegado o momento histórico do Chile ser conduzido ao socialismo.

Como Allende havia ganhado as eleições por maioria relativa, os grupos de oposição ao governo esquerdista, contrários à ascensão de um regime marxista no país, tentaram obter o apoio das Forças Armadas para que Allende não assumisse o poder de fato, mas foi em vão. Devido ao posicionamento contrário do chefe das Forças Armadas, René Schneider, ao envolvimento dos militares nas decisões civis – pois a posse de Allende como presidente eleito havia seguido os preceitos constitucionais – em 21 de outubro de 1970, dois dias antes do Congresso ratificar o mandato do novo presidente, René foi morto em seu automóvel quando saía de casa, vítima de um complô, conhecido como o “Plano Alfa”.

¹³⁶ Conforme Fermandois (2005, p. 329-330).

¹³⁷ Fragmento extraído do discurso de La Victoria, proferido pelo Presidente Salvador Allende na madrugada de 5 de setembro de 1970. Disponível em: <<http://www.salvador-allende.cl/Discursos/1970/Victoria.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

Em uma carta ao jornal *La Nación*, Raúl Schneider Arce, filho do general assassinado, explicou a situação política da época e a tentativa de envolver o Exército na derrubada de Allende, que acabou culminando na morte do general:

[...] producido el triunfo en la elección presidencial de Salvador Allende el 4 de septiembre de 1970, el general Schneider se negó a involucrar al Ejército en maniobras que significaran burlar la voluntad popular y vulnerar la Constitución. De esta manera, él se convirtió en el principal escollo para el éxito del complot antidemocrático promovido por un sector de la derecha con el apoyo del gobierno de Estados Unidos y la CIA. Las personas que dirigían al grupo de terroristas eran Roberto Viaux y el general (R) Camilo Valenzuela, como ellos mismos lo reconocieron ante la justicia y fueron condenados [...]¹³⁸.

Como a decisão da eleição transferiu-se para o Congresso, em virtude da vitória por maioria relativa, seria imprescindível o apoio dos parlamentares democratas-cristãos, cuja presença política no congresso determinaria em definitivo a ratificação da candidatura de Allende. Houve necessidade então, de obter-se um acordo com este grupo, que culminou com a assinatura de um pacto de garantias constitucionais, introduzindo algumas modificações na Constituição. Com Salvador Allende eleito presidente e com sua vitória reconhecida pelo Congresso, as Forças Armadas chilenas acataram a decisão da esfera civil¹³⁹.

Mesmo diante de atentados para impedir a posse de Allende, o Presidente assumiu o poder. Certamente, o resultado das eleições de 1970 surpreendeu sobremaneira os atores políticos chilenos. A ortodoxia parecia romper-se na experiência histórica inédita de um país pequeno e distante, onde dois poderosos partidos marxistas operários compunham o eixo de um vasto movimento popular. A vontade de iniciar a construção do socialismo era estabelecida explicitamente no programa revolucionário do novo governo, e isso estava sendo possível por meio do sufrágio universal¹⁴⁰.

Salvador Allende pertencia a uma família de classe média alta de Valparaíso, província localizada no norte do país. Desde 1928, em sua época de estudante na Escola de

¹³⁸ Fragmento de texto de Raúl Schneider extraído da seção de Cartas do Jornal *La Nación*. Disponível em: <http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20050922/pags/20050922190121.html>. Acesso em: 13 fev. 2007.

¹³⁹ Segundo Ávila (1999, p. 23).

¹⁴⁰ Conforme ALTAMIRANO, Carlos. *Dialética de uma derrota – Chile 1970 –1973*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979. p 43-44.

Medicina da Universidade do Chile, mostrou forte vocação para o serviço público e para questões sociais, ficando muito impressionado com a Revolução de Outubro na Rússia e seu impacto nas classes sociais. Em 1929, se integrou a um grupo político universitário chamado Avance, testemunhando um período tenso na história chilena que culminou com a sobreposição dos militares e da ditadura de Carlos Ibañez (1927-1931). Logo se tornou líder do grupo de estudantes e passou a ter seus primeiros contatos com a teoria marxista, ao passo que iniciava uma militância pela imposição do sistema democrático no Chile. Médico de profissão, Salvador Allende foi um dos fundadores, no ano de 1933, do Partido Socialista Chileno, sendo seu primeiro secretario regional, iniciando assim, sua vida na política. Uma das expressões mais significativas pronunciadas por Allende, quando de seu triunfo pela Unidade Popular, foi: “No puedo ni podré olvidar jamás que todo lo que he sido y todo lo que soy se lo debo a mi partido”¹⁴¹.

Os três mais importantes objetivos econômicos do novo Programa de governo foram a nacionalização completa do cobre e dos demais recursos naturais; a melhoria das condições de vida das camadas menos favorecidas; e a extinção do latifúndio. Em discurso diante dos chefes da administração pública, em 1970, Allende se referiu a seu governo como um grande desafio, visto que teria a responsabilidade de trilhar novos caminhos, a serem construídos a partir daquele momento. O Chile não era um país socialista e estava longe de caminhar para a auto-gestão. O governo assumia o compromisso de promover as mudanças necessárias dentro dos preceitos legais, adequando a economia e o país como um todo a nova realidade que se propunha a construir, sem modelos a seguir. A via chilena ao socialismo, definia-se pela seguinte estratégia:

Se trata de realizar cambios sustanciales del poder político y del poder economico observando las limitaciones que establece el régimen de Derecho actual, mientras a través de los mecanismos institucionales en vigor construimos una nueva legalidad y el embrión de la institucionalidad futura. Nuestro camino hacia el socialismo reconoce como única guía la voluntad soberana del pueblo chileno, manifestada a través de los cauces de organización y de presión hoy existentes en una democracia liberal como la nuestra. En conformidad con nuestra realidad, esto es lo que se ha llamado la vía chilena hasta el socialismo. Este gobierno va elaborar una nueva estructura institucional y a establecer un régimen legal a servicio de los intereses

¹⁴¹ Fragmentos da biografia de Salvador Allende “Trayectoria de um Líder (1908-1973). Disponível em: <<http://www.salvador-allende.cl/biografia/Trayectoria.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

populares. Y entiendo llevarlo a cabo, no mediante la destrucción violenta, sino mediante la superación del orden existente [...]¹⁴².

A chamada "via chilena ao socialismo" buscava por meio de um caminho institucional construir o socialismo pela democracia. Foi um esforço inédito na história, embora, naquela época, socialismo fosse entendido essencialmente como poder popular e estatização. O presidente e a Unidade Popular escolheram a via do Executivo para implementar seu programa de governo, embora Allende tivesse tentado o caminho das alianças no Congresso com a democracia cristã. Por outro lado, fortemente influenciados pela Revolução Cubana, amplos setores da Unidade Popular e do MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionário) conseguiram impor uma perspectiva radicalizada de aceleração das mudanças rumo ao socialismo. O governo atuou como um pólo que seguiu a via institucional, por um lado, e as bases sociais da esquerda por outro lado, buscando permanentemente resolver a chamada questão do poder, com vistas a implantar o socialismo¹⁴³.

Allende estava convencido de que podia construir o socialismo sobre as bases das tradições democráticas chilenas. O governo da Unidade Popular recuperou para o Chile todas as suas riquezas extrativas. O cobre, o ferro e o salitre retornaram ao patrimônio da nação, sob o amparo de um estatuto jurídico aprovado pelo Congresso Nacional, de grande repercussão internacional, que incidiu diretamente sobre a atividade das empresas norte-americanas Kennecott e Anaconda – envolvendo inclusive a cobrança de indenizações com o intuito de realizar um balanço das atividades globais destas empresas, determinando seus débitos e créditos na economia do país.

A nacionalização do cobre, promulgada em 1971, constituiu-se um dos temas centrais nas relações internacionais do país. O objetivo fundamental da nacionalização

¹⁴² Excerto do discurso proferido pelo presidente Salvador Allende ante a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, em Santiago, em abril de 1971. Ver CABAL, Hugo Lartorre. *El pensamiento de Salvador Allende*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 27.

¹⁴³ Mesmo com todas as diferenças de conduta e de estratégias, os partidos de esquerda no período Allende buscaram realizar uma revolução por meio de mecanismos legais previstos no estado chileno. Pretendiam, contudo, implantar um socialismo nos moldes da União Soviética, China e Cuba. A partir da posse de Allende, para amplos setores da esquerda chilena, uma definição a respeito do caráter de classe do Estado estaria inevitavelmente colocada e seria preciso enfrentar essa questão. Alguns setores construíram uma retórica sobre a luta insurrecional, contrariando, nesse caso, a visão de Allende, que pretendia atuar nos termos definidos constitucionalmente, seguindo o calendário eleitoral. Ver o artigo de Alberto Aggio intitulado *Os Trinta anos sem Allende*. Disponível em: < http://www.lainsignia.org/2003/septiembre/ibe_038.htm>. Acesso em: 11 dez. 2006.

consistia em recuperar a capacidade de dispor livremente dos recursos naturais do Chile e com isso, romper com a dependência econômica. Nestas bases seria possível avançar rumo à liberdade política e conquistar a segunda independência: a independência econômica. Tal processo era percebido de uma maneira quase linear e automática. Todavia, teria fortes opositores não só no país como também no exterior¹⁴⁴.

Em comparação com os demais países, os Estados Unidos tiveram seus interesses afetados em maior proporção pelas políticas de nacionalização do governo da Unidade Popular. O país promoveu cortes significativos em suas relações financeiras com o Chile, apoiando crescentemente a oposição política ao governo de Allende, cada vez mais radicalizada. A ação norte-americana foi particularmente significativa e buscou, pelos mais diversos meios e instrumentos, obstruir o programa governamental de Allende.

O Ministério das Relações Exteriores esteve a cargo de Clodomiro Almeyda. Um fato observado é que apenas dois ministros, Clodomiro Almeyda e Orlando Letelier, ambos socialistas, permaneceram na pasta das Relações Exteriores enquanto mais de dez sucessões ministeriais abalaram o restante dos ministérios. Nesse sentido, observou-se um alto grau de continuidade na condução das questões externas chilenas durante a gestão de Allende¹⁴⁵.

No que diz respeito às questões internacionais, o Partido Socialista foi protagonista tanto na formulação como na implementação da política externa do governo de coalizão de Salvador Allende¹⁴⁶. Os representantes do Partido Socialista deixaram claro que a política externa teria por objetivo afirmar a total autonomia política e econômica do Chile; manter relações com todas as nações do mundo, “independente de suas posições ideológicas ou políticas”; desenvolver laços de amizade com nações latino-americanas, bem como com países de outros continentes; resolver problemas fronteiriços pendentes; defender o princípio de autodeterminação para todos os povos; e defender o direito das nações de controlarem seus próprios recursos primários. Além disso, os representantes do partido propuseram fortalecer “relações, intercâmbios e amizades com os países socialistas”, e apoiar a revolução cubana e o povo vietnamita perante a intervenção norte-americana.

¹⁴⁴ Conforme Aravena (1997, p. 56). Ver também o discurso pronunciado pelo Presidente Salvador Allende na Plaza de los Heroes de Racagua, em 11 de julho de 1971, ao promulgar a lei que nacionalizou “La gran minería del cobre”. Disponível em: <<http://www.salvador-allende.cl/Discursos/1971/Cobre.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Conforme MUÑOZ, Heraldo. A política internacional do partido socialista e as relações exteriores do Chile. Ver Muñoz e Tulchin (1986, p. 153).

Alguns aspectos, contudo, não se mostravam coerentes nas propostas socialistas: 1) a idéia de que deveria haver “uma política externa dos povos, não de ministros das Relações Exteriores” – acompanhada da sugestão de que a diplomacia chilena “deveria eliminar todas as formas de burocracia e entraves”; 2) a convicção de que a OEA tinha de ser denunciada como um “instrumento e agente do imperialismo norte-americano”, com a sugestão paralela de que era preciso “criar uma organização que realmente representasse as nações latino-americanas”; e 3) a crença de que era “indispensável rever, denunciar ou rejeitar, conforme o caso, todos os tratados ou acordos que limitassem a soberania da nação, especificamente os tratados de ajuda recíproca, pactos de assistência mútua e outros pactos feitos pelo Chile, especialmente com os Estados Unidos¹⁴⁷.

As alianças internacionais que o governo de Allende buscou estruturar tinham sua base de ação no apoio e solidariedade latino-americanos. Ademais, se somavam a uma perspectiva de aumento das relações com os países do bloco soviético e o aprofundamento dos vínculos com a Europa ocidental. Na concepção internacional da Unidade Popular, esta coalizão permitiria dissuadir os Estados Unidos de uma ação direta e de uma desestabilização aberta do governo chileno¹⁴⁸.

Tendo em vista a proposta das relações diplomáticas serem mantidas com todas as nações, independentemente de suas inclinações políticas ou ideológicas, o governo Allende restabeleceu laços diplomáticos com Cuba e prosseguiu no estabelecimento de relações com outras nações que anteriormente não tinham laços diplomáticos com o Chile: República Popular da China, Coreia do Norte, Vietnã, República Democrática da Alemanha. As relações do governo Allende com Cuba foram especialmente cordiais e constituíram uma “relação especial”, produto do “período cubano” pelo qual o Partido Socialista passava naquele momento, e da amizade pessoal que existia entre Castro e Allende. Poucos dias depois da posse do novo governo, o Ministério das Relações Exteriores restabeleceu relações com Havana. Um ano mais tarde, em meados de novembro de 1971, o primeiro-ministro cubano visitou o Chile como convidado oficial. Logo depois, o presidente Allende visitou as ilhas do

¹⁴⁷ Ver o Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular. In: GONZÁLEZ, Leopoldo et al. *Teoría y praxis internacional del gobierno de Allende*. México: UNAM, 1974, p. 87-89. Conforme foi destacado pelos autores, os aspectos mais moderados do Programa se referiam ao Oriente Médio, onde “a busca de uma solução pacífica baseada nos interesses dos povos judeu e árabe” foi proposta; e à integração latino-americana onde, apesar da noção de que a integração deveria ocorrer com a base em “economias livres de exploração e dependência”, afirmou-se que o novo governo realizaria “uma política ativa de acordos bilaterais naqueles assuntos que fossem de interesse ao desenvolvimento do Chile”.

¹⁴⁸ Conforme Aravena (1997, p. 57).

Caribe, ocasião em que recebeu inúmeras manifestações de apoio, tanto político como econômico. Contudo, contrastando com os laços entre Chile e Cuba, as relações do governo Allende com os governos comunistas da Europa, por exemplo, demonstravam falta de vitalidade e diziam respeito basicamente aos campos financeiro e comercial¹⁴⁹.

No que concerniram as relações com os demais países socialistas, em especial a União Soviética, ainda que houvesse um incremento no comércio entre os dois países, a União Soviética não efetuou qualquer ação política significativa nem outorgou qualquer apoio especial ao governo de Salvador Allende, cuja possibilidade de receber recursos materiais e técnicos não se concretizou de fato. A política de não-alinhamento, se bem fosse efetiva no discurso terceiromundista e no contexto da Guerra Fria, não contribuiu significativamente para o aprofundamento dos vínculos com a Europa.

No que se referiu às relações interamericanas, a proposta feita no Programa da Unidade Popular quanto à necessidade de denunciar a OEA como “um instrumento do imperialismo norte-americano”, sugerindo o estabelecimento de uma organização latino-americana alternativa, não chegou a ser colocada em prática em seu sentido original. Assumindo uma posição mais pragmática, o governo Allende se limitou a uma versão moderada da tradicional rejeição socialista do “panamericanismo” e da idéia de interesses supostamente mútuos entre os Estados Unidos e América Latina, que já tinham sido questionados pelo Consenso de Viña del Mar em 1969. Assim, o governo criticou a estrutura e a orientação global da OEA e propôs formas de reestruturação do sistema interamericano¹⁵⁰.

Na opinião do Ministério das Relações Exteriores do Chile, esse sistema teria de assumir a forma de um “fórum internacional para a discussão bilateral e resolução das divergências continentais”. Tal fórum permitiria que os Estados Unidos “estabelecessem um diálogo com a América Latina como um todo.” Isso requereria, por sua vez, “acordo ou consenso prévios por parte dos países latino-americanos”.¹⁵¹ Em 1973, o chanceler Almeyda explicou que o Chile não tinha intenção de se retirar da OEA e que não estava pedindo que os Estados Unidos fossem excluídos, mas apenas que a organização fosse reformulada.

Apesar de existir na formulação da política exterior um “principismo revolucionário”, que atrelava a política exterior à causa socialista internacional e à situação do

¹⁴⁹ NOGEE, Joseph; SLOAN, John. Allende's Chile and the Soviet Union: a policy lesson for Latin American Nations seeking autonomy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 21, n. 3, p. 339-368, 1979.

¹⁵⁰ Conforme Muñoz e Tulchin (1986, p. 156).

¹⁵¹ Ver ALMEYDA, Clodomiro. La política exterior de la Unidad Popular. Citado em Gil (1977, p. 99).

terceiro mundo, houve, paralelamente, uma etapa de pragmatismo, mediante a qual o país responderia às condições hostis observadas no sistema internacional, estabelecendo a formulação de um paradigma de política exterior pautado no pluralismo ideológico¹⁵². Este pluralismo ideológico, que unificava o discurso externo com o interno, expressava a compatibilidade do socialismo com a democracia e o desenvolvimento econômico, em um sistema político pluralista.

A política externa ideológica, tal qual na gestão Frei, continuou sob o governo de Allende. Seguindo a linha do latino-americanismo tradicional do Partido Socialista, a política externa da Unidade Popular foi particularmente ativa a nível regional. Quando Almeyda assumiu o cargo de chanceler, ele implementou a chamada doutrina de “pluralismo ideológico” como “o alicerce básico de uma coexistência pacífica e construtiva latino-americana”. Essa doutrina, que foi anunciada em abril de 1961 por ocasião da assinatura da declaração conjunta do Chile e Colômbia, foi o alicerce das relações cordiais que o Chile desenvolveu com Peru, Equador, Colômbia, Argentina, México e outros países da região¹⁵³.

Allende não estava numa posição de comando no contexto da elaboração ideológica da esquerda marxista como um todo, ou do Partido Socialista em particular. Ele, pelo contrário, limitou-se a apoiar as posições ideológicas na base de convergência de diversas tendências dentro do seu partido, e a desenvolver ativamente laços com os demais partidos de esquerda que assumiram o poder em 1970.

Como ator político, Allende foi tanto um parlamentar, acostumado à luta política convencional, quanto um revolucionário comprometido com um projeto ideológico de mudança global. Como Arturo Valenzuela sustentou, sendo um político habilidoso, Allende era adepto de resolver as disputas surgidas no cotidiano do governo de colisão, incapaz, porém, de manter um curso nítido, quer provocando uma confrontação rápida e clara, contra a qual se colocava, quer promovendo a moderação, que defendia, mas que não conseguiu seguir corretamente¹⁵⁴.

Tal dilema afetou também a direção da política externa. As inclinações e interesses de Allende, focalizados nas situações internas, e a diagnose ideológica de tipo dialético, da parte do ministro Clodomiro Almeyda, convergiram para colocar a política externa em plano instrumental, no qual o comportamento internacional tinha de seguir as prioridades e

¹⁵² Conforme Bernal-Meza (2005, p. 291).

¹⁵³ Segundo Muñoz (1986, p. 154).

¹⁵⁴ Ver Wilhelmy (1986, p. 48).

imperativos da situação interna. Como escreveria depois o próprio Almeyda, a intenção era “criar condições externas para tornar exequível o desenvolvimento do projeto de transformações socialistas” e “contribuir para o fortalecimento, na arena política internacional, daqueles agentes que lutassem convergentemente para a transformação de uma sociedade capitalista em uma sociedade socialista em nível mundial”¹⁵⁵.

No plano interno, Allende acelerou a reforma agrária expropriando aproximadamente 3.570 propriedades, com um total de cinco milhões de hectares, que beneficiaram 40 mil famílias camponesas. Além disso, incorporou ao sistema escolar 90% das crianças chilenas. Entretanto, a reação social foi de descontentamento e de oposição às reformas implementadas. As corporações profissionais – de advogados, médicos, engenheiros – declararam greves contra o governo, juntamente com associações patronais, como a Sociedade Nacional de Agricultura, a Sociedade de Fomento Fabril, a Câmara do Comércio, e com sindicatos reacionários. Algumas medidas do governo foram sabotadas no Congresso. Com receio, a população começou a estocar alimentos em casa, dando lugar a um mercado negro de mercadorias. Diante do quadro de oposição que se levantava, os organismos financeiros internacionais suspenderam os créditos ao Chile, asfixiando assim as importações de manufaturas e bens da indústria. Em fins de 1970, a situação se tornara insustentável e o país se viu paralisado¹⁵⁶.

O denominado bloqueio invisível afetou de maneira estrutural a economia chilena. A ele se somaram os incrementos de demanda por acesso à propriedade dos recursos através do país. Os processos de nacionalizações e estatizações, juntamente com o bloqueio, produziram uma situação de crise econômica, a partir de 1972, que dificultava a governabilidade, no âmbito político, e o desenvolvimento da produção nacional, em um contexto de hiperinflação¹⁵⁷.

Allende decidiu denunciar o bloqueio financeiro contra seu governo às Nações Unidas, discursando na Assembléia-Geral em 1972:

Desde el momento mismo en que triunfamos electoralmente el 4 de septiembre de 1970, estamos afectados por el desarrollo de presiones externas de gran envergadura, que pretendió impedir la instalación de un gobierno libremente elegido por el

¹⁵⁵ Segundo Almeyda (1977, p. 92-93).

¹⁵⁶ Conforme ALEGRÍA, Fernando. *Salvador Allende*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983. p. 70-72.

¹⁵⁷ Idem.

pueblo, y derrocarlo desde entonces. Que ha querido aislarnos del mundo, estrangular la economía y paralizar el comercio del principal producto de exportación: el cobre. Y privarnos del acceso a las fuentes de financiamiento internacional. Estamos conscientes de que cuando denunciemos el bloqueo financiero-económico que nos agrede, tal situación aparece difícil de ser comprendida con facilidad por la opinión pública internacional y aun por algunos de nuestros compatriotas. Porque no se trata de una agresión abierta que haya sido declarada sin embozo ante la faz del mundo. Por el contrario, es un ataque siempre oblicuo, subterráneo, pero no por eso menos lesivo para Chile¹⁵⁸.

Mesmo diante do quadro de convulsão social, Allende confiava plenamente no constitucionalismo das Forças Armadas. O general Jorge Prats, que sucedeu o general Schneider no alto comando militar, declarou seu apoio ao governo desde o início, não sendo favorável a qualquer intervenção militar na esfera política. Contudo, o vazio foi crescendo a seu redor. O general passou a ser atacado pela imprensa e pelos setores mais reacionários ao governo de Allende, que exigiam sua renúncia.

A população aguardava o “golpe” abertamente anunciado pela imprensa de oposição. O comércio fechava as portas e as filas cresciam diante dos mercados e armazéns, das repartições, bancos e companhias aéreas. As greves somavam-se umas as outras e os estudantes “ocupavam” suas escolas como forma de protesto. Os confrontos entre policiais e civis passaram a ser constante.

As tensões no interior das Forças Armadas aumentaram e o general Carlos Prats renunciou ao seu cargo. A conspiração ganhava cada dia mais força. Em poucas semanas, enquanto a Câmara dos Deputados declarava a ilegitimidade da ação governamental, o governo da Unidade Popular discutia a crise a fundo e tomava resoluções drásticas para conter os levantes. No ponto mais alto da polarização política do país e da crise econômica agravada pela fuga de capitais e pelo boicote norte-americano, Allende foi derrubado com o golpe militar liderado pelo general Augusto Pinochet, que contou com o apoio da CIA. Allende foi assassinado em 11 de setembro de 1973, interrompendo o regime democrático chileno.

¹⁵⁸ Fragmento extraído do discurso de Salvador Allende na Assembléia-Geral das Organizações das Nações Unidas, em 04 de dezembro de 1972. Disponível em: < <http://www.salvador-allende.cl/html/suvoz.htm> >. Acesso em: 14 nov. 2006.

CAPÍTULO III – Autoritarismo, democracia e política externa: similitudes entre Brasil e Chile

1. Regime político e política externa: ausência de uma relação causal?

A política externa é produto de uma complexa relação entre fatores internos e externos, que influenciam e moldam o comportamento de um determinado estado no sistema internacional. Tradicionalmente, os teóricos do mainstream das Relações Internacionais têm atribuído pouca relevância, em suas análises, aos fatores internos e sua influência sobre a política externa, bem como no comportamento dos estados (national behaviour) no sistema internacional¹⁵⁹.

Conforme lembra Hurrell, esses autores o fazem não por considerarem irrelevantes os fatores internos, e sim, porque não estão diretamente interessados em explicar a política externa de maneira geral, muito menos de um determinado estado em um determinado período de tempo, mais particularmente¹⁶⁰. Desse modo, priorizam o estudo da política internacional e das interações entre as diferentes políticas exteriores, e não do processo de formulação nacional de tais políticas em contraste as suas estruturas e condicionantes domésticos. Tais teorias estão interessadas em formular hipóteses acerca das preferências e interesses dos estados, com o objetivo de construir generalizações sobre como um estado, ou um determinado grupo de estados, tende a interagir conflituosamente ou a cooperar com os demais, determinando a natureza e a dinâmica do sistema internacional. A ênfase da análise tem como foco os resultados observados na interação entre os estados, e não no comportamento ou nas motivações individuais de cada autor na formulação de suas políticas externas.

¹⁵⁹ Ver os desenvolvimentos teóricos das diferentes correntes no campo das Relações Internacionais acerca da relação entre a política externa e a política internacional, e o papel desempenhado pela primeira nas teorias de política internacional. Para a abordagem realista consultar WALTZ, Kenneth. *International politics is not foreign policy*. *Security Studies*, n. 6, 1996; para a visão construtivista ver WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; acerca do viés da teoria da interdependência ver a obra fundamental de KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

¹⁶⁰ Conforme Hurrell (2003, p. 29-30).

Nesse sentido, teorias como o realismo e o neorealismo, a teoria da interdependência, a teoria da dependência, e o construtivismo tendem a considerar as oportunidades e limitações geradas no sistema internacional e sua influência no comportamento dos atores, em detrimento das variáveis internas – sejam estas de ordem política, econômica etc – e seu papel na definição do comportamento externo dos estados.

As perspectivas teóricas empregadas na análise das políticas exteriores dos países da América Latina confrontam diferentes autores¹⁶¹ quanto à influência dos fatores externos em contraste aos fatores internos. A partir desta distinção, a abordagem proposta por Klaveren¹⁶² destacou elementos de ambas as categorias na tentativa de explicar o comportamento dos estados latino-americanos no cenário internacional a partir de meados dos anos 60.

No que diz respeito aos fatores externos, Klaveren ressaltou em suas análises o peso de variáveis como o sistema internacional, a política de poder e a dependência na formulação da política externa dos países da região. Segundo o autor, se tornara lugar comum iniciar qualquer estudo acerca das políticas exteriores latino-americanas a partir das mudanças ocorridas no sistema global e às formas pelas quais tais mudanças afetaram as políticas externas regionais ou individuais. Este interesse nas variáveis sistêmicas explicou a relativa abundância de trabalhos abordando a evolução histórica do sistema internacional, as unidades que o compõem, e a distribuição dos recursos econômicos e políticos em nível global à época. Sem dúvida alguma, a premissa subjacente a todos esses trabalhos era de que a “América

¹⁶¹ Ver KLAVEREN, van. Análise das políticas externas latino-americanas: perspectivas teóricas. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph. *América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1986; SALMORE, Barbara G.; SALMORE, Stephen A. Political regimes and foreign policy. In: MAURICE, East et al. *Why nations act: theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*. Beverly Hills: Sage, 1978; LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago, año XXVIII, n. 111, jul.-set. 1995; CERVO, Amado. Political regimes and Brazil's foreign policy. In: SARAIVA, José Flávio S. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003; HIRST, Mônica. Transição democrática da política externa: a experiência do Brasil. In: *América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1986; MUÑOZ, Heraldo. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. In: WILHELMY, Manfred. *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987; RUSSEL, Roberto (Org.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990; BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el mundo – el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005; BERNAL-MEZA, Raúl. Política exterior de Argentina, Chile y Brasil. In: SARAIVA, José Flávio S. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003. BERNAL-MEZA, Raúl. Chile: política exterior, régimen político y modelo de desarrollo. Paper apresentado por ocasião do seminário internacional “Regime político, modelo de desenvolvimento e relações internacionais: fim do século XIX ao século XXI”. Brasília, Universidade de Brasília, 03 e 04 de novembro de 2005.

¹⁶² Em relação às perspectivas das fontes domésticas da política externa, são consideradas na análise as seguintes variáveis: orientação do regime; tomada de decisões e política doméstica; política burocrática; e liderança. Conforme Klaveren (1978, p. 10).

Latina era extremamente sensível ao seu ambiente externo e seu comportamento em face de outras nações tendia a ser uma reação aos estímulos que se originariam em nível sistêmico”¹⁶³.

Na abordagem da política de poder, Klaveren ressaltou que as ações de outros países são muitas vezes consideradas como fatores condicionantes básicos que afetam as decisões em política externa, e que as capacidades ou atributos nacionais do estado – especialmente os seus recursos militares, materiais e intelectuais – são os fatores internos que influenciam, predominantemente, as políticas. Esta abordagem, influenciada pelo pensamento realista norte-americano, pôs em destaque uma perspectiva “estratégica” na América Latina, caracterizada por sua orientação estratégica, racional e calculista, e por sua ênfase no conflito internacional¹⁶⁴.

O terceiro elemento identificado pelo autor diz respeito à dependência, utilizada na América latina para descrever e explicar o subdesenvolvimento econômico da região e suas implicações na esfera social e política. Por meio de uma abordagem histórica e dialética, a perspectiva da dependência propôs explicar o malogro do desenvolvimento nacional na América Latina à luz da inserção histórica da região no sistema capitalista mundial. Desenvolvimento e subdesenvolvimento não eram vistos como estágios diferentes de um processo linear pelo qual passariam todas as nações, mas sim, como duas faces de um mesmo fenômeno. De acordo com esta abordagem, a posição da região no sistema econômico internacional, bem como os laços historicamente estabelecidos entre as estruturas internas e externas, condicionaram em grande parte os processos econômicos e políticos nas sociedades latino-americanas.

Nesse contexto, a dependência impunha graves restrições às decisões tomadas pelos diferentes governos em matéria de política exterior. Klaveren resgatou o caráter crítico da aproximação desta abordagem com a teoria do desenvolvimento (tanto econômico quanto político), porém advertiu que, desde o mesmo ponto de vista, o enfoque oferecia somente uma visão geral para o estudo específico da política exterior dos países ditos “dependentes”. Entre suas críticas, destacou que esta perspectiva estava centrada nas relações entre uma unidade

¹⁶³ Conforme Klaveren (1978, p. 3-5).

¹⁶⁴ Idem.

externa muito “agregada” (o sistema capitalista global) e uma sociedade fortemente desagregada¹⁶⁵.

Ademais, acrescentou que muitos autores da corrente da dependência reconheceram que os países da América Latina, mesmo diante desse quadro, foram capazes de adotar políticas externas mais autônomas em relação ao poder hegemônico na região. Essas sociedades continuariam a se caracterizar por uma situação geral de dependência estrutural, mas as novas realidades do sistema internacional permitiriam uma considerável independência no campo da política externa¹⁶⁶.

A respeito de uma abordagem não-sistêmica e sua relação com a política exterior, outros autores desenvolveram estudos no mesmo período tratando da influência dos fatores internos, tanto políticos quanto econômicos, na formulação da política externa na América Latina, em um esforço de compreender a variável política externa frente às transformações políticas e econômicas observadas na sucessão de diferentes regimes políticos na região, como no caso de Brasil e Chile. A perspectiva do regime político e sua relação causal com a política externa, de acordo com o modelo explicativo proposto por Lasagna, serão tratadas com maior profundidade no capítulo IV deste trabalho.

Ressaltou-se, no entanto, que outras variáveis internas, além da orientação do regime político, também agiam como fatores importantes na definição da política exterior de um determinado estado, possuindo o regime político, peso secundário em tais análises. A partir de experiências observadas na história política de alguns países, constatou-se os seguintes casos: 1) a mudança na orientação da política externa dentro de um mesmo regime; e 2) a continuidade de um padrão em política externa mesmo diante da mudança de regime.

Conforme Cervo, essas variáveis que transpassam os regimes políticos estariam relacionadas a fatores como a identidade nacional e cultural de um determinado estado; a capacidade de estabelecimento de consenso interno; a existência ou não de um projeto nacional e o padrão de autonomia ou de subserviência do homem de estado no poder. No entanto, essas variáveis independem desses fatores e igualmente influenciam o modelo de inserção internacional de um país¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Ver Bernal-Meza (2005, p. 245).

¹⁶⁶ Conforme Klaveren (1978, p. 8).

¹⁶⁷ No próximo capítulo, quando será analisada a perspectiva da orientação do regime político, veremos que a análise proposta por Cervo foi desenvolvida a partir da observação da experiência brasileira e seus padrões de inserção internacional em diferentes períodos da história do país, oscilando entre continuidades e rupturas que

Além dos fatores identificados por Cervo, Hurrell também ressalta outros elementos domésticos, como as instituições e partidos políticos, os interesses sócio-econômicos e os interesses de determinados grupos políticos, a robustez do estado e as características das relações estado-sociedade e o papel das ideologias no âmbito político e econômico, que igualmente, podem influenciar a formulação da política externa de um país.

Ainda na perspectiva do peso do regime político na política exterior, em estudo a respeito da política exterior brasileira nos anos de redemocratização na década de 1980, Mônica Hirst concluiu que o retorno aos padrões democráticos no Brasil não resultou em mudanças profundas na política exterior do país, na medida em que as importantes redefinições da política externa brasileira, observadas naqueles anos, tiveram como base material as novas estratégias adotadas pelo governo no campo econômico¹⁶⁸.

Klaveren e Bernal-Meza também destacaram os fatores econômicos, mais notadamente o modelo de desenvolvimento econômico, como fator relevante e estratégico a ser considerado na inserção internacional dos países da América Latina. Bernal-Meza, a partir de um estudo comparativo sobre as mudanças observadas nas políticas exteriores de Brasil, Chile e Argentina na década de 80, agregou a variável do modelo de desenvolvimento econômico como elemento explicativo, juntamente com o regime político, para interpretar as mudanças observadas nas políticas exteriores dos três países no período.

De acordo com Bernal-Meza, as análises acerca da política exterior latino-americana destacaram, além dos padrões do sistema internacional, as mudanças drásticas na natureza dos regimes políticos (democracia versus autoritarismo) como fonte sustentadora e explicativa das profundas mudanças no conteúdo, agendas e práxis das respectivas políticas exteriores. Contudo, o estudo realizado pelo autor apontou que o paradoxo expressado nos três casos consistia que as mudanças e continuidades observadas, além de se relacionarem com as mudanças ou substituições do regime político, relacionavam-se também, na mesma medida,

pouco se relacionaram com os regimes políticos adotados no Brasil, como consequência de variáveis presentes no largo da história da política exterior brasileira e que transpassaram distintos governos e seus regimes. Ver Cervo (2003, p. 342). Ver também as contribuições de LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

¹⁶⁸ De acordo com Hirst (1986, p. 209), esta redefinição ocorreu principalmente nas áreas de comércio exterior, investimentos estrangeiros e aquisição de recursos financeiros no exterior.

com as modificações substanciais dos modelos de desenvolvimento nacionais e de inserção internacional¹⁶⁹.

À luz das contribuições teóricas sobre a relação entre a política externa e suas condicionantes externas e internas, no presente capítulo serão analisadas as similitudes observadas na formulação e no comportamento externo de Brasil e Chile, a partir de suas experiências históricas e desenvolvimentos políticos descritos nos capítulos precedentes. Similitudes estas, que se sobressaíram às naturezas dos regimes políticos, autoritário e democrático, adotados nos dois países no mesmo espaço de tempo.

No que diz respeito às convergências nas orientações e diretrizes implementadas nas políticas externas brasileira e chilena, a busca por autonomia no contexto do relaxamento das tensões na Guerra Fria; o uso da política externa como vetor para o desenvolvimento; e o apoio aos projetos de integração regional serão evidenciados na análise comparativa entre os dois países.

2. Os padrões em mudança do sistema internacional e a busca por autonomia.

O período de 1964 a 1973 foi marcado no cenário internacional pela Guerra Fria, originada com o término da Segunda Guerra Mundial, que se estendeu de 1939 até 1945. A emergência dos Estados Unidos como superpotência nos anos anteriores ao conflito mundial, suplantou a velha hegemonia coletiva europeia datada do século XIX, caracterizada pelo papel preponderante das potências europeias nas relações internacionais.

Do vazio de poder observado no pós-guerra, a partir do ano de 1947 o sistema internacional foi marcado pelo conflito entre Estados Unidos e União Soviética, constituindo-se um condomínio de poder por todo o globo entre ambos os países. O primeiro momento da Guerra Fria foi marcado pela escalada de rivalidades e a corrida atômica e armamentista entre os grandes vitoriosos da segunda guerra, frente às divergências ideológicas, políticas e econômicas matizadas na disputa entre o “capitalismo e o socialismo” na construção de uma nova ordem mundial.

¹⁶⁹ Ver Bernal-Meza (2003, p. 272).

A flexibilização da ordem bipolar datada de 1955 até fins da década de 1960, decorrente principalmente da percepção do alto poder destrutivo dos armamentos atômicos, foi a característica mais marcante no relacionamento entre as potências no período. Estas não operavam mais com os mesmos princípios da Guerra Fria dos anos 40 e da primeira metade dos anos 50. A coabitação pacífica, o arrefecimento das tensões – alimentados pela percepção destrutiva dos armamentos atômicos – e as forças profundas¹⁷⁰ que se agregaram aos novos movimentos no cenário internacional, evidenciaram a imperfeição do sistema bipolar já neste período¹⁷¹.

A cooptação de regiões e aliados no globo visando à instauração de áreas de influência foi a estratégia utilizada por Estados Unidos e União Soviética a partir da década de 60. Segundo Hobsbawn, a peculiaridade da Guerra Fria era a de que, em termos objetivos, não existia perigo iminente de guerra mundial. Apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência. A União Soviética controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência – a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou Forças Armadas comunistas no término da guerra – e não tentava ampliá-la com o uso de força militar. Os Estados Unidos, por sua vez, exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais¹⁷².

No que se referiu à América Latina, a última parte da década de 1950 e o começo dos anos 60 foram marcados por uma crescente frustração dos países em desenvolvimento com o funcionamento da economia internacional, cada vez mais percebido como um entrave às aspirações de ascensão e desenvolvimento econômico. Tratava-se inicialmente de uma insatisfação difusa, que se manifestava mais frequentemente em reivindicações tópicas do que em propostas de uma revisão sistemática da ordem internacional em vigor. O poder aquisitivo das receitas dos países exportadores de produtos primários, principal fonte de divisas da maior parte dos países pobres, estaria sujeito a fortes flutuações, tornando-se insuficiente para

¹⁷⁰ Segundo a definição de Jean-Baptiste Duroselle, as forças profundas são movimentos que emanam da coletividade e que influem nas relações internacionais; possuem caráter aleatório, espontâneo e estão fora da esfera de controle dos governos. A exemplo de Duroselle (2000, p.

¹⁷¹ Ver Saraiva (2007, p. 212).

¹⁷² Conforme lembra HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX – 1914 a 1991*. Companhia das Letras: São Paulo, 2005. p. 224.

custear os projetos de desenvolvimento. As transferências internacionais de recursos não bastavam para elevar a capacidade de importar dos países pobres a níveis compatíveis com as suas necessidades de crescimento¹⁷³.

Um fator pouco ponderado em várias análises das relações internacionais do período, segundo Saraiva, foi a articulação própria que alguns países mais industrializados da América Latina deram ao seu modelo de inserção internacional no início dos anos 60. A região, que ficara à parte dos planos financeiros norte-americanos do Plano Marshall, voltados principalmente para a reconstrução das economias européias após o conflito mundial, vivia um momento de exacerbação do nacionalismo, do antiamericanismo e da denúncia do imperialismo. As relações entre aquela e os Estados Unidos encontravam-se em um verdadeiro processo de deterioração.

No entanto, o primeiro governo militar instaurado no Brasil em 1964, projetou sua política exterior e sua atuação internacional de maneira estreitamente associada às diretrizes da política externa norte-americana e da divisão ideológica característica dos primeiros anos da Guerra Fria. O governo Castello Branco regrediu às concepções da ordem internacional engendrada pelos Estados Unidos e União Soviética no imediato pós-guerra, consoante aos parâmetros do bloco do ocidente pautados no liberalismo econômico e nas fronteiras geopolíticas. A opção básica pelo ocidente significou o alinhamento brasileiro com os Estados Unidos em termos de “relações prioritárias”. A ruptura diplomática foi observada na passagem da Política Externa Independente (PEI) para a política externa interdependente.

Castello incorporou as categorias do ocidentalismo, da segurança coletiva, da orientação econômica ortodoxa e da ideologia anticomunista à sua estratégia de atuação internacional. Castello tomou o bipolarismo como o dado da realidade determinante das condições objetivas e da vontade: “pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, tanto no campo militar, econômico ou político”. Nesse sentido, os objetivos da diplomacia foram eliminar atritos nas relações entre o Brasil e a potência hegemônica do bloco ocidental para viabilizar a associação dos capitais, dos mercados e da tecnologia, em harmonia com a afinidade política; e enquadrar as relações interamericanas em esquema funcional – a serviço do bipolarismo – mediante a segurança coletiva e o mesmo tipo de vinculações econômicas¹⁷⁴.

¹⁷³ Conforme Souto Maior (1996, p. 271-272).

¹⁷⁴ Ver Cervo e Amado (2002, p. 333).

O governo Castelo Branco representou um verdadeiro recuo em relação ao projeto de autonomia esboçado pela PEI, regredindo para uma aliança automática com os Estados Unidos, sustentada nas visões da Escola Superior de Guerra (ESG). O rompimento das relações diplomáticas com Cuba, o envio de tropas à República Dominicana em junho de 1965 e o apoio à criação de uma Força Interamericana de Defesa na OEA, reforçaram este alinhamento e a submissão da política externa brasileira às diretrizes da política externa norte-americana no contexto da Guerra Fria. Apesar disso, certa autonomia foi mantida, dada a ação do Itamaraty¹⁷⁵.

No Chile, o momento internacional foi percebido pelo governo de Eduardo Frei como propício para a busca de autonomia no cenário internacional, independente de posições ideológicas. Dando ênfase a uma asociación digna y recíprocamente respetuosa com os Estados Unidos, Frei diversificou as relações bilaterais do Chile com outros países para além da lógica da Guerra Fria, procurando reduzir a dependência chilena em relação a Washington por meio de uma política externa de bases universalistas.

Nesse esforço, inseriram-se as viagens oficiais de Frei a Europa no ano de 1965, com o objetivo de estreitar laços com esses países e obter apoio financeiro para seu programa de reformas, constituindo-se como um dos pontos centrais no processo de universalização das relações internacionais chilenas. Durante o governo de Frei, o Chile estabeleceu relações diplomáticas com a União soviética, Tchecoslováquia, Hungria, Bulgária, Polônia e Romênia. O relacionamento do Chile com os países socialistas do leste-europeu propiciou a assinatura de convênios de cooperação e a realização de inúmeras missões comerciais. Por exemplo, no ano de 1968 a União Soviética ampliou suas vendas de maquinários ao Chile por meio da concessão de créditos no valor de US\$ 42 milhões, com vistas a apoiar as iniciativas de modernização do setor industrial chileno.

As relações do Chile com os Estados Unidos estavam inseridas nos quadros da Aliança para o Progresso. O Chile apresentava-se como *el buen modelo* às reformas sociais e econômicas impulsionadas por Washington no continente americano, servindo como um contraponto à Revolução Cubana. Contudo, a crise da República Dominicana marcou o início das hostilidades entre Chile e Estados Unidos. O governo chileno tornou-se um dos maiores

¹⁷⁵ Conforme Vizentini (2005, p. 10).

críticos e opositores das intervenções militares dos Estados Unidos no âmbito do sistema interamericano.

A administração Frei sustentava que as reformas internas deveriam estar acompanhadas de uma reforma no sistema internacional, diante de um quadro que favorecesse a realização e implementação do programa reformista da revolução em liberdade. No contexto hemisférico, o Chile assumiu um papel de liderança na articulação de uma posição latino-americana comum frente aos Estados Unidos.

Durante o segundo governo militar no Brasil houve uma nova leitura do panorama mundial e de seu peso na formulação da política externa brasileira. Tal qual Frei, Costa e Silva trataria de sobrelevar os interesses nacionais e a autonomia do país – ainda que os Estados Unidos seguissem como o principal investidor e parceiro comercial do Brasil. O novo padrão de relacionamento no sistema internacional, marcado pela coexistência pacífica e não mais pela rigidez bipolar, foi percebido pelo governo Costa e Silva como um momento oportuno para atualizar as visões associativas que não condiziam com os interesses nacionais.

A percepção da diplomacia acerca das relações internacionais do país passou por uma atualização dos padrões em mudança do sistema internacional em relação à gestão de Castello, bem como pela redefinição nas orientações da política externa brasileira. O país se reconhecia como partícipe do mundo ocidental e adotava modelos democráticos para o desenvolvimento. Contudo, a nova leitura da realidade internacional indicava que aquela geometria não era favorável para o país, ao contrário, se tornara permissível ao desenvolvimento autônomo, pois dela emergia a desigualdade e as disparidades econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

O governo Costa e Silva foi marcado pelas percepções de que o conflito leste-oeste se deslocara para um conflito entre o centro e a periferia – entre o norte desenvolvido e o sul atrasado economicamente – e que convinha reforçar o poder e ampliar a ação dos países do sul no cenário internacional. Instruiu sua diplomacia no sentido de exercer uma “atuação resoluta”, ao lado da Ásia e da África para fazer aprovar na ONU, particularmente na Unctad, novas resoluções pró-desenvolvimento. A chancelaria adotaria “atitude decididamente reivindicatória”, junto com o terceiro mundo, além de pleitear o acesso de manufaturados ao primeiro mundo e novos acordos sobre matérias-primas. A fé nos foros que veiculavam o diálogo norte-sul era tanta, que o chanceler Magalhães Pinto formulara naqueles anos a política brasileira no sentido de obter cooperação para transferência imediata e ampla de tecnologia para usos civis, não deixando de pressionar os membros da Unctad, Cecla, Gatt,

OCDE e outros órgãos, para alcançar a expansão das exportações e a cooperação econômica, financeira e tecnológica¹⁷⁶.

Dessa forma, as relações internacionais representaram novamente uma ruptura profunda, contrariando frontalmente Washington. A diplomacia da prosperidade de Magalhães Pinto, voltada para a autonomia e o desenvolvimento, assemelhava-se muito a PEI, embora sem fazer referência à reforma social, em um cenário marcado pela distensão e o aprofundamento do antagonismo norte-sul. Tal foi a tônica do Brasil e dos demais países em desenvolvimento na II Unctad, no Grupo dos 77, bem como na recusa em assinar o TNP¹⁷⁷.

Na década de 1970, o sistema internacional passaria por um novo momento, a *détente*, cujo conceito estava vinculado aos arranjos dos tardios anos 60 e os novos padrões em mudança no cenário externo. A erosão do monolitismo ideológico dos dois blocos deu uma nova conotação às relações internacionais no contexto da Guerra Fria. Os Estados Unidos e a União soviética evoluíram de adversários para parceiros. Esse foi, segundo Saraiva, o ineditismo histórico que separou a década de 1970 dos anos rígidos da Guerra Fria e do período da coexistência pacífica. A confrontação deixaria de ser direta para ser transportada para conflitos localizados na Ásia, na África e no Oriente Próximo. A era da *détente* foi, sobretudo, associada às negociações para as limitações das armas nucleares¹⁷⁸.

O esmaecimento do conflito leste-oeste observado nos fins da década corroborou para que a diplomacia brasileira concentrasse esforços nos problemas do desenvolvimento, em contraste a opções ideológicas da rigidez bipolar, como havia feito Castello em 1964. Essa nova realidade internacional possibilitou a abertura de novas frentes comerciais e de cooperação, devido principalmente ao soerguimento econômico da Europa Ocidental e Oriental.

O ambiente da *détente* beneficiou e fortaleceu a reinserção internacional da América Latina. Apesar das tensões criadas pela Revolução Cubana e pelos movimentos revolucionários que se contrapunham às orientações de vários governos autoritários na região, as relações internacionais foram desideologizadas em alguns de seus mais importantes aspectos.

¹⁷⁶ Ver Cervo e Amado (2002, p. 361).

¹⁷⁷ Segundo Vizentini (2005, p. 10).

¹⁷⁸ Conforme Saraiva (2007, p. 66).

No governo de Salvador Allende, as divergências com os Estados Unidos tornaram-se conflituosas, devido principalmente às propostas de fortalecer as relações e intercâmbios com países socialistas, devido à orientação esquerdista da coligação no poder. Nesse sentido, os Estados Unidos promoveram cortes significativos em suas relações financeiras com o Chile, apoiando crescentemente a oposição política, cada vez mais radicalizada, ao governo de Allende.

Na administração da Unidade Popular intensificaram-se as relações com os países socialistas. Até o ano de 1972, o Chile havia estabelecido relações diplomáticas com a República Popular da China, a República Democrática da Alemanha, Coréia do Norte e Vietnã. Ademais, Allende restabeleceu os laços diplomáticos com Cuba rompidos em 1964. No campo político e ideológico, as relações com os demais países socialistas, em especial a União Soviética não representaram uma ação significativa ou apoio especial ao governo de Salvador Allende, de quem a possibilidade de receber recursos materiais e capacidade técnica não passou de uma esperança.

Allende e seus partidários passaram a apoiar a revolução cubana e o povo vietnamita perante a intervenção norte-americana. Em relação a OEA, a proposta feita no Programa da Unidade Popular quanto à necessidade de denunciar a OEA como “um instrumento do imperialismo norte-americano”, intensificou consideravelmente as divergências entre os dois países. A política de não-alinhamento, se bem fosse efetiva no discurso terceiromundista e no contexto da Guerra Fria, não contribuiu para o aprofundamento dos vínculos com a Europa.

No que se referiu à proposta feita no Programa da Unidade Popular quanto à necessidade de denunciar a OEA como “um instrumento do imperialismo norte-americano” em âmbito interamericano, foi sugerido o estabelecimento de uma organização latino-americana alternativa que, porém, não chegou a ser colocada em prática em seu sentido original. Assumindo uma posição mais pragmática, o governo Allende se limitou a uma versão moderada da tradicional rejeição socialista do “panamericanismo” e da idéia de interesses supostamente mútuos entre os Estados Unidos e América Latina, que já tinham sido questionados pelo Consenso de Viña del Mar em 1969. Assim, o governo criticou a estrutura e a orientação global da OEA e propôs formas de reestruturação do sistema interamericano.

A nacionalização do cobre, promulgada em 1971, constituiu-se como um dos temas centrais nas relações internacionais do país, dada a prioridade em recuperar a capacidade de dispor livremente dos recursos naturais do Chile e com isso, romper com a dependência econômica. A política de nacionalização dos recursos estratégicos chilenos teve forte

repercussão no exterior e as empresas norte-americanas foram as que mais tiveram seus interesses afetados pelas políticas de nacionalização do governo da Unidade Popular.

No Brasil, o governo Médici buscou projetar no cenário internacional o projeto do “Brasil potência”. A diplomacia prosseguiu de forma incisiva na luta para diminuir as distâncias entre o norte e o sul, a dependência tecnológica e a separação em zonas de influência, dando ensejo para a continuidade do projeto autonomista de inserção internacional. Criticava-se a lentidão dos foros internacionais em lidar com assuntos econômicos. Conforme proposto por Gibson Barbosa, a Segunda Década do Desenvolvimento nas Nações Unidas sugeriu a substituição da estratégia da estabilidade por uma “estratégia dinâmica de desenvolvimento”.

Desde 1971, a doutrina-síntese sustentada pelo Brasil nos foros multilaterais passou a ser a da “segurança econômica coletiva”, que retirava do confronto bipolar e deslocava para o confronto material as possibilidades da paz internacional. Se os ricos não queriam remediar o “injusto status quo” internacional, auxiliando os subdesenvolvidos, que ao menos não atrapalhassem seus esforços e eliminassem os obstáculos ao desenvolvimento. Nesse escopo, inseriu-se a participação e atuação da diplomacia brasileira nas reuniões da Cecla e do Grupo dos 77, bem como na III Reunião da Unctad.

Médici aproveitou o envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, para ampliar a parcela de atuação do país no cenário internacional frente à dependência norte-americana. A política externa brasileira assumiu um caráter global, de íntima cooperação com os países em desenvolvimento e de intenso diálogo com os demais países desenvolvidos.

3. O desenvolvimentismo e a política exterior: uma orientação comum.

A estratégia de desenvolvimento adotada pelos países da América Latina tem sido fator de incidência direta no comportamento de suas políticas exteriores, em decorrência da prioridade atribuída às metas desenvolvimentistas na região. Como sugerem Coleman e Quiros-Varela, para a América Latina, onde os líderes políticos são julgados por sua capacidade de articular metas para a transformação econômica nacional, tanto quanto por sua

capacidade de produzir tais mudanças, a elaboração da política externa é, inevitavelmente, e em grande medida, uma função das exigências da política de desenvolvimento do governo¹⁷⁹.

Assim, a política exterior não é vista apenas em termos de sua contribuição aos objetivos econômicos e políticos tradicionais, como a promoção do comércio, a busca de assistência externa em seus distintos aspectos, senão também, como um meio de utilizar as variáveis internacionais de maneira favorável ao alcance das metas desenvolvimentistas nacionais¹⁸⁰.

Segundo Cervo, as políticas exteriores latino-americanas – desde o desenho do Estado desenvolvimentista esboçado a partir da década de 1930 – foram incumbidas de três responsabilidades que haveriam de subsidiar os esforços de desenvolvimento empreendidos pelo Estado e pela sociedade: 1) abrir mercados para os produtos de exportação, em uma primeira fase ainda os tradicionais produtos primários, mas, logo a seguir para os produtos da indústria e, mais tarde, os serviços de engenharia; 2) obter recursos que viessem a complementar o volume interno de investimentos para sustentar o desejado ritmo de crescimento; 3) obter ciência e tecnologias, mormente por meio de empreendimentos estrangeiros a instalar-se no país, em quantidade igualmente adequada¹⁸¹.

O íntimo relacionamento entre a estratégia de desenvolvimento econômico e a política externa tem sido ressaltado em estudos comparativos entre diferentes países na América Latina¹⁸². Ainda que as estratégias de desenvolvimento tenham sido diferentes na maioria dos casos, é possível identificar a ênfase conferida à política externa e sua contribuição à estratégia de desenvolvimento interno¹⁸³.

¹⁷⁹ COLEMANN, Kenneth M.; QUIROS-VARELA, Luis. Determinants of Latin American foreign policies: bureaucratic organizations and development strategies. In: Elizabeth, FERRIS; Jennie, LINCOLN. *Latin American foreign policies*, p. 40.

¹⁸⁰ Conforme Klaveren (1978, p. 11).

¹⁸¹ Ver CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. p. 97.

¹⁸² Em uma análise comparativa, Mario Ojeda mostrou que, durante um período bastante longo, a política externa do México assumiu o papel de “promotora externa do crescimento econômico do país”, projetando no exterior uma imagem de estabilidade e progresso, e atuando de maneira a obter melhor tratamento para suas exportações e novos mercados para seus produtos. Embora o Brasil tenha adotado uma estratégia de desenvolvimento diferente da do México, sua política externa também é geralmente vista em termos de sua possível contribuição à estratégia de desenvolvimento interno E, no caso do Chile, a adoção de um modelo econômico monetarista extremo e orientado para o estrangeiro também colocou novas exigências em sua política externa. OJEDA, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, 1976. p. 104.

¹⁸³ SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil Foreign policy of a future world power*. Boulder: Westview Press, 1976, p. 40. Ver também as obras de LAFER, Celso. *Comércio e relações internacionais*. São Paulo: Editora Perspectiva,

No Chile, a busca pelo desenvolvimento econômico esteve presente nas gestões de Eduardo Frei e de Allende, ainda que por vias distintas. Durante ambos os governos, a política exterior se caracterizou por uma firme vocação nacionalista, aliada à integração e à solidariedade latino-americanas e uma crescente tendência de universalização das relações diplomáticas, com vistas à implementação de projetos voltados para o fortalecimento da autonomia e do poder nacional em âmbito continental.

A política externa chilena da administração Frei foi marcada por uma reformulação do projeto nacional, principalmente no que se referiu à detenção do cobre, principal recurso do país, e o não alinhamento às políticas de Washington para o continente. Outra característica foi o traço “latino-americanista”, destinado a criação de um subsistema regional, distinto do sistema interamericano, que impulsionasse o desenvolvimento econômico da região. Os vínculos com a Europa ganharam especial atenção e ênfase na gestão de Frei, visto que a ajuda financeira externa era de fundamental importância para assegurar o desenvolvimento do país, ainda que este fosse guiado pela concepção do desenvolvimento “desde adentro” e pautado em uma sociedade comunitária.

O governo de Eduardo Frei, sob o programa da revolução em liberdade, tentou implantar uma via não capitalista de desenvolvimento com o apoio de diferentes grupos de origem corporativista, com vistas a impulsionar o mercado interno e gerar riqueza por meio da mobilização dos diferentes setores sociais do país. Avançaram-se nas reformas da chamada “chilenização” da grande mineração do cobre, por meio da expropriação de 51% das ações das companhias produtoras, e dos acordos iniciais para realização da reforma agrária¹⁸⁴.

No campo da política exterior, a busca pelo desenvolvimento foi observada nos principais temas da ofensiva diplomática do governo de Eduardo Frei, visando moldar um estilo de ação internacional pautado no ativismo pronunciado e de tipo reformista. Iniciativas que se destacaram na gestão Frei foram o aprofundamento do processo de integração regional latino-americano (argumentava Frei que nenhuma ajuda externa poderia se igualar ao esforço interno dos países latino-americanos à medida que estes corrigissem as deficiências em suas economias e no comércio internacional); as demandas por reformas do sistema

1977; e La política exterior brasileña: balance y perspectiva. *Estudios Internacionales*, n. 13, v. 51, julho-setembro de 1980, p. 309-327.

¹⁸⁴ Segundo CASAS, Juan Carlos. *Um novo caminho para a América Latina: o modelo, as mudanças e as razões que vêm dando certo*. Buenos Aires: Editorial Atlântida, 1991. p. 218.

interamericano; os esforços desenvolvidos para estreitar as relações com a Europa Ocidental; e a abertura de relações diplomáticas com países socialistas.

No Brasil, o presidente Castello Branco também concebeu a política externa como vetor do desenvolvimento, porém, sob estratégia distinta da de Eduardo Frei, bem como daquela adotada pela PEI em princípios da década de 1960. A orientação liberal do governo Castello Branco tratou de abrir as portas para o capital estrangeiro, contando com o apoio externo, principalmente dos Estados Unidos, para promover o “desenvolvimento associado” e alinhado às políticas norte-americanas para o continente.

Ao contrário dos preceitos do nacional-desenvolvimentismo, o governo brasileiro demonstrava que o capital estrangeiro, grande aliado do desenvolvimento interno, associava-se ao capital nacional para gradativamente acelerar o processo de industrialização e das oportunidades geradas pela produção nacional por meio do aporte da poupança externa e das garantias legais de proteção aos investimentos norte-americanos contra possíveis expropriações.

O desenvolvimento associado de matriz liberal e a abertura ao capital estrangeiro beneficiaram alguns setores básicos da economia e de infra-estrutura, mas em sua grande maioria, foi utilizado para amortizar a dívida externa do país, à medida que pouco desenvolveu o mercado interno, os índices de produção e a indústria.

Em Costa e Silva, a diplomacia seria mobilizada por motivações econômicas em prol do “desenvolvimento”, estando convencido de que os problemas do desenvolvimento condicionariam em última análise a segurança interna e a própria paz internacional diante de um país que vivia sufocado pelo subdesenvolvimento e inconformado quanto ao seu futuro. Argumentava não haver lugar para a segurança coletiva em um mundo que cada vez mais se acentuava o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos.

Percebia Costa e Silva que o programa de desenvolvimento não poderia estar alheio à revolução científica e tecnológica que abria para o mundo as idades nuclear e espacial. Estar à margem desse processo, ou submeter-se à dependência daqueles países que colocavam entraves potenciais à plena utilização de tais recursos para fins de pesquisa – em especial para os países que ainda não possuíam domínio nessa área – seria contraditório às novas aspirações do plano de desenvolvimento, o plano de “engrandecimento” nacional.

A política refletiria as aspirações de um povo firmemente decidido a acelerar seu processo de desenvolvimento, dando o sentido eminentemente realista e o devido conteúdo

econômico à diplomacia. O desenvolvimento havia suplantado, no plano internacional, o “perigo” do comunismo, das ideologias, dos alinhamentos automáticos e da segurança continental. Percebia a diplomacia brasileira que a acentuação em termos relativos e absolutos das diferenças de nível econômico e social entre os países, agravadas pela estrutura do comércio internacional e sistemas de pagamento desfavoráveis aos países subdesenvolvidos, os conduzia a uma ação conjunta, independentemente de seus regimes políticos ou ideologias, com vistas à reestruturação das normas que regiam as relações econômicas internacionais.

Esses fatos demonstraram que o interesse material dos Estados e o bem-estar de suas populações – mais do que suas opções ideológicas – prevaleciam na definição de suas políticas, mesmo que essa atitude resultasse, eventualmente, em prejuízo dos aliados tradicionais. A política externa, nesse entendimento, não prosseguiria sendo um simples reflexo da condição de um país em desenvolvimento, mas deveria assumir expressão nos anseios e aspirações de um país decidido a acelerar intensamente esse desenvolvimento.

No campo regional, o Brasil apoiou as medidas de integração que possibilitaram uma divisão racional de tarefas e maior cooperação no esforço de desenvolvimento dos países latino-americanos, apoiando a transformação da Alalc em União Aduaneira, passo importante para a criação do Mercado Comum Latino-Americano. Ao contrário de Castello Branco, Costa e Silva implementou uma política de desenvolvimento auto-sustentado e autônomo.

Na década de 1970, dando continuidade ao projeto de reduzir a dependência chilena em relação à Washington e à busca pela construção de um capital nacional, a política externa de Allende adotou por objetivo “afirmar a total autonomia política e econômica do Chile”. Assim, o país manteria relações com todas as nações do mundo, “independentemente de suas posições ideológicas ou políticas” e desenvolveria laços de amizade com nações latino-americanas.

O governo Allende restabeleceu laços diplomáticos com Cuba e prosseguiu no estabelecimento de relações com outras nações que anteriormente não tinham laços diplomáticos com o Chile: República Popular da China, Coreia do Norte, Vietnã, República Democrática da Alemanha e Albânia.

No Brasil, durante o governo Médici, os militares assumiram destacado controle sobre o processo de desenvolvimento, com o avanço do estado sobre os setores estratégicos da economia. O desenvolvimentismo sob a gestão Médici ganhou o impulso do desempenho

econômico advindo das gestões anteriores, notadamente no governo Costa e Silva, propiciado pelo crescimento econômico em torno de 10% ao ano.

A diplomacia brasileira lançou-se em uma linha de iniciativas tanto nos foros bilaterais quanto nos multilaterais, atribuindo prioridade aos assuntos relacionados ao programa brasileiro de desenvolvimento. Procurou apresentar novas idéias e programas originais de cooperação e atuação coletivas, articulando posições e arregimentando apoio de terceiros países.

O nacionalismo foi peça essencial na estratégia do governo Médici, pois desde a implantação da Revolução, os militares identificados com o nacionalismo radical exigiam uma postura mais autônoma e nacionalista na condução da economia do país e em suas relações externas, frustrando os anseios da maioria da oficialidade do Exército. Os desígnios do desenvolvimento irrestrito estariam atrelados ao nacionalismo, comprometendo a esfera social em prol do robustecimento da economia¹⁸⁵.

Conforme Vizentini, o regime militar introduziu uma correção de rumos em relação aos princípios do nacional-desenvolvimentismo, visível, sobretudo no primeiro governo de Castelo Branco entre 1964 e 1967. Porém, a despeito deste “passo fora da cadência”, como indica Amado Cervo, se manteve a noção de projeto nacional de desenvolvimento e, em consequência disso, a busca de autonomia internacional e da construção de uma potência média¹⁸⁶.

4. A integração regional: entre a ação e a retórica.

Elemento interessante presente na política exterior de Brasil e Chile no período de 1964 a 1973 foi o apoio às políticas integracionistas, bem como os esforços em prol da integração regional e da reforma do sistema interamericano. O entendimento de que a integração regional entre os países latino-americanos constituía-se como uma solução para a superação dos problemas oriundos do subdesenvolvimento e do atraso econômico da região, que distanciava os países no plano internacional, revelou-se, contudo, de maneira distinta na ação internacional de Brasil e Chile.

¹⁸⁵ Ver Cervo e Bueno (2002, p. 345).

¹⁸⁶ Conforme Vizentini (2005, p. 9).

No caso do Chile, o governo de Eduardo Frei deu ênfase às políticas integracionistas como parte de seu próprio programa de governo. A perspectiva de integração em Frei era um desígnio que estava presente em seu pensamento antes de mesmo assumir a Presidência. A integração regional, como forma de resolver simultaneamente a autonomia política e a independência econômica manifestaram-se em sua política exterior por meio de diferentes iniciativas.

Frei lançou com entusiasmo a criação de um mercado comum latino-americano como alternativa viável e conjunta dos países da região na superação do atraso econômico, reconhecendo que o Chile e os demais países da América Latina faziam parte de um todo, extremamente vulnerável aos problemas externos. Da mesma maneira, Frei acreditava que a consciência de unidade frente ao resto do mundo ajudaria a região a encontrar uma homogeneidade no processo de integração, a grande força do futuro¹⁸⁷.

Dentro de um processo gradual de utilização de maior margem de autonomia política no sistema internacional, Frei adotou uma orientação mais ativa e criativa, com especial ênfase na obtenção de maior autonomia em relação a países como os Estados Unidos. O estabelecimento do Consenso de Viña del Mar, em 1969, foi um dos resultados mais significativos de convergência de posicionamento dos países latino-americanos frente aos Estados Unidos.

Nessa tendência, se inscreveram as iniciativas integracionistas que não se dirigiam somente a um incremento das capacidades econômicas da região, mas tinham uma forte conotação de reforçamento das capacidades políticas. As atitudes de maior autonomia observadas pelo país no sistema interamericano; a contribuição do país à gestão de uma nova consciência latino-americana; e o estreitamento de vínculos da Europa com o terceiro mundo constituíram a tentativa de reinserção do Chile em um sistema internacional em pleno período de mudanças¹⁸⁸.

No caso brasileiro, a perspectiva da integração pautou-se de forma pragmática no sentido de veicular o discurso integracionista e terceiromundista aos objetivos da diplomacia brasileira no continente. O objetivo era impulsionar a liderança brasileira frente aos demais países latino-americanos nos foros internacionais, principalmente nas gestões de Costa e Silva e Médici, dando ênfase ao multilateralismo.

¹⁸⁷ Segundo Frei (1968, p. 117-119).

¹⁸⁸ Ver Lagos (1986, p. 119).

O Brasil apoiaria as medidas de integração ao passo que estas considerassem à situação de cada país e seu lugar no sistema internacional. Posteriormente, pleitearia junto a esses países o uso pacífico da tecnologia nuclear junto à comunidade internacional, dado o papel estratégico representado pela energia atômica nos programas de desenvolvimento tecnológico prioritários para o país.

Na Reunião de Presidentes da OEA em Punta del Este, 1967, Frei alertou claramente para a urgência e a importância da criação de um mercado comum latino-americano, diante de governos ansiosos por um rápido desenvolvimento econômico, porém, assediados ao mesmo tempo por urgentes e impostergáveis questões sociais, por pressões inflacionárias, pelo desequilíbrio nos termos de sua troca ou pela flutuação dos recursos provenientes da exportação de suas matérias-primas.

Durante a mesma reunião, o presidente Costa e Silva destacou a “cooperação para o desenvolvimento” na América Latina, reiterando o apoio ao processo de integração econômica latino-americana e a oportunidade paralela de associação regional que visasse o aproveitamento pacífico da energia nuclear. A cooperação serviria como um instrumento de modernização das sociedades e a emancipação definitiva, em prol dos esforços para o desenvolvimento. O Brasil unir-se-ia àqueles que, como ele, percebiam a importância de uma atitude reivindicatória dos países subdesenvolvidos em relação aos desenvolvidos, tendo a consciência de que o progresso econômico resultaria de um esforço de desenvolvimento integrado.

O presidente Médici deu continuidade às diretrizes da política externa de Costa e Silva, porém acreditava que os índices de crescimento econômico observados em sua gestão conferiam ao Brasil posição singular entre as demais nações. O Brasil buscava assim, em uma posição de liderança, fortalecer a solidariedade interamericana e somar esforços aos dos povos em desenvolvimento, por meio da presença e participação atuante da diplomacia brasileira nos foros continentais.

No campo político, queria o Brasil, apesar do entusiasmo com o discurso de Nixon para a América Latina, evitar que o país fosse diluído em uma política uniforme para a região, dado que no seio do projeto do “Brasil Potência”, era o momento de aproveitar o envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã para ampliar a parcela de atuação do país no cenário internacional.

No governo de Allende, as alianças internacionais que se buscou estruturar tinham sua base de ação no apoio e solidariedade latino-americanos, ainda que fortemente vinculados a denúncia das desigualdades comerciais e econômicas observadas no sistema de dominação capitalista e imperialista.

Durante a administração de Allende, o internacionalismo que havia caracterizado a gestão anterior, deu lugar às novas orientações do projeto de política nacional, devido às inclinações dos partidos de esquerda em perceber a integração regional como um instrumento que somente servia aos interesses das grandes empresas transnacionais, identificadas estreitamente com os interesses dos Estados Unidos.

A política de integração econômica regional do governo Allende foi notadamente mais pragmática e positiva que a posição oficial assumida pelo Partido Socialista na década de 1960. Os avanços observados no Mercado Comum Andino, com apoio do Chile e a importância política e cultural que o governo Allende atribuía para a integração regional, e especialmente sub-regional, resultaram numa atitude política e de compromisso oficial favoráveis a esses planos. Posteriormente, com o agravamento das dificuldades de governabilidade interna, o governo da Unidade Popular recuou nos acordos de liberalização do comércio regional¹⁸⁹.

No Brasil, a persistência do discurso de apoio ao terceiro mundo foi responsável pelas análises que caracterizaram o governo Médici como uma continuidade do governo anterior. A estratégia de atuação foi diversa de uma luta conjunta dos países do Sul contra os países do Norte. O governo continuou oficialmente as plataformas de reivindicação contra a dominação do mundo pelas grandes potências e prestigiou propósitos de integração regional, com participação ativa tanto em foros tipo Cecla na coordenação das relações com os Estados Unidos, quanto em foros tipo Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em que se realizaram discussões globais com os países desenvolvidos. A América Latina foi, juntamente com a África, área prioritária para a diplomacia do interesse nacional¹⁹⁰.

Em síntese, Mônica Hirst argumenta que a política externa brasileira a partir de 1964 adotou um alinhamento irrestrito com os Estados Unidos, justificando a falta de interesse

¹⁸⁹ Ver Muñoz (1986, p. 155).

¹⁹⁰ Conforme texto eletrônico de SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: o governo Médici e a política externa brasileira (1969-1974)*. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigos/cintia/governoMedici.rtf>>. Acesso em: 27 jan. 2007.

pelos países vizinhos e pelas nações subdesenvolvidas em geral. Com a posse de Costa e Silva, houve uma revisão dessa política por meio do questionamento do conceito de bipolaridade e da identificação do Brasil com o terceiro mundo.

Não foram tomadas, contudo, quaisquer medidas por parte do estado para permitir a expansão do processo de transformação. Por último, no governo Médici, as relações entre Brasil e Estados Unidos eram vistas em termos de uma amizade entre “iguais”. O terceiro mundo foi mais uma vez varrido dos interesses internacionais do Brasil¹⁹¹, principalmente pela crença de que nada precisava ser alterado na ordem mundial estabelecida, exceto a posição relativa que o Brasil ocupava dentro dela.

¹⁹¹ Conforme lembra Hirst (1986, p. 208).

CAPÍTULO IV – Autoritarismo, democracia e política externa: divergências entre Brasil e Chile

1. Regime político e política externa: um modelo explicativo.

As variáveis internas que afetam o comportamento da política exterior têm, tradicionalmente, recebido menos atenção por parte dos estudos sobre política exterior na América Latina. Klaveren argumenta que em parte isto ocorreu por uma relativa subestimação da importância dos fatores domésticos no processo decisório de política externa em contraste com as abordagens sistêmicas¹⁹².

Se grande parte dos autores, por um lado, não questionaram o papel do sistema internacional na formulação das políticas exteriores da América Latina, por outro, assinalaram para o descuido das análises no que se referiu ao processo político interno na formulação da política exterior desses países. O regime político – autoritário, democrático ou totalitário – e sua influência na política externa de um determinado país foi um dos temas identificados, em meados da década de 1970, por autores como Salmore e Salmore como um campo promissor de investigação, em um dos estudos pioneiros na literatura sobre os determinantes internos da política exterior.

Esses autores acreditavam que o estudo dos efeitos do tipo de regime e da mudança de regime comparativamente em um país ou entre países acrescentaria significativamente a capacidade interpretativa de qualquer enfoque que se propusesse a explicar as modificações de comportamento na política exterior latino-americana. Os objetivos que os líderes dos regimes imprimiram à política exterior e às limitações que a natureza do regime imporia a essa política, bem como o sistema político interno em que se assentaria o regime, não

¹⁹² A exemplo de Klaveren (1986, p. 10) e a classificação entre fatores internos e externos e sua influência na política exterior.

poderiam deixar de constituir conceitos importantes na explicação nas mudanças observadas na política exterior¹⁹³.

A política exterior foi tratada por James Rosenau em seus trabalhos, também na década de 1970, como um tema de interesse (issues area) e tal qual Salmore e Salmore indicava uma análise diferenciada dos fatores internos e externos, sendo inquestionável o peso dos fatores internos no desenho em curso da ação internacional de um determinado país¹⁹⁴.

No caso da América Latina, um enfoque desta natureza não pretendia negar a influência dos fatores externos oriundos do sistema internacional. Segundo Russel¹⁹⁵, grande parte da bibliografia latino-americana sobre o assunto teve como tema central os “enfoques macros”, ainda que tais análises enfrentassem dificuldades significativas. Russel argumenta que do ponto de vista teórico estes estudos pareciam indicados, já que durante muito tempo tenderam a enfatizar a influência do sistema internacional sobre os atores nacionais, reduzindo de forma significativa, contudo, a variedade dos comportamentos nacionais existentes.

Russel, a partir de estudos sobre as políticas exteriores da região, constatou que se por um lado a vulnerabilidade dos países latino-americanos aos fatores externos era relevante para a análise, por outro, a concepção de novos espaços de ação de nível internacional e das respectivas estratégias se vinculavam intrinsecamente também com as variáveis internas, que influenciavam de maneira notória a política exterior. A forma de organização política, as percepções, imagens e ideologias dos formuladores de políticas, o processo de tomada de decisões e os conflitos pessoais e burocráticos constituíram, entre outros, fatores de enorme peso sobre o resultado da política exterior¹⁹⁶.

Nesse mesmo entendimento, Lasagna argumenta que a política interna constitui fator explicativo importante – porém não exclusivo – na política exterior de um país. As teorias baseadas no sistema internacional como fonte da política exterior são capazes de explicar somente as direções mais gerais da política externa de um país. Estas teorias podem explicar circunstâncias onde estados com atributos nacionais diversos se comprometem de maneira similar diante de limitações externas semelhantes. Não explicam, no entanto: 1) situações onde estados em níveis semelhantes no contexto mundial respondem de forma diferente aos

¹⁹³ Ver Salmore e Salmore (1978, p. 121).

¹⁹⁴ Conforme ROSENAU, James. *Domestic sources of foreign policy*. New York: Free Press, 1967. p. 1-10.

¹⁹⁵ A exemplo de RUSSEL (1990).

¹⁹⁶ Idem.

mesmos estímulos, ou 2) estados que alteram significativamente seu comportamento apesar de pequenas mudanças no contexto internacional. Em suas análises, Lasagna propôs-se a refletir sobre como as mudanças em alguns dos fatores internos de um país alteram o comportamento em termos da política exterior entre estados (análise sincrônica) ou dentro de um mesmo estado (análise diacrônica)¹⁹⁷.

A variável interna considerada por Lasagna diz respeito ao regime político. O regime político, como centro “neurálgico” da tomada de decisões governamentais, é precisamente uma realidade política concludente no processo de formação da política exterior. A partir desta constatação, e tendo como parâmetro os estudos de Russel sobre o peso do regime político na política exterior Argentina¹⁹⁸, Lasagna elaborou um modelo explicativo que estabelece o regime político como variável explicativa do processo de formação da política exterior e das mudanças ou continuidades observadas na conduta externa dos estados. O modelo explicativo proposto por Lasagna parte do pressuposto que uma mudança no regime político pode conduzir a uma alteração na política exterior, dado que esta última é parte integrante do conjunto de políticas de um determinado estado¹⁹⁹.

A literatura sobre regime político gerou conceitualizações bastante análogas quanto ao termo²⁰⁰. Entretanto, de acordo com Hurrell, nas definições mais citadas sobre regime político comumente há menção às regras formais e informais que regulam as relações entre os atores no sistema político, isto é, as relações estado-sociedade. O caráter destas relações permite a classificação do regime como democrático, autoritário, totalitário, facista etc. Em quase todos os tipos de regime, o caráter específico das regras também modelará a conduta da

¹⁹⁷ Ver Lasagna (1995, p. 338).

¹⁹⁸ Em estudos sobre as mudanças observadas na política exterior Argentina na década de 1980, com o restabelecimento do regime democrático no ano de 1983, Russel destacou que o aspecto relevante a ser considerado seria qual área da política exterior argentina foi influenciada pela variável do tipo de regime. Para esta análise ver RUSSEL, Roberto. *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)*. Buenos Aires: Flacso, 1989.

¹⁹⁹ Segundo Lasagna (1995, p. 337).

²⁰⁰ Ver por exemplo algumas definições de autores como: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transition from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986. p. 73; COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, Paul. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991. p. 789; HAGAN, Joe. Regimes, political oppositions, and the comparative analysis of foreign policy. In: HERMANN, Charles et al. *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen & Unwin, p. 339-365; FISHMANN, Robert. Rethinking state and regime: Southern Europe's transition to democracy. *World Politics*, n. 34, 1982, p. 422-440; LINZ, Juan, Totalitarian and authoritarian regimes. *Handbook of Political Sciences*, 1974, p 175-411; MORLINO, Leonardo. *Cómo cambian los regimenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

política exterior, determinando quem formulará a política, com que instrumentos e de que maneira²⁰¹.

Nesse sentido, Morlino fez uma contribuição para a compreensão do conceito de regime político a partir de uma detalhada análise de seus componentes. Estes dizem respeito: 1) às ideologias, valores, princípios e crenças que sustentam o projeto global do regime; 2) às normas ou regras do jogo que regulam a vida política da sociedade, às relações entre o estado e sociedade, e sobretudo, definem espaços e competências dos atores na tomada de decisões; e 3) às estruturas institucionais²⁰². Segundo Morlino, esses componentes determinam, em seus diferentes graus, o tipo de regime estabelecido.

O conceito de regime político desenvolvido por Morlino foi utilizado por Lasagna em seu modelo explicativo, e será adotado neste trabalho para identificar o peso do regime político na política exterior de Brasil e Chile. Dessa forma, quando se produz uma alteração em um dos componentes do regime político, algumas dimensões da política exterior podem sofrer alteração, como: orientação, interesses e estratégias; e o processo de formulação da política exterior.

Em seu modelo, Lasagna sustenta que a política exterior de um determinado regime político é uma função de sua dinâmica política interna, e nesse sentido, considera em seu modelo dois supostos teóricos: 1) a existência de uma relação de causalidade entre a mudança de regime e a política exterior; e 2) o fato de a política exterior não ser estática e desenvolver-se por meio de um processo cíclico, que envolve continuidades e mudanças.

Outra variável interna a ser considerada na análise da política externa diz respeito ao estilo diplomático do líder político, que segundo Lasagna, se refere à personalidade do líder político e sua influência na formulação da política exterior, incidindo sobre esta. Conforme o autor, a política exterior de um estado não é somente produto de um conjunto determinado de condicionantes internas objetivas, mas também se vê afetada por uma série de elementos subjetivos ou não-estruturais, tais como os valores, ideologias, princípios e a tradição diplomática do país. Aspectos esses definidos por Morlino como um dos componentes do regime político.

Segundo Lasagna, os princípios e valores que estão na base de um regime têm influência na orientação deste, dado que refletem as crenças básicas do grupo de poder que

²⁰¹ Conforme lembra Hurrell (2005, p. 43).

²⁰² Ver Morlino (1985, p. 44-46).

está no governo acerca dos assuntos mundiais e como eles se relacionam com os interesses externos e internos do estado. A orientação política que um novo regime adotará varia em função dos novos valores nos quais este se fundamenta, já que uma mudança profunda no regime político, provavelmente, representará a substituição de valores e princípios²⁰³.

A partir dessas premissas, a análise comparada entre Brasil e Chile indica que o regime político possuiu peso distinto nas políticas exteriores de ambos os países, considerando a influência dos componentes de cada regime nos padrões de atuação internacional dos países no período. As divergências observadas dizem respeito principalmente à orientação da política exterior frente ao tipo de regime político e seus componentes não-estruturais, e ao sentido de urgência que se imprimiu na atuação internacional chilena e na seara política doméstica brasileira.

2. Valores, idéias e crenças que afastam: o peso diferenciado dos regimes políticos nas políticas externas de Brasil e Chile.

Few governments, democratic or
authoritarian, appear to be immune from
domestic political constraints.

Joe Hagan

A perspectiva da orientação do regime político põe em relevo as características estruturais e as orientações básicas de uma sociedade tanto no âmbito da política como da economia, com vistas à avaliação da relevância destes elementos no processo decisório em política externa. A primeira concentra-se no relacionamento entre a forma de organização política e a política externa de um país, avaliando-se como a diferença entre regimes políticos afetam a política externa adotada²⁰⁴.

²⁰³ Conforme LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista Cidob d'afers Internacionals*, n. 32, 1996. Disponível em: <<http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/afers/32lasagna.cfm>>. Acesso em: 20 abr. 2005. Ver também NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario. Democratización y política exterior: análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago, n. 94, p. 229-259, 1991.

²⁰⁴ Ver Klaveren (1986, p. 10).

As orientações políticas e, sobretudo, seus resultados constituem um elemento essencial na compreensão da capacidade do regime em implementar suas preferências. A influência da orientação do regime político nos assuntos externos permite, ademais, conhecer quais são os constrangimentos externos percebidos pelo grupo no poder e quais são as estratégias para atuar neste cenário. Por meio do conhecimento das prioridades e das estratégias priorizadas em um regime político, é possível identificar os elementos que o motivam a atuar²⁰⁵.

O regime político democrático se transformou em fator essencial na ação externa do Chile desde 1920. O país projetou uma imagem de civilidade e estabilidade democrática no cenário internacional que contribuiu para prestigiar e reforçar sua política exterior, bem como sua capacidade de atuação junto a outros países e organizações internacionais.

Antes do golpe de 1973, a política exterior chilena apresentou em termos gerais um quadro de continuidade que se manifestou na persistência de certas tendências, apesar das orientações políticas e ideológicas diferentes, e até opostas, sustentadas pelos sucessivos governos que se alternaram no poder. Com a instauração do regime militar, percebeu-se uma ruptura na política exterior chilena: a diversificação e fortalecimento dos laços internacionais edificados sobre a base do desenvolvimento do sistema democrático foram substituídos por uma política exterior que se subordinou estreitamente às exigências do projeto de transformação interna do novo regime²⁰⁶.

No caso do Chile, o caráter democrático do regime político não só influenciou os processos e resultados em política exterior, como também se tornou por si só um fator de capacidade nacional. O fato de o Chile, antes de 1973, ser uma das poucas democracias estáveis e relativamente participantes, numa região assolada pela instabilidade política e pelos regimes autoritários, conferiu-lhe especial prestígio, tanto na América Latina quanto no resto do mundo, o que explica, em grande parte, a razão pela qual o país pode seguir uma política externa de certa forma desproporcional a suas dimensões e capacidades físicas²⁰⁷.

²⁰⁵ Conforme Lasagna (1996).

²⁰⁶ O regime militar justificou-se inicialmente em termos da Doutrina de Segurança Nacional, que relacionou o conflito político interno à confrontação internacional leste-oeste. A política exterior do primeiro período apareceu conseqüentemente marcada pela radicalidade da luta interna contra o projeto socialista e tomou a forma de uma cruzada anti-soviética, que se dirigiu não só contra a União Soviética e seus aliados, mas também contra todas as forças políticas ocidentais e *terceiromundistas* que criticassem a situação dos direitos humanos no Chile. Assim foram cortados vínculos externos de grande importância para o país. Conforme lembra Lagos (1986, p. 119).

²⁰⁷ Idem.

Com a interrupção dos padrões democráticos, em 1973 não somente se rompeu o vínculo entre democracia e política exterior, como também se rompeu o princípio de universalização das relações diplomáticas. De acordo com Bernal-Meza, foi verificado o abandono da alta política – expressada na atuação dinâmica nos foros internacionais – e das iniciativas no campo da cooperação política e econômica regional, especialmente a nível sul-sul, como eixo central da diplomacia, marcando uma mudança significativa na política exterior chilena²⁰⁸.

O governo de Eduardo Frei exerceu um amplo nível de autonomia internacional, gerando uma influência sobre a realidade internacional maior do que seus meios materiais. De acordo com Aravena, a explicação de tal fenômeno observado na administração Frei se encontrou em elementos essenciais, como: a institucionalidade e os processos políticos democráticos e o estilo pragmático moderado da diplomacia, baseado numa racionalidade jurídica. Grande parte desta influência exercida pelo país esteve vinculada também ao prestígio adquirido por Eduardo Frei junto a outros governantes.

O projeto político central da gestão Frei, definido como uma revolução em liberdade previa um processo de transformações estruturais com base no regime democrático. As principais medidas previstas no programa diziam respeito à reforma agrária, bancária e urbana, a “chilenização” do cobre, o estímulo à industrialização, a redistribuição de renda e a integração social, por meio da organização dos setores populares. O caráter reformista da gestão Frei, entretanto, não executou seu programa sem o respaldo substancial das instituições democráticas.

Na década de 1960 a proposta de Frei configurou-se como uma via democrática de mudança para a América Latina frente à ditadura socialista de Fidel Castro e a Revolução em Cuba. Conforme destacou o presidente norte-americano Lyndon Johnson, a vitória de Frei reforçaria a esperança de um futuro brilhante na América Latina. O aspecto progressivo do processo de inclusão social e a estabilidade do regime político, que diferenciavam o Chile dos outros países da América Latina, permitiram uma sólida representação política e um mecanismo de articulação de interesses que conseguiram institucionalizar os conflitos e suas resoluções a partir de fórmulas arbitrais legítimas e constitucionais²⁰⁹.

²⁰⁸ Ver Bernal-Meza (2005, p. 4)

²⁰⁹ Conforme GARRETÓN, Manuel Antônio. Democratización y otro desarrollo: el caso chileno. *Revista Mexicana de Sociología*, v. XLII, n. 3, julio-septiembre, p. 1174, 1980.

A tentativa de implantação da "via chilena ao socialismo" no governo de Salvador Allende buscou por meio de um caminho institucional construir o socialismo no seio da tradição democrática chilena. Foi um esforço inédito na história, embora, naquela época, o socialismo fosse entendido essencialmente como poder popular e de estatização. Allende estava convencido de que podia construir o socialismo sobre as bases das tradições democráticas chilenas. Nesse sentido, o governo da Unidade Popular recuperou para o Chile todas as suas riquezas extrativas sob o amparo de um estatuto jurídico aprovado pelo Congresso Nacional.

Como primeiro presidente de orientação marxista eleito livremente em um país ocidental, Allende inaugurou um momento histórico na política chilena, marcado pela condução do país ao socialismo por uma via democrática. No plano internacional o triunfo de Allende possibilitou o surgimento de um poderoso precedente: a capacidade de que na América Latina e na Europa Ocidental os grupos marxistas pudessem alcançar o poder por via eleitoral.

Mesmo diante da orientação esquerdista, a política externa do governo Allende apresentou continuidade em relação à gestão de Eduardo Frei no que diz respeito à universalização das relações internacionais do país, independentemente de suas inclinações políticas ou ideológicas. Importantes mudanças, entretanto, foram introduzidas na orientação da política exterior chilena em decorrência das divergências com os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria e do papel de protagonista no terceiro mundo baseado na solidariedade revolucionária ideológica²¹⁰. Desse modo, Allende incorporou uma visão de mundo que levou à adoção de uma estratégia diferenciada de atuação internacional em relação ao governo Frei, de ação mais moderada em função do centralismo político característico da democracia cristã.

Ao término do governo de Allende a sociedade chilena experimentou transformações substanciais. Por um lado, o processo de democratização alcançou seus níveis máximos, não somente em termos de uma maior tendência à igualdade de acesso a benefícios sociais, como também no plano de participação, organização e consciência política popular. Por outro, a presença popular não se estendeu a todas as camadas sociais, contribuindo para o isolamento

²¹⁰ Esta interpretação integra as análises sobre a classificação de tipos de mudança na política exterior observadas em função da mudança de regime político. No caso do governo Allende, Lasagna (1995, p. 402) classifica estas mudanças sob o ponto de vista de uma reestruturação dentro dos padrões formais, em contraste com as reformas observadas na política exterior chilena com a instauração do regime militar.

de alguns setores e a radicalização opositora de outros²¹¹. Nesta mesma época as Forças Armadas assumiram importantes cargos governamentais visto que o presidente Allende tentou estabelecer uma área de responsabilidade e capacidade institucional compartilhada que permitisse estabilizar o país entre os diferentes setores sociais. O resultado da aproximação foi à conformação de um gabinete de governo integrado por representantes civis e militares.

Em um curto período de três anos, contudo, explodiria uma crise de governabilidade que abalou as bases da institucionalidade, fazendo com que o sistema político se tornasse incapaz de gerir as tensões sociais. O corolário deste progressivo processo de instabilidade foi o golpe de estado, que implicou na ruptura da ordem institucional, quebrando uma longa tradição constitutiva da identidade chilena²¹².

No caso brasileiro, diversos autores traçaram as principais alterações experimentadas pela política externa brasileira após a queda do regime democrático em 1964, concluindo que, durante os primeiros anos, o novo regime autoritário inverteu completamente as políticas de seus antecessores, adotando uma política externa mais passiva, caracterizada por uma postura estreita e altamente ideológica em relação aos ditames da Guerra Fria. O contraste com as políticas anteriores, notadamente a PEI, tornou-se particularmente evidente porque os dois últimos governos democráticos haviam tentado seguir uma política externa ativista e reformista orientada para o estabelecimento de novos laços com outros países, em especial do terceiro mundo, e para a adoção de uma política mais independente no relacionamento direto com os Estados Unidos.

O recuo da Política Externa Independente (PEI) observado no governo de Castello Branco, no entanto, teve vida curta, dado que na gestão de Costa e Silva adotou-se novamente uma política externa pautada no nacionalismo e na defesa pragmática dos interesses brasileiros, em detrimento ao alinhamento com os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria.

No governo Castello Branco, a incidência dos valores democráticos e liberais norte-americanos foram utilizados para desvincular a imagem “comunista” associada aos governos populistas de Quadros e Goulart, e conferiram uma imagem sólida e de confiança para o regime recém-instaurado. A crença ocidental levou o país a manter relações mais próximas

²¹¹ Conforme Garretón (1980, p. 1190).

²¹² COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María Elena. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias. Disponível em: <confines.mty.itesm.mx/articulos2/ColacraiLorenzini.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2007.

com aqueles países que dividissem uma herança de ideais comuns e que compartilhavam as mesmas aspirações de liberdade e progresso.

Na gestão Costa e Silva, as rupturas em relação às orientações e crenças de Castello Branco no campo da política exterior se deram em virtude do retorno aos padrões da PEI, porém, tiveram influência da orientação nacionalista dos militares da linha-dura, que pouco se identificavam com as visões liberais e associativas adotadas para o país no governo anterior. O nacionalismo estendeu-se também às relações externas do país. A percepção de Costa e Silva acerca do ocidentalismo não passava pelo conceito de dependência na interdependência, como foi concebido por Castello.

O retorno aos padrões do nacional-desenvolvimentismo era fruto também de um pleito no seio das Forças Armadas. Desde a implantação da Revolução, os militares identificados com o nacionalismo exigiam uma postura mais autônoma e nacionalista na condução da economia do país e em suas relações externas. Os desígnios do desenvolvimento irrestrito estariam atrelados ao nacionalismo e ao robustecimento da economia.

O nacionalismo e a defesa do interesse nacional também estiveram presentes na estratégia da administração Médici, que deu continuidade às diretrizes da política externa de Costa e Silva. A crença no projeto do Brasil Potência, contudo, buscava uma posição de liderança e de participação atuante do Brasil nos foros continentais em posição de destaque, com o intuito de projetar o Brasil no cenário externo como uma potência em ascensão e com maior autonomia em sua conduta internacional. Notadamente, a crença em tal projeto foi em grande parte devido à prosperidade econômica observada naqueles anos. O milagre econômico alimentou a crença do Brasil como um país em amplo crescimento econômico como as demais nações desenvolvidas do mundo, e como estas, deveria possuir igual espaço no cenário internacional.

Conforme demonstrado por Cervo, historicamente é possível identificar mudanças de orientação na política externa e na inserção internacional do Brasil dentro do mesmo regime político. O período do regime militar enquadra-se nesta análise ao retomar na gestão de Costa e Silva os preceitos do nacional-desenvolvimentismo acoplados a política exterior, que sugerem a inserção mais autônoma e nacional do país no cenário internacional. “O passo fora da cadência” representado pelo governo de Castello, em nada alterou o padrão observado na atuação externa brasileira ao longo dos anos.

Na análise de Lasagna, é possível inferir que no caso brasileiro, ainda que o regime militar não tenha interferido no projeto autonomista e nacionalista da política externa brasileira, a incidência de valores e crenças distintos nos três governos estudados e o estilo de ação que se buscou imprimir em cada gestão, configuram-se como componentes não-estruturais do regime. Portanto, a política exterior sofreu em alguma dimensão, e ainda que em pequena escala, influência do regime político.

Assim, no Brasil, a política exterior não se submeteu a estrutura política e a mudança de regras observadas no jogo político doméstico com a implantação do regime militar. Não esteve, contudo, passiva aos componentes não-estruturais concebidos pelos governantes e grupos políticos no poder, militares da linha-dura nacionalista e moderados liberais.

3. O “sentido de urgência” e o “sentido de acomodação”: o ano de 1964.

Importante ponto de divergência entre Brasil e Chile diz respeito ao momento histórico nacional vivido por ambos os países no ano de 1964, que marcou a ascensão dos presidentes Eduardo Frei e Castello Branco no Brasil e no Chile, respectivamente, e o comportamento das políticas exteriores em ambos os países neste primeiro momento. Os movimentos observados na cena política doméstica refletiram, em vias distintas, como a política exterior inseriu-se nesse contexto.

No Chile, a ascensão do governo progressista de Frei no plano doméstico imprimiu à política externa a necessidade de mudança no padrão de atuação chilena no sistema internacional, questão vista como prioritária pelo governo que ascendeu ao poder. No caso do Brasil, o governo de Castello Branco, instaurado igualmente em 1964 teve como prioridade administrar o novo regime frente às crises observadas na esfera política doméstica, advindas dos governos anteriores. A política externa, por seu turno, viveu sob a gestão Castello Branco um momento de acomodação diante dos padrões observados no sistema internacional, com o alinhamento da ação externa brasileira às políticas norte-americanas no contexto da Guerra Fria.

A expressão “sentido de urgência” foi empregada por Aravena para descrever o desígnio do governo de Eduardo Frei, e da própria diplomacia chilena, em revigorar a atuação

do país no cenário internacional, em busca de novos espaços e de uma redefinição do perfil de atuação internacional:

O olhar histórico e sua compreensão presente mostram que, muito mais que continuidades e mudanças, houve um “sentido de urgência” para atuar no sistema internacional. Ele se relaciona com a percepção internacional da grande instabilidade latino-americana e com a urgência de mudanças profundas, que foi o motivo central no começo da década 1960. Mais ainda, a urgência de mudanças levou o desenvolvimento político chileno a sofrer uma mutação acelerada.²¹³

A percepção de urgência por mudanças foi processada por meio da introdução de novos valores e orientações na política exterior chilena. A estabilidade política e institucional e o interesse particular de Frei nas questões internacionais seriam responsáveis pelo protagonismo e perfil ativista que se imprimiu à diplomacia chilena sob a gestão Frei. Tais mudanças estiveram igualmente relacionadas com as mudanças internas implementadas por Frei no contexto da revolução em liberdade.

Três concepções foram responsáveis pelas mudanças verificadas no padrão de inserção internacional chileno nesse período: a vocação universalista da ação internacional com vistas a diminuir a dependência econômica chilena em relação a Washington; a vinculação especial com os países em vias de desenvolvimento, sem, contudo descuidar da tradição ocidental do país; e a solidariedade regional latino-americana como forma de promover autonomia dos países da região.

O Chile, nesse sentido, apresentou-se na década de 1960 como uma liderança em prol do nacionalismo continental e da integração continental. Tradicionalmente, as fontes históricas da política exterior chilena estiveram relacionadas à tradição legalista e a busca por um sistema internacional democrático; a doutrina de equilíbrio de poder e neutralismo na região; as relações ambíguas com os Estados Unidos; e a projeção em direção ao Oceano Pacífico – devido à posição geográfica ocupada pelo país.

A vocação universalista e multilateral superou o marco mais limitado que tradicionalmente havia guiado as relações do país com a Europa e os Estados Unidos, para expandir-se para todos os centros de poder e regiões, que caracterizavam a multipolaridade do

²¹³ Conforme Aravena (1997, p. 53).

mundo pós-guerra. Não somente se aplicaria este conceito no âmbito das relações bilaterais, como também no desempenho nas relações multilaterais e nas organizações internacionais, com particular referência às Nações Unidas²¹⁴.

No caso do Brasil, houve menos sentido de urgência e mais sentido de acomodação da política externa ao sistema internacional sob a gestão de Castello Branco. Isso se deveu, em parte, a concentração de esforços por parte do novo governo em administrar o regime recém-instaurado frente à crise política doméstica que assolava o país nos anos precedentes ao golpe de 1964.

A mobilização anti-Goulart objetivou restaurar a ordem constitucional que se viu ameaçada pelas então políticas populistas e supostas aproximações com o regime comunista por parte do presidente. O início do regime esteve comprometido com a manutenção dos interesses dos grupos liberais e conservadores e com os interesses do setor privado, visto que estes foram a base social que apoiou o golpe militar, assim como as instituições que se mobilizaram contra o governo de Goulart (a Igreja, em sua maioria, os partidos tradicionais, com exceção do Partido Trabalhista Brasileiro, as forças armadas e os setores empresariais)²¹⁵.

Conforme foi verificado por Dreifuss, o golpe de 1964 configurou-se como uma estratégia bem sucedida de “desestabilização” do regime populista de Goulart por meio da ação de uma elite orgânica – formada por empresários e tecnoempresários, intelectuais e militares, representantes de interesses financeiros multinacionais e associados – exercendo seu poder de classe. O papel relevante comumente atribuído às Forças Armadas, assim como à “tecnoburocracia”, foi atribuído por Dreifuss aos empresários e banqueiros. O “golpe de classe” teve como objetivo restringir a organização das classes trabalhadoras; consolidar o crescimento econômico num modelo de capitalismo tardio, dependente, com alto grau de concentração industrial integrado ao sistema bancário e promover o desenvolvimento de interesses multinacionais e associados na formação de um regime tecnoempresarial, protegido e apoiado pelas Forças Armadas²¹⁶.

²¹⁴ SOTOMAYOR, Carlos Martinez. Las perspectivas de las relaciones internacionales de Chile en su bicentenario. Disponível em: < <http://www.uchile.cl/instituto/anales/1998/est4.html> >. Acesso em: 17 ago. 2006.

²¹⁵ Segundo CARDOSO, Fernando H. El atolladero de los regimenes autoritarios: el caso de Brasil. *Revista Mexicana de Sociologia*, v. XLII, n. 3, julio-septiembre, p. 1149, 1980.

²¹⁶ Ver o artigo de BENEVIDES, Maria Victoria. *64, um golpe de classe?* Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a12n58.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2007.

Segundo Skidmore, o envolvimento dos militares no golpe se deu pelo anúncio de apoio por parte de Goulart de uma medida ancilar de sindicalização de soldados e praças graduados, que atingiria diretamente a oficialidade das Forças Armadas. Os oficiais viram nisto uma óbvia ameaça à disciplina militar, imobilizando a linha final de defesa para os conservadores. Esta ameaça a hierarquia militar alarmou até os oficiais centristas que haviam hesitado em conspirar contra o representante legalmente eleito. No entanto, o acirramento das tensões políticas em março de 1964 sinalizava a conformação da conspiração civil-militar que apoiaria o golpe à Goulart²¹⁷.

O governo de Castello Branco reformulou drasticamente as orientações da política externa do novo regime com o intuito de acomodá-la ao bloco liderado pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria. Como foi verificado, Castello rompeu com os princípios da PEI para afastar da atuação externa brasileira qualquer resquício de viés populista e de nacionalismo exacerbado.

²¹⁷ Conforme Skidmore (1988, p. 42-43).

CONCLUSÃO

A análise das políticas exteriores de Brasil e Chile no período de 1964 a 1973 revelou que os regimes autoritário e democrático possuíram pesos distintos na formulação das políticas exteriores de ambos os países no período. Esta constatação esteve relacionada à influência dos diferentes componentes de ditos regimes na política exterior chilena e brasileira, conforme modelo explicativo desenvolvido por Lasagna e utilizado neste trabalho.

Desse modo, por meio do exame dos componentes estruturais e dos componentes não-estruturais dos regimes políticos no Brasil e no Chile comprovou-se a existência de causalidades entre estes componentes e a formulação das políticas exteriores dos governos que foram analisados. Tal relação foi revelada nos resultados, estratégias e projeções observados na política externa que encarnaram estes componentes.

A classificação dos componentes estruturais e dos componentes não estruturais do regime político permitiu identificar quais elementos influenciaram na formulação das políticas exteriores de ambos os países e como esta influência foi processada. As evidências empíricas corroboraram a hipótese de que a alteração em algum dos componentes do regime político produz, em alguma medida, uma alteração na política exterior no que diz respeito às diretrizes, interesses e ações.

A análise dos *componentes estruturais* do regime autoritário no Brasil e do regime democrático no Chile apontou para uma divergência entre os dois países, conforme demonstrado no capítulo IV. No Chile, os componentes estruturais do regime político democrático possuíram peso preponderante na formulação e na condução da política exterior. No Brasil, a mesma relação não foi observada, uma vez que os componentes estruturais do regime político autoritário possuíram peso secundário na formulação da política externa brasileira. Nesse sentido, constatou-se que:

1) No caso do Chile, o regime democrático, historicamente, esteve presente na trajetória política do país e na ação diplomática desde o início do século XX. A projeção do regime democrático e da estabilidade política chilena no sistema internacional pautou a atuação diplomática do país, caracterizada por um considerável componente de tradição aos preceitos democráticos em sua inserção internacional.

Observou-se que tanto o governo de Eduardo Frei como o governo de Salvador Allende, ambos de caráter reformista e que introduziram novos elementos na vida política doméstica e na própria atuação externa do país – marcando a década das revoluções pacíficas no Chile – realizaram ditos programas sob amparo do regime democrático, dos preceitos constitucionais e subordinados as regras do jogo político.

No âmbito da política exterior, a aprovação das políticas nacionalizantes, destacadamente a do cobre; a promulgação de medidas estatizantes iniciadas com a reforma agrária; a política ativista no cenário internacional de reforma das estruturas assimétricas e não-democráticas; e a própria conformação de uma via chilena democrática ao socialismo impactaram nas relações internacionais do país. Contudo, convergiram com a tradição chilena de primazia pela ordem constitucional e com a relevância atribuída aos processos políticos democráticos, que diferenciaram o Chile, historicamente, dos demais países latino-americanos, conferindo certo grau de confiabilidade ao país na seara externa. A tradição legalista de respeito às normas estabelecidas pôde também ser inserida nesse contexto.

O prestígio adquirido por Frei no cenário internacional durante a década 1960 adveio em grande parte da vinculação de suas políticas aos preceitos democráticos, frente, por exemplo, à revolução em Cuba, repugnando qualquer tipo de ação que ferisse a ordem constitucional. A estabilidade política de que gozava seu país e a coerência do discurso democrático com a situação política interna fizeram de Frei uma voz respeitada nos foros internacionais e nos demais países desenvolvidos. No que diz respeito a Allende, sua eleição representou um marco na história política do Chile, por meio da ascensão de um governo marxista eleito democraticamente. Ainda que naqueles anos importantes mudanças tenham sido processadas na atuação externa chilena, em decorrência da orientação esquerdista da gestão de Allende, houve um certo grau de continuidade e de aprofundamento das diretrizes que haviam conduzido a política exterior no governo Frei.

Desse modo, comprovou-se a existência de uma relação de causalidade entre as estruturas institucionais democráticas no poder e as normas políticas internas, e a formulação das diretrizes que conduziram à política exterior e a ação internacional do Chile no período. A política exterior chilena não esteve alheia ao regime democrático, e nele, construiu suas bases de ação para implementar o projeto de reformulação da inserção internacional chilena observada nos governos de Eduardo Frei e Salvador Allende, conforme demonstrado no capítulo II.

2) No caso do Brasil, a existência de padrões na política exterior que perpassaram a mudança de regime político atesta a não relação de causalidade entre o regime político e a política externa nos governos militares de Castello Branco, Costa e Silva e Médici. Conforme demonstrado no capítulo I, a estrutura político-institucional que ascendeu ao poder no ano de 1964, impactou, a princípio, as diretrizes da política exterior, em decorrência do abandono das diretrizes autonomista e universalizante características da política externa independente (PEI) implementada na década de 1960.

Igualmente, o abandono das diretrizes do nacional-desenvolvimentismo por um modelo de inserção internacional associado ao capital estrangeiro e atrelado às divergências ideológicas que contrapunham União Soviética e Estados Unidos em âmbito externo, também impactaram a política externa brasileira sob o primeiro governo do regime militar. O governo de Castello Branco, à medida que administrou a implantação do novo regime com vistas a garantir legitimidade perante a nação, acomodou a política externa brasileira à ordem internacional vigente.

Como foi verificado, a opção liberal, em detrimento ao nacionalismo característico da política externa, não esteve vinculada aos componentes estruturais do regime, em decorrência do resgate dos padrões da PEI na gestão de Costa e Silva, em 1967, e posteriormente na gestão de Médici. Observou-se que o MRE manteve certa autonomia em relação à estrutura política que assumiu o poder, o que permitiu a retomada dos padrões e grandes projetos da política externa.

Nesse aspecto, a política exterior não esteve subordinada às transgressões aos preceitos constitucionais e as constantes mudanças nas regras políticas domésticas, conforme exposto no capítulo I. A política externa, de certa forma, manteve continuidade nas gestões posteriores ao presidente Castello Branco. A própria retórica no plano externo de retorno aos padrões democráticos não era condizente com a situação de repressão e autoritarismo vivenciado nas estruturas políticas internas. Nesse sentido, não houve uma relação de causalidade entre tais estruturas e a condução da política externa brasileira no período tratado.

A análise dos *componentes não-estruturais* do regime democrático no Chile e do regime autoritário no Brasil sinalizou que as políticas exteriores chilena e brasileira receberam influência das ideologias, valores e crenças que sustentaram o projeto global dos regimes e do líder político e dos grupos no poder.

No caso do Brasil, ainda que a política exterior não tenha se comportado de maneira semelhante durante o período analisado – como foi demonstrado esta não apresentou relação de causalidade com os componentes estruturais do regime militar –, a política externa brasileira sofreu influência dos componentes não-estruturais.

No Chile, ainda que o regime democrático tenha sido elemento norteador da política externa, foi possível observar como os componentes não-estruturais do regime influenciaram a orientação e o perfil de atuação internacional chileno nas gestões de Frei e de Allende, destacadamente pelo papel exercido pelo partido democrata-cristão e pela Unidade Popular. Assim, observou-se que:

1) No caso do Brasil, o impacto dos valores, idéias e crenças esteve presente na orientação da política exterior dos governos de Castello, Costa e Silva e Médici. A crença liberal, advinda em parte da acomodação da política externa do regime recém-instaurado ao bloco ocidentalista de poder no âmbito da Guerra Fria, esteve também vinculada à crença de Castello Branco e de seus seguidores, identificados com a ala moderada das Forças Armadas, na abertura comercial brasileira para implementação do liberalismo econômico no país, aos moldes dos grandes centros capitalistas mundiais. Houve nesse sentido, uma mudança de estratégia da política externa para atingir estes fins, inclusive no que disse respeito à estratégia de desenvolvimento associado.

Na gestão de Costa e Silva, a crença na prosperidade nacional por parte do grupo da linha-dura nacionalista no poder atribuiu grande importância ao desenvolvimentismo econômico autônomo e nacional e à superação do atraso econômico entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos no cenário internacional, na tentativa de sanar, a nível interno e externo, os entraves que não permitiam ao Brasil avançar como nação. A orientação que se imprimiu à diplomacia disse respeito ao repúdio de qualquer instrumento que não possibilitasse o desenvolvimento autônomo. O conflito leste-oeste deu lugar ao conflito norte-sul e ao conseqüente abandono do alinhamento automático com os Estados Unidos. O retorno aos padrões da PEI, possuiu, sob Costa e Silva, matizes distintas daquelas implementadas na gestão de Goulart, não somente pelo momento vivido internamente e no cenário internacional, mas também pelos desígnios do grupo político no poder.

Em Médici, a crença no Brasil Potência, em grande parte fruto do desempenho econômico observado no início da década de 1970, criou a idéia de um país que emergia no cenário internacional como uma potência em franca expansão, em posição de liderança na América Latina e em igualdade com os países desenvolvidos. Médici e seus assessores

acreditavam que o Brasil estava pronto para assumir seu lugar de potência emergente no cenário internacional, adotando uma estratégia que ora identificava os interesses brasileiros com os interesses dos demais países em desenvolvimento, principalmente em âmbito regional, ora com os interesses das grandes potências.

2) No Chile, os valores democrata-cristãos imprimiram à política externa de Frei um caráter moderado e fortemente pautado em uma visão humanista. Em âmbito interno, o programa da Promoção Popular teve o objetivo de promover o desenvolvimento integrado da sociedade chilena, da mesma forma que Frei, no cenário internacional, defendeu o desenvolvimento dos países da região a partir de um esforço interno dos próprios governos, de forma autônoma e auto-sustentada, colocando as nações em um mesmo patamar de igualdade.

A diplomacia chilena sob a gestão Frei foi responsável por inúmeras iniciativas de reivindicação contra o atraso econômico, a primazia da lógica da segurança e da divisão ideológica e o desenvolvimento dependente. Frei objetivou transformar a sociedade chilena e os padrões do sistema internacional, tendo como base a solidariedade latino-americana até então não considerada na atuação externa chilena.

A influência da orientação esquerdista do governo de Salvador Allende promoveu significativas transformações na política externa chilena e nas estratégias externas do país, influenciadas pelas diretrizes ideológicas e políticas do Partido Socialista. O fortalecimento das relações e intercâmbios com países socialistas, a confrontação política com os Estados Unidos, o apoio à revolução cubana e ao povo vietnamita contra as intervenções norte-americanas e o repúdio ao imperialismo norte-americano imprimiram à política externa chilena um perfil ativista e de confrontação à ordem vigente no sistema internacional e aos grandes centros capitalistas. A implantação do socialismo no Chile passaria por estas novas orientações na política externa.

Desse modo, a identificação dos componentes não-estruturais do regime político comprovou que existiu, em certa maneira, uma relação de causalidade entre este componente e a formulação da política externa do Brasil e do Chile, demonstrando que uma alteração nesses componentes produziram variações nas estratégias de implementação das políticas externas em ambos os casos.

Cumprer salientar que outras variáveis que não o regime político também foram identificadas na análise e possuíram influência na formulação da política externa. Apesar da particularidade de cada caso, conforme demonstrado no capítulo III, foi possível identificar semelhanças nas políticas exteriores de Brasil e Chile mesmo diante de regimes políticos distintos.

Estes fatores apontaram para a importância de considerar os fatores internos na análise das políticas exteriores frente aos padrões em mudança no cenário internacional. Tais fatores disseram respeito: 1) à utilização da política externa como vetor ao desenvolvimento econômico; 2) a busca por autonomia no cenário internacional; 3) a integração regional latino-americana.

Interessante destacar que esses fatores, ainda que observados em ambos os países, possuíram vias e estratégias de execução distintas, não somente quando comparados entre os regimes políticos, mas também quando comparados dentro de um mesmo regime, em ambos os casos.

Por fim, constatou-se que as variáveis externas também influenciaram na política externa de Brasil e Chile, na medida em que as mudanças observadas no cenário internacional e o próprio ambiente externo, geraram os espaços de oportunidades e limitações nos qual ambos os países projetaram seus interesses externos e orientaram suas estratégias de inserção internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Fontes Primárias

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (de abril de 1964 a abril de 1965). Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1965.

BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1964.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1965.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A Política exterior da revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1966.

BRASIL. *Discursos*. Humberto de Alencar Castello Branco. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1966.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1966.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Textos e declarações sobre política externa* (de 15 de março de 1967 a 15 de outubro de 1967). Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1967.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Rio de Janeiro: Divisão de Documentação, 1967.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa II* (28 de outubro de 1967 a 3 de maio de 1968). Rio de Janeiro: Dep. Cultural e de Informações, 1968.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1968.

BRASIL. Arthur da Costa e Silva. *Aspectos do processo de desenvolvimento*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1969.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa III* (20 de maio de 1968 a 11 de outubro de 1969).

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1969.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1970.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1970.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa IV (de 31 de outubro de 1969 a 21 de dezembro de 1970)* Brasília: Divisão de Documentação, 1971.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1972.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Documentos de política externa VIII - 1973*. Brasília: Divisão de Documentação, 1974.

Discurso do Presidente Eduardo Frei Montalva à Pátria Jovem, em 21 de junho de 1964. Disponível em: <http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Eduardo_Frei_de_la_Patria_Joven>, acessado em: 03 out. de 2006.

Discurso de Posse do Presidente Eduardo Frei Montalva, em 3 de novembro de 1964. Disponível em: <<http://www.fundacionfrei.cl/nuevo/efm/index.html>>, acessado em: 03 de out. de 2005.

Discurso pronunciado pelo Presidente Salvador Allende na Plaza de los Heroes de Racagua, em 11 de julho de 1971, ao promulgar a lei que nacionalizou “La gran minería del cobre”. Disponível em: <<http://www.salvador-allende.cl/Discursos/1971/Cobre.pdf>>

Discurso de Salvador Allende na Assembléia-Geral das Organizações das Nações Unidas, em 4 de dezembro de 1972. Disponível em: <<http://www.salvador-allende.cl/html/suvoz.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2006.

2. Fontes Secundárias

AGGIO, Alberto. *Democracia e socialismo: a experiência chilena*. São Paulo: Editora Unesp, 1993.

_____. *Frente popular, radicalismo e revolução pacífica no Chile*. São Paulo: Annablume, 1999.

_____. *Os Trinta anos sem Allende*. Disponível em: <http://www.lainsignia.org/2003/septiembre/ibe_038.htm>. Acesso em: 11 dez. 2006.

ALEGRÍA, Fernando. *Salvador Allende*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

ALMEYDA, Clodomiro. La política exterior de la Unidad Popular. In: GIL, Federico et al. (Ed.) *Chile 1970-1973: lecciones de una experiencia*. Madrid: Editorial Tecnos, 1977.

ALTAMIRANO, Carlos. *Dialética de uma derrota – Chile 1970 –1973*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

AMSTUTZ, Mark Robert. *Chile's foreign policy toward hemispheric issues, 1961-1965*. Michigan: University Microfilms International, 1986.

ARAVENA, Francisco Rojas. Chile: mudança política e inserção internacional, 1964-1967. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, n. 40, p. 49, 1997.

AVILA, Andrés Troncoso. *Política educacional chilena: da democracia cristã ao governo militar 1964-1990*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 1999.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

_____. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1992.

BENEVIDES, Maria Victoria. *64, um golpe de classe?* Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a12n58.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2007.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política exterior de Argentina, Chile y Brasil. In: SARAIVA, José Flávio S. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003.

_____. *América Latina en el mundo – el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

_____. Chile: política exterior, régimen político y modelo de desarrollo. Paper apresentado por ocasião do seminário internacional “*Regime político, modelo de desenvolvimento e relações internacionais: fim do século XIX ao século XXI*”. Brasília, Universidade de Brasília, 03 e 04 de novembro de 2005.

BOYE, Otto. *Los partidos políticos en América Latina*. Chile: Ediciones Nueva Universidad, 1970. p. 162.

BRANCO, Carlos Castello. *Os militares no poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1977.

BUREN, Mario Barros van. *Historia diplomática de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1990.

CABAL, Hugo Lartorre. *El pensamiento de Salvador Allende*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 27.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro: Associação Promotora de Estudos da Economia - AP, 1964.

_____. *A lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando H. El atolladero de los regímenes autoritarios: el caso de Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*, v. XLII, n. 3, julio-septiembre, 1980.

CASAS, Juan Carlos. *Um novo caminho para a América Latina: o modelo, as mudanças e as razões que vêm dando certo*. Buenos Aires: Editorial Atlântida, 1991.

CAVAGNARI, Geraldo Lesbat *A Experiência revolucionaria chilena*. Rio de Janeiro: Praia Vermelha, 1975.

CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado. Political regimes and Brazil's foreign policy. In: SARAIVA, José Flávio S. (ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003.

COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María Elena. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. Disponível em: < confines.mty.itesm.mx/articulos2/ColacraiLorenzini.pdf >. Acesso em: 05 abr. 2007.

COLEMANN, Kenneth M.; QUIROS-VARELA, Luis. Determinants of Latin American foreign policies: bureaucratic organizations and development strategies. In: FERRIS, Elizabeth; Jennie, LINCOLN. *Latin American foreign policies*, p. 40.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

DREIFUSS, René A. *1964: a conquista do estado: ação política, poder e golpe de classes*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

DROSDOFF, Daniel. *Linha-dura no Brasil: o governo Médici (1969-1974)*. São Paulo: Global, 1986.

DULLES, John W. F. *Castello Branco: o caminho para a presidência*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1979.

_____. *Castello Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora UnB, 1983.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

FERMANDOIS, Joaquín. Chile y la cuestión cubana – 1959-1964. *Historia*, Chile, n. 17, p. 113-200, 1982.

_____. *¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973)*. Estudios Públicos, Santiago, n.72, 1998.

_____. *Mundo y fin de mundo – Chile en la política mundial*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

FREI, Eduardo. *O destino da América Latina*. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968.

GARRETÓN, Manuel Antônio. Democratización y otro desarrollo: el caso chileno. *Revista Mexicana de Sociología*, v. XLII, n. 3, julio-septiembre, p. 1174, 1980.

GAZMURI et al. *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*. Santiago: Fondo de Cultura Econômica, 1996.

GAZMURI, Crístian. *Eduardo Frei Montalva y su época*. Santiago: Aguillar, 2000.

GRAYSON, Jr.; WALLACE, George. *The Chilean Christian democratic party: genesis and development*. Tese de Doutorado. Johns Hopkins University, 1967.

GIL, Federico et al. (Ed.) *Chile 1970-1973 – Lecciones de una experiencia*. Madrid: Editorial Tecnos, 1977.

GONZÁLEZ, Leopoldo A. et al. *Teoria y práxis interncaional del gobierno de Allende*. México: UNAM, 1974.

HIRST Mônica. Transição democrática da política externa: a experiência do Brasil. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph. *América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1986.

HOBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX, 1914 a 1991*. Companhia das Letras: São Paulo, 2005.

HURRELL, Andrew. Political regimes and foreign policies: an introduction. In: SARAIVA, Flávio José Sombra (Org.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: IBRI, 2003.

INSULZA, José Miguel. *Ensaio sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes, 1998.

KLAVEREN, van. Análise das políticas externas latino-americanas: perspectivas teóricas. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph. *América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1986.

KORRY, Edward M. Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos. *Estudios Públicos*, n. 72, 1998.

LAVÍN, José Morandé. Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones. *Revista Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, año XXV, n. 97, enero-marzo, p. 144, 1992.

LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LAGOS, Gustavo et al. Democracia e política exterior: uma proposta para o Chile. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4/5, julho, p. 117, 1986.

LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, Santiago, año XXVIII, n. 111, jul.-sep. 1995.

LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista Cidob d'afers Internacionals*, n. 32, 1996. Disponível em: <<http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/afers/32lasagna.cfm>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. *O jogo da verdade*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

_____. *A verdadeira palavra*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

MELO, Gerardo. *Frei e Chile: num continente ocupado*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1966.

MELLO, Jayme Portella. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979.

MORLINO, Leonardo. *Cómo cambian los regimenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 44-46.

MUÑOZ, Heraldo. A política internacional do partido socialista e as relações exteriores do Chile. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (Ed.). *A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editora Convívio, 1986.

_____. El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. In: WILHELMY, Manfred. *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

MUÑOZ, Heraldo; PORTALES, Carlos. *Una amistad esquivada: las relaciones de Estados Unidos y Chile*. Santiago: Pehuén Editores, 1987.

NOGEE, Joseph; SLOAN, John. Allende's Chile and the Soviet Union: A Policy Lesson for Latin American Nations Seeking Autonomy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 21, n. 3, p. 339-368, 1979.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1976.

OJEDA, Mario. *Alcances y limites de la política exterior de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, 1976.

PARADISO, José. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Teresa. *El partido conservador: 1930-1965, ideas, figuras y actitudes*. Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

ROSA, Guimarães. *Grande sertão: veredas*. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1963.

ROUASSANT, Claude Heller. *Política de unidad en la izquierda chilena (1956-1970)*. Ciudad de México: Colégio de México, 1973.

RUSSEL, Roberto (Org.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

SALMORE, Barbara G.; SALMORE, Stephen A. Political regimes and foreign policy. In: MAURICE, East et al. *Why nations act: theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*. Beverly Hills: Sage, 1978.

SANCHÉZ, G; PEREIRA, Teresa (Ed.). *150 años de política exterior chilena*. Santiago de Chile: Editora Universitária, 1977.

SARAIVA, José Flávio S. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In: SARAIVA, José Flávio S.; CERVO, Amado. *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005.

SARAIVA, José Flávio S. (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas – da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2. ed. Brasília: Saraiva, 2007.

SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil Foreign policy of a future world power*. Boulder: Westview Press, 1976.

SIGMUND, Paul E. *The overthrow of Allende – and the politics of Chile, 1964-1976*. USA: University of Pittsburgh Press, 1977.

SILVA, Heloisa C. Machado da. Da deterioração dos termos de intercâmbio à consolidação do modelo substitutivo de Exportações: a política e comércio exterior brasileira de 1954 a nossos dias. In: SARAIVA, José Flávio S.; CERVO, Amado. *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Getúlio a Castelo Branco*. Brasil: Paz e Terra, 2000.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A diplomacia do interesse nacional: o governo Médici e a política externa brasileira (1969-1974)*. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigos/cintia/governoMedici.rtf>>. Acesso em: 27 jan. 2007.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Diplomacia para o desenvolvimento. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Projeto sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1996.

STEFAN, Alfred. *Os militares na política – as mudanças de padrões na vida dos brasileiros*. Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1975.

SOTOMAYOR, Carlos Martinez. Las perspectivas de las relaciones internacionales de Chile en su bicentenario. Disponível em: < <http://www.uchile.cl/instituto/anales/1998/est4.html> >. Acesso em: 17 ago. 2006.

STORRS, Keith Larry. *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964*. Nova York: Cornell University, 1973.

VARAS, Pilar Aramos. Algunas fuentes históricas de la política exterior de Chile. *Revista Estudios Internacionales*, mayo-agosto, nº 126, p. 9-10, 1999.

VIANNA FILHO, Luis. *O governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1975.

_____. *Castello Branco: testemunhos de uma época*. Brasília: Ed. UnB, 1985.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951 – 1964)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

_____. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1998.

_____. Mudança de regime, política externa e modelo de desenvolvimento no Brasil (1930-2005). Paper apresentado por ocasião do Seminário Internacional *Regime político, modelo de desenvolvimento e relações internacionais: fim do século XIX ao século XXI*. Brasília, Universidade de Brasília, 03 e 04 de novembro de 2005.

WILHELMY, Manfred. *Chilean foreign policy: the Frei government – 1964-1970*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Princeton, 1973.

_____. La política exterior chilena y el Grupo Andino. *Revista Estudios Sociales*, Santiago, diciembre, p. 67, 1976.

_____. Política, burocracia y diplomacia en Chile In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (Ed.). *A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana das relações internacionais*. São Paulo: Editor Convívio, 1986.

YOCELEVZKY, Ricardo. *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1987.