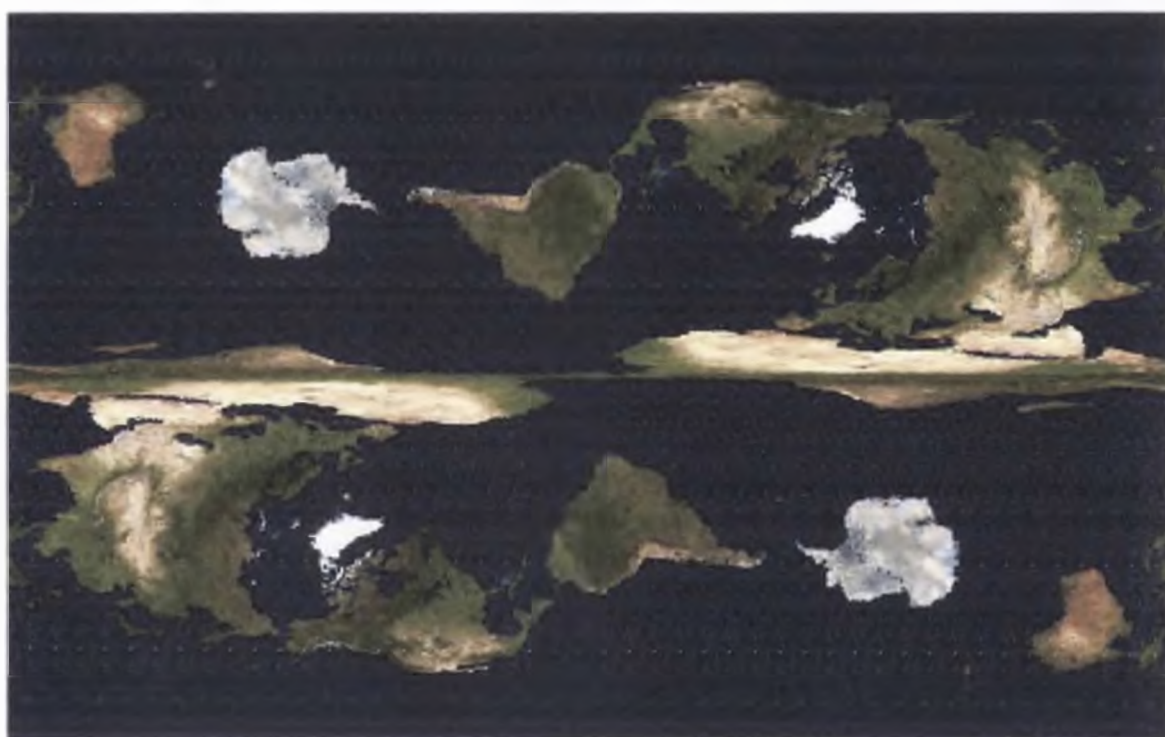


A GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: INTERSEÇÃO DOS  
MUNDOS MILITAR E DIPLOMÁTICO EM UM PROJETO DE PODER

A ATA DAS CATARATAS E O EQUILÍBRIO DE FORÇAS NO CONE SUL

Ariel Macedo de Mendonça



Brasília  
2004

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

A GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: INTERSEÇÃO DOS  
MUNDOS MILITAR E DIPLOMÁTICO EM UM PROJETO DE PODER

A ATA DAS CATARATAS E O EQUILÍBRIO DE FORÇAS NO CONE SUL

Ariel Macedo de Mendonça

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para a obtenção do grau de Mestre  
em Relações Internacionais.

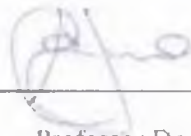
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília  
2004

ARIEL MACEDO DE MENDONÇA

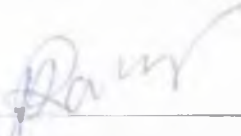
**A geopolítica e a política externa do Brasil:  
intersecção de mundos para um projeto de poder**  
A Ata das Cataratas e o equilíbrio de forças no Cone Sul

COMISSÃO EXAMINADORA



---

Professor Doutor Antônio Carlos Lessa (Orientador)  
Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília



---

Professora Doutora Norma Breda dos Santos  
Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília



---

Professor Doutor Shiguenoli Miyamoto  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas

---

Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha (suplente)  
Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília

Brasília, 29 julho de 2004

Ao meu pai (*in memoriam*),  
Por ter-me ensinado a apreciar os mapas

## AGRADECIMENTOS

A preparação deste trabalho desenvolveu-se durante período pessoalmente muito difícil e conturbado de minha vida. Não fosse a ajuda, o amor e a dedicação que recebi de minha família e de meus amigos provavelmente não teria reunido forças para a conclusão desse desafio intelectual.

Inicialmente gostaria de agradecer a meu orientador, Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa, não apenas pela paciência e compreensão para com todos os percalços e com o tempo excedido para a defesa, mas principalmente por ter acreditado em meu projeto de pesquisa, bem como por todas as suas valiosas sugestões e observações.

Igualmente, devo manifestar minha gratidão e apreço ao general Carlos de Meira Mattos e ao coronel Octávio Tosta, cujas entrevistas, além de terem sido verdadeiras aulas de geopolítica e da história recente do Brasil, foram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação. Ainda, ao coronel Celso Pires, diretor da Biblioteca da ESG, estendo meus agradecimentos, pois foi ele quem diligentemente me guiou pelos arquivos daquela escola. No Itamaraty, angariei farto material bibliográfico e preciosos esclarecimentos dos coronéis Juvenal Milton Engel, chefe da SCDL, Rubens Onofre Moraes e Wilson Mozzato Krukoski, ambos assessores e delegados demarcadores da Segunda Comissão Demarcadora de Limites.

Em Brasília, pude contar com o auxílio da Sra. Ana Beatriz Feijó Rocha Lima, profissional de escol, que atua na Abin como bibliotecária e que de lá se desdobrou para encontrar, selecionar e requisitar toda uma bibliografia rara sobre o árido tema escolhido. Do mesmo modo devo agradecer a Sra. Odalva de Araújo Costa Otávio, secretária no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, a qual durante todo o tempo que permaneci no Rio de Janeiro manteve-me a par das necessidades acadêmicas e dos prazos burocráticos para a defesa.

Não poderia deixar de mencionar e de sinceramente agradecer meus grandes amigos José Turnes Gomez, Vera Beatriz Alarcón, Aurimar Jacobino Nunes, Juliana Bolzani, Luiz Claudio Themudo e Marcelo Florião que, além do apoio moral e fraternal, jamais deixaram de me brindar com seus inestimáveis conhecimentos técnicos e profissionais, assim como com sugestões, revisões e críticas, tanto oportunas como precisas.

*Last but not least*, devo ser eternamente penhorado à minha amada família. À minha mãe, Elza, à minha irmã, Cláudia, à minha sobrinha, Luiza, ao meu amigo-irmão, João Jefferson, e a minha tia Edy que tiveram de suportar não apenas meu distanciamento e minha ausência em ocasiões importantes, mas também, e não raramente, momentos de irritação, angústia e tristeza. Não fossem eles todos, e o amor e a dedicação que sempre me ofereceram, não teria conseguido manter higidez mental e corporal suficientes para dar conta dessa desafiadora empreitada.

Por fim, é mister deixar claro que quaisquer impropriedades, omissões ou incunias, de ordem formal ou intelectual, cometidas e mantidas nesta dissertação são de minha inteira e exclusiva responsabilidade. Da mesma forma, as opiniões, as críticas e as conclusões neste trabalho acadêmico não representam, em tempo algum, o ponto de vista oficial, declarado ou presumido, quer das instituições quer das pessoas que tanto foram objeto de análise desta pesquisa quanto serviram de fonte de informações e de material para a realização da mesma, ou ainda daquela a qual no momento me encontro profissionalmente ligado.

Nature is often hidden; sometimes overcome; seldom extinguished.

Force, maketh nature more violent in the return; doctrine and discourse, maketh nature less importune; but custom only doth alter and subdue nature. He that seeketh victory over his nature, let him not set himself too great, nor too small tasks; for the first will make him dejected by often failings; and the second will make him a small proceeder, though by often prevailings.

(Francis Bacon, *Of Nature in Men*, 1627)

## RESUMO

A *Weltanschauung* geopolítica é utilizada como abordagem metodológica, de capacidade descritivo-explicativa, na análise da política externa brasileira. Modelo teórico tentativo, que privilegia a perspectiva geopolítica das relações internacionais, foi utilizado no estudo de caso da controvérsia entre Brasil e Paraguai em torno da posse territorial na região de Sete Quedas na década de 1960. Mediante pesquisa histórica, o pensamento geopolítico foi apresentado de forma resumida desde as origens européias até sua incorporação no ideário militar dos países do Cone Sul, sobretudo no Brasil, na Argentina e no Paraguai, passando pelas críticas feitas por geógrafos e cientistas políticos nos Estados Unidos. Os traços fundamentais da política externa brasileira foram analisados à luz de imperativos geopolíticos, defendidos por estudiosos nacionais. Os geopolíticos brasileiros visavam à ruptura do equilíbrio de poder na bacia do Prata em favor do país. Tal ruptura impediria a continuação do padrão *checkerboard* de relações internacionais e favoreceria a ascendência do Brasil como potência hegemônica regional. A investigação manteve a ênfase naqueles estudos voltados para a geopolítica de limites e fronteiras, bem como para a projeção internacional do país. A comparação foi efetuada com o auxílio de fontes primárias, discursos oficiais e entrevistas dos principais atores civis e militares que versaram acerca tanto da política externa quanto da geopolítica brasileira. Essa abordagem foi empregada, ainda que em extensão e profundidade bem menores, para análises comparativas na Argentina e no Paraguai. No caso brasileiro, buscou-se verificar os mecanismos e os *loci* de interação social que possibilitaram a transmissão da *rationale* geopolítica do estamento militar para o diplomático. Defende-se que essa socialização, conduzida na Escola Superior de Guerra brasileira, teria propiciado a formação de *Denkkollektiv* geopolítico que serviu de fonte de recursos humanos para o aparelho burocrático do governo de Castello Branco. O processo decisório em política externa do primeiro governo militar, assim como os principais atores dele participantes, foi analisado, de acordo com tipologias internacionalmente reconhecidas. Considerações introdutórias acerca das políticas externas e dos processos de tomada de decisão na Argentina e no Paraguai foram igualmente apresentadas. O estudo de caso proposto descreve as principais passagens da controvérsia de fronteiras entre Brasil e Paraguai desde a assinatura dos tratados de paz ao término da Guerra da Tríplice Aliança até a firma da *Ata das Cataratas* (ou *Ata de Iguazu*) em 1966, passando pela crise diplomática originada da invasão do território nacional por autoridades paraguaias e o subsequente deslocamento de tropas brasileiras para a fronteira por ordem do Conselho de Segurança Nacional. O “Caso Paraguai” serviu para testar o modelo teórico proposto para a análise de processos decisórios em política externa. A construção do consenso em torno dos termos da Ata foi facilitada, supõe-se, pelo fato de militares e diplomatas no governo Castello Branco compartilharem o mesmo *Denkstil* geopolítico acerca dos interesses nacionais. Os resultados para o estudo de caso em questão foram satisfatórios no que toca à capacidade descritivo-explicativa do modelo. A utilidade desse esquema teórico como ferramenta prescritivo-preditiva para a decisão em política externa dependerá, entretanto, de avaliações futuras.

---

**Palavras-chaves:** geopolítica; *Weltanschauung*; política externa; *checkerboard*; limite; fronteira; processo decisório; modelo teórico; relações internacionais; equilíbrio de poder; balança de poder; hegemonia; construção do consenso; Cone Sul; bacia do Prata; Brasil; Argentina; Paraguai; Salto de Sete Quedas; *Ata das Cataratas*; *Ata de Iguazu*; Escola Superior de Guerra; Conselho de Segurança Nacional; socialização; *Denkkollektiv* (coletivo de pensamento); *Denkstil* (estilo de pensamento); Castello Branco; Juan Onganía; Alfredo Stroessner.

## RESUMEN

La geopolítica se utiliza aquí como enfoque descriptivo-explicativo para analizar metodológicamente la política exterior brasileña. Un modelo teórico tentativo que acentúa la perspectiva geopolítica de las relaciones internacionales fue empleado en el estudio de un conflicto territorial entre Brasil y Paraguay en los años 1960. Ambos países compitieron para la posesión de una tira estrecha de tierra en la región de Siete Caídas, en la frontera sudoeste brasileña. La investigación histórica fue aplicada para brevemente introducir los orígenes del pensamiento geopolítico en Europa, sus revisiones críticas en los Estados Unidos y más cuidadosamente su influencia sobre los militares y diplomáticos del Cono Sur. Los aspectos básicos de la tradición de la política exterior brasileña fueron escudriñados bajo los principios fundamentales geopolíticos elaborados por los expertos nacionales. Los más significativos entre éstos eran los esfuerzos de romper el equilibrio del poder compartido por Brasil y Argentina en la Cuenca del Plata. El desequilibrio del poder fue pensado para favorecer la hegemonía regional de Brasil y, asimismo, para evitar el patrón *checkerboard* de relaciones internacionales. El énfasis fue dado a los temas clásicos de la geopolítica como, por ejemplo, límites y fronteras y también al esfuerzo anhelado de Brasil para su proyección como agente internacional importante. Aunque la comparación fue conducida sobre todo entre la política exterior y la geopolítica brasileñas, algunas notas introductorias sobre las experiencias de la Argentina y de Paraguay fueron ofrecidas. La investigación también ha tenido por objeto descubrir los mecanismos psicológicos cerca, y los lugares de la interacción en los cuales, el proceso de la socialización de las elites militares y diplomáticas fue probablemente realizado. Una respuesta preliminar sería el papel desempeñado por la Escuela Superior de Guerra de Brasil, en donde los conceptos geopolíticos entrelazados en la doctrina de la seguridad nacional fueron transportados a los pasantes militares y diplomáticos. La asunción es ésa fuera el lugar principal de la interacción en lo cual un *Denkkollektiv* geopolítico sobrevino y que era una fuente para proveer de personal la administración militar de Castello Branco. La toma de decisión y los agentes en la política extranjera fueron descritos dentro de tipologías internacionalmente conocidas. Una breve investigación de la toma de decisión en Argentina y Paraguay y sus políticas exteriores fueron presentadas otra vez para comparaciones con la experiencia brasileña. Este trabajo se relaciona con los acontecimientos principales con respecto al conflicto de territorio demandado por Paraguay contra Brasil. La controversia retórica alcanzó el borde de un conflicto regional en 1965, ya que algunos paraguayos invadieron el suelo brasileño. El Consejo de Seguridad Nacional brasileño ordenó el despliegue inmediato de tropas en la frontera. El estancamiento diplomático fue resuelto solamente después de la firma de un convenio binacional conocido como el *Pacto de las Cataratas* (o *Pacto de Iguazú*) en 1966. Esa construcción de consenso fue solamente posible, considerase, como resultado de un *Denkstil* geopolítico común entre las elites dominantes brasileñas. El modelo geopolítico para el análisis de política exterior fue probado/examinado en el marco de este hecho histórico. Los resultados del planteamiento teórico parecen ser satisfactorios en lo que toca sus capacidades descriptivo-explicativas. Sin embargo, investigaciones futuras serán necesarias para afirmar si el modelo en tela puede ser empleado para predecir o para prescribir líneas de conducta de la política exterior.

---

**Palabras-claves:** geopolítica; *Weltanschauung*, política exterior; *checkerboard*, límite; frontera; proceso de decisión; modelo geopolítico; relaciones internacionales; equilibrio de poder; balanza de poder; hegemonía; construcción del consenso; Cono Sur; Cuenca del Plata; Brasil; Argentina; Paraguay; Salto de las *Siete Caídas* (o del *Guairá*); *Pacto de las Cataratas*; *Pacto del Iguazú*; Escuela Superior de Guerra; Consejo de Seguridad Nacional; socialización; *Denkkollektiv* (colectivo de pensamiento); *Denkstil* (estilo de pensamiento); Castello Branco; Juan Onganía; Alfredo Stroessner.



## ABSTRACT

Geopolitics is used here as a descriptive-explanatory approach for analyzing methodologically Brazilian foreign policy. A tentative theoretical model, which emphasizes the geopolitical perspective of international relations, was employed in the study of a territorial dispute between Brazil and Paraguay in the 1960's. Both countries vied for the possession of a narrow land strip at the Sete Quedas region, on the Brazilian southwestern border. Historical research was applied both for briefly introducing the origins of the geopolitical thought in Europe and its critical reviews in the United States as for a more thorough depiction of its influence upon the military and diplomatic establishments of the Southern Cone. Basic aspects of the Brazilian foreign policy tradition were scrutinized in the light of the geopolitical tenets brought forth endogenously by national experts. Most significant among those were the efforts to disrupt the balance of power shared by Brazil and Argentina in the La Plata Basin. The eventual imbalance of the power equilibrium was thought to favor Brazil's quest for regional hegemony and, likewise, forestall the *checkerboard* pattern of international relations. Emphasis was given to ever-classical themes of geopolitics like boundaries and frontiers as well as to the Brazilian longing push for outstanding as a major international actor. Comparison was primarily conducted between Brazilian foreign policy and geopolitical issues, although some introductory notes on Argentina's and Paraguay's experiences were nevertheless offered. The research aimed also at discovering psychological mechanisms by and interaction places in which the socialization process of the military and diplomatic elites was probably carried out. A preliminary response seems to rest upon the role played by the Brazilian Superior War College, where geopolitical concepts intertwined in the national security doctrine were conveyed to both military and diplomatic trainees. Assumption is that out of this interaction locus a geopolitical *Denkkollektiv* (thought-collective) ensued and was eventually a source for staffing the military Administration of Castello Branco. Decision-making and actors in foreign policy were then described within internationally known typologies. Some investigation of the Argentinean and Paraguayan decision-making processes and foreign policies were again presented for comparisons with the Brazilian experience. The case studied on this work relates to the main events concerning the land dispute claimed by Paraguay against Brazil. The rhetorical controversy reached the brink of a regional conflict in 1965, inasmuch as some Paraguayans invaded Brazilian soil. Brazil's National Security Council commanded the immediate deployment of troops on the border. The diplomatic stalemate was settled only after the signing of a bi-national covenant known as the *Act of the Waterfalls* (or *Act of Iguazú*) in 1966. That consensus building was only possible, we assume, as a result of a common geopolitical *Denkstil* (thought-style) among Brazilian ruling elites. The geopolitical model for foreign policy analysis was tested against this historic case-study. Results that came out of the theoretical framework seem to be satisfactory as far as descriptive-explanatory capabilities are concerned. If the same model can be used to predict or prescribe courses of action in foreign policy remains open to future inquiries though.

---

**Key-words:** geopolitics; *Weltanschauung*; foreign policy; *checkerboard*; boundary; frontier; decision-making process; geopolitical model; international relations; power equilibrium; balance of power; hegemony; consensus-building; Southern Cone; La Plata Basin; Brazil; Argentina; Paraguay; *Sete Quedas* Falls; *Act of the Waterfalls*; *Act of Iguazú*; Superior War College; National Security Council; socialization; *Denkkollektiv* (thought-collective); *Denkstil* (thought-style); Castello Branco; Juan Onganía; Alfredo Stroessner.

## ÜBERSICHT

Geopolitik wird hier als eine beschreibend-erläuternde Vorgehensweise verwandt, um sich der Außenpolitik Brasiliens methodologisch anzunähern. Ein vorläufiges theoretisches Modell, das die geopolitische Perspektive der internationalen Relationen hervorhebt, wurde in der Studie einer territorialen Debatte zwischen Brasilien und Paraguay in den sechziger Jahren eingesetzt. Beide Länder stritten für den Besitz eines schmalen Landstreifens an der Region des Sete Quedas, auf dem brasilianischen südwestlichen Rand. Die historische Forschung wurde für beide die Ursprung des geopolitischen Gedankens in Europa und seine kritischen Rezensionen in den Vereinigten Staaten angewandt. Eine vollständigere Beschreibung seines Einflusses nach den militärischen und diplomatischen Stämmen des Südkegels Südamerikas wurde verwandt andererseits. Grundlegende Aspekte der brasilianischen Tradition im Außenpolitikbereich wurden angesichts der geopolitischen Prinzipien nachgeforscht, die endogen von den nationalen Experten vorgeschrieben wurden. Einer der altherkömmlichen Zielen der Außenpolitik Brasiliens war am bedeutendsten die Bemühung um das Gleichgewicht der Kräfte geteilt durch Brasilien und Argentinien im La Plata Becken zu zerreißern. Die schließliche Unausgeglichenheit des Kräftegleichgewichts wurde gedacht, um die Suche Brasiliens nach regionaler Hegemonie zu begünstigen das *Checkerboard* Muster der Internationalen Relationen ebenso zu verhindern. Hauptgewicht wurde zu den überhaupt-klassischen Themen von Geopolitik wie Grenztheorie sowie zum brasilianischen Trieb nach einer hervorragenden Rolle als internationaler hauptsächlichlicher Spieler gegeben. Vergleich wurde hauptsächlich zwischen brasilianische Außenpolitik und geopolitischen Themas geleitet, obgleich einige einleitende Anmerkungen über Argentinien und Paraguays Erfahrungen dennoch angeboten wurden. Die Forschung zielte auch auf die Entdeckung eines psychologischen Mechanismus vorbei und den Plätzen für Interaktion in denen der Sozialisierungsprozeß der militärischen und diplomatischen Kasten vermutlich durchgeführt wurde. Eine einleitende Antwort bleibt, es scheint, in der Rolle die brasilianische Kriegshochschule gespielt wird. Durch den täglichen Unterricht, würden die geopolitischen Konzepte, die in der Staatssicherheitsdoktrin ineinandergriffen wurden, zu den militärischen und diplomatischen Auszubildenden übermitteln. Eine Vermutung ist die, daß aus dieser bestimmten Interaktion heraus ein geopolitisches *Denkkollektiv* folgte, und es letzten Endes als eine einzigartige Quelle für die Stellenbesetzung der militärischen Regierung von Castello Branco fungierte. Entscheidungsbefugnis und Hauptspieler in der brasilianischen Außenpolitik wurden dann in internationaler bekannten Typologien beschrieben. Einige Untersuchung den argentinischen und paraguayischen Entscheidungsfindungsprozessen und Außenpolitik wurde wieder für Vergleiche mit der brasilianischen Erfahrung gezeigt. Der Fall, der auf dieser Arbeit studiert wird, bezieht auf den Hauptfällen hinsichtlich der Grenzdebatte, die durch Paraguay gegen Brasilien behauptet wird. Die rhetorische Kontroverse erreichte den Rand eines regionalen Konflikts 1965, als einige Paraguayer in den brasilianischen Boden eindringen. Der Staatssicherheitrat Brasiliens beherrschte das sofortige Aufmarschieren in Linie der Truppen auf dem Rand. Das diplomatische Patt wurde nur nach dem Unterzeichnen einer bi-nationalen Vereinbarung gelöst, die als die *Konvention der Wasserfällen* (oder *Konvention von Iguazú*) bekannt ist 1966. Es kann festgestellt werden, daß diese Übereinstimmung unter brasilianischen regierenden Eliten nur erzielt wurde, weil die aus einem gemeinsamen geopolitischen *Denkstil* herausgekommen wurde. Das geopolitische Modell für Analyse der Außenpolitik wurde gegen diese historische Fallstudie geprüft. Resultate, die aus den theoretischen Rahmen herauskamen, scheinen, zufriedenstellend zu sein, soweit beschreibend-erläuternde Fähigkeiten gesehen. Wenn das gleiche Modell benutzt werden kann, um Vorgehensweisen in der Außenpolitik vorauszusagen oder vorzuschreiben, hängt es zwar von den zukünftigen Untersuchungen ab.

---

**Schlüsselwörter:** Geopolitik; *Weltanschauung*; Außenpolitik; *Checkerboard*; Grenze; geopolitisches Modell; Entscheidungsfindungsprozeß; Internationale Relationen; Kräftegleichgewicht; Gleichgewicht der Kräfte; Hegemonie; Übereinstimmung erzielen (*Consensus-Building*); Südkegel; La Plata Becken; Brasilien; Argentinien; Paraguay, Wasserfälle der *Sete Quedas*; *Konvention der Wasserfällen*; Kriegshochschule; Staatssicherheitrat; Sozialisierungsprozeß; *Denkkollektiv*, *Denkstil*; Castello Branco; Juan Onganía; Alfredo Stroessner.

## SUMÁRIO

<b>LISTAS</b>	001
<b>INTRODUÇÃO</b>	003
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	011
CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	013
<b>1 GEOPOLÍTICA: ORIGENS E EVOLUÇÃO</b>	018
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	019
1.2 ORIGENS E PRINCIPAIS IDÉIAS GEOPOLÍTICAS NA EUROPA	023
1.3 O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	025
1.4 AS ESCOLAS GEOPOLÍTICAS	029
1.5 A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO	031
a) Geopolítica neoclássica ou neogeopolítica	032
b) Geopolítica subversiva (crítica)	033
c) Não-geopolítica	033
d) Geopolítica pós-estruturalista	034
1.6 O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO CONTINENTE AMERICANO	035
1.7 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO CONE SUL	042
1.7.1 A GEOPOLÍTICA E OS MILITARES NO BRASIL	043
<b>2 GEOPOLÍTICA NO BRASIL, NA ARGENTINA E NO PARAGUAI</b>	052
2.1 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO BRASIL	056
2.1.1 – A PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS	063
2.1.2 – A “PROJEÇÃO CONTINENTAL” DO BRASIL	070
2.2 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NA ARGENTINA	074
2.3 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO PARAGUAI	084

<b>3 A GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA</b>	087
3.1 POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA NO BRASIL	087
3.2 PRINCÍPIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	089
3.3 O RELACIONAMENTO ENTRE MILITARES E DIPLOMATAS	091
3.3.1 – O BARÃO DO RIO BRANCO E OS MILITARES BRASILEIROS	091
3.3.2 – O PENSAMENTO MILITAR NO BRASIL	094
3.3.3 – AS ELITES DIPLOMÁTICA E MILITAR	096
3.3.4 – DIPLOMACIA E GEOPOLÍTICA: INTERSEÇÃO DE MUNDOS	100
3.4 A GEOPOLÍTICA NA POLÍTICA EXTERNA DE CASTELLO BRANCO	109
3.4.1 – OS CHANCELERES DE CASTELLO BRANCO	116
a) <b>Vasco Leitão Tristão da Cunha</b>	116
b) <b>Juracy Montenegro Magalhães</b>	118
3.5 PROCESSO DECISÓRIO NO GOVERNO CASTELLO BRANCO	120
3.5.1 – O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL	123
3.5.2 – ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DE CASTELLO BRANCO	126
3.6 CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA EXTERNA DA ARGENTINA	129
3.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI	132
<b>4 LITÍGIO BRASIL-PARAGUAI: UMA DECISÃO GEOPOLÍTICA</b>	136
4.1 AMBIENTAÇÃO E ASPECTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS	136
4.2 A EXPANSÃO COLONIAL E OS TRATADOS DO IMPÉRIO	142
4.3 O TRATADO DE LIMITES ENTRE BRASIL E PARAGUAI	148
4.4 A CONTROVÉRSIA PELA POSSE DAS SETE QUEDAS	152
4.4.1 - A TROCA DE NOTAS DIPLOMÁTICAS	154
4.4.2 – O POSICIONAMENTO OFICIAL DO BRASIL	169

<b>5 A ATA DAS CATARATAS</b>	174
5.1 O INÍCIO DAS CONVERSÇÕES BILATERAIS	174
5.2 A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO EM TORNO DA ATA	175
5.3 OS ENCONTROS EM FOZ DO IGUAÇU E EM PUERTO STROESSNER	177
5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATA DAS CATARATAS	180
5.5 OUTRAS CONSIDERAÇÕES	185
5.6 TESTE DO MODELO GEOPOLÍTICO NA QUESTÃO DE SETE QUEDAS	186
<b>CONCLUSÕES</b>	193
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	198

LISTAS	PÁG
QUADROS	
Quadro 1 – Tipos de Escolas Geopolíticas	32
Quadro 2 – Fases do pensamento geopolítico no Brasil	62
Quadro 3 – Tipos de fronteiras	66
Quadro 4 – <i>Esguianos</i> no poder	101
Quadro 5 – Modelo Geopolítico para Análise de Política Externa	188

## ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Croqui da região de Sete Quedas	165
--	-----

## SIGLAS E ACRÔNIMOS

AEC – Avaliação Estratégica da Conjuntura

Abin – Agência Brasileira de Inteligência

AHMRE – Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (Brasília)

Anpocs – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CARI – Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

CEE – Centro de Estudos Estratégicos (SAE)

CEFF – Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CSN)

CEI – Conceito Estratégico Nacional

CIC – Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação Histórica Contemporânea do Brasil

CDN – Conselho de Defesa Nacional

Conacyt – Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Argentina)

Conase – Consejo Nacional de Seguridad (Argentina)

Conade – Consejo Nacional de Desarrollo (Argentina)

CSG – Curso Superior de Guerra da ESG

CSN – Conselho de Segurança Nacional

Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público

DSN – Doutrina de Segurança Nacional

Eceme – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (antiga EEM)  
EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas  
EsAO – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais  
ESG – Escola Superior de Guerra  
FFAA – Forças Armadas  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIP – Força Interamericana de Paz  
Funag – Fundação Alexandre de Gusmão  
GOU – *Grupo de Oficiales Unidos* (Argentina)  
Insar – Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales  
IPEGI – Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales  
IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática  
IGHMB – Instituto de Geografia e História Militar do Brasil  
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
IRBr – Instituto Rio Branco  
JM – Arquivo Juracy Magalhães (CPDOC – FGV)  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NWC – National War College (EUA)  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONA – Objetivo Nacional Atual  
ONP – Objetivo Nacional Permanente  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPA – Operação Pan-Americana  
Otan – Organização do Tratado Atlântico Norte  
Paeg – Plano de Ação Econômica do Governo  
PEI – Política Externa Independente  
PIB – Produto Interno Bruto  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
RI – Relações Internacionais (área de estudos)  
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos  
SCDL – Segunda Comissão Demarcadora de Limites (Itamaraty, Rio de Janeiro)  
SNI – Serviço Nacional de Informações  
Tiar – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
URUPABOL – Pacto Político-Econômico Uruguaí-Paraguai-Bolívia

## INTRODUÇÃO

O, it is excellent to have a giant's strength, but  
it is tyrannous to use it like a giant.  
(William Shakespeare, *Measure For Measure*, 1623)

As rivalidades geopolíticas na América do Sul, herança das disputas coloniais entre as Coroas de Portugal e Espanha, perduraram no decorrer do século XIX sob a forma da competição – não necessariamente amistosa – entre Brasil e Argentina pela hegemonia regional. Mesmo que não houvessem abdicado desse objetivo de projeção, os dois países empreenderam, entretanto, por motivos políticos e comerciais, algumas tentativas de aproximação ao longo do século seguinte.<sup>1</sup>

Até o advento do Mercosul em 1991, verificava-se, não obstante, que esses esforços bilaterais acabavam por refluir de maneira sistemática à velha competição pela primazia sul-americana. Com efeito, é lícito supor, dessa forma, que somente depois de ter sido redefinido o equilíbrio geopolítico na bacia do Prata, Brasil e Argentina puderam aproximar-se de modo consistente e construtivo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Obras fundamentais acerca das relações do Brasil na América Latina, sobretudo com a Argentina, com os demais vizinhos platinos e com os Estados Unidos da América são: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Triplice Aliança ao Mercosul, 1870-2001)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003; Idem. **Brasil—Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989; Idem. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993; Idem. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na bacia do Prata. Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Triplice Aliança**. 3ª edição, Rio de Janeiro-Brasília: Revan-UnB, 1998; Idem. **O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na bacia do Prata (Da colonização ao Império)**. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985; Idem. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**. Brasília: EdUnB, 1987. Outros trabalhos importantes: HILTON, Stanley E. **Brasil e Argentina: da rivalidade à entente**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, Ano 36, N° 2, pp. 54-66, 1993; Idem. **Brasil – Argentina**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, Ano 30, N° 119-120, pp. 137-150, 1987; Idem. **Brasil – Argentina**. In: JAGUARIBE, Hélio et al. **Leituras de Política Internacional**. Brasília: Ed. UnB, 1982, pp. 101-118. Consultar também: CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2002; CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001; LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001; LAFER, Celso. **VENA**, 1993; FROTA, Luciana Silveira de Aragão e. **Brasil-Argentina: divergências e convergências**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1991; CAMARGO, Sonia de. **Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte**. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-IRI, Vol. 2, pp. 63-80, jul.-dez. 1985.

<sup>2</sup> Acredita-se que, mesmo o processo de integração ensejado pelo Mercosul também poderia ser interpretado como “estratégia de projeção”, de inserção internacional, fundamentada nas circunstâncias – e potencialidades – geopolíticas de cada membro. A diferença residiria, assim, no fato que, em lugar de cálculos isolados de poder, a projeção geopolítica ou, segundo os eufemismos dos discursos diplomáticos, a inserção internacional do bloco seria reforçada por meio da sinergia derivada do esquema associativo multinacional.



De acordo com a lógica realista, invariavelmente presente nas percepções de geopolíticos e estrategistas de ambos os países, sobretudo nos períodos autoritários, Brasil e Argentina constituíram-se ao longo de sua história nos dois principais centros de poder regional. Nessa balança de poder sul-americana, a influência decisiva sobre Paraguai, Bolívia e Uruguai era continuamente disputada pelos dois países maiores.

Variáveis sistêmicas estruturais e conjunturais desempenharam papel importante; porém, não exclusivo, na formulação do conteúdo e no estilo das políticas externas dos países sul-americanos. Exemplo de dificuldade estrutural seria a condição de subdesenvolvimento ou, mesmo, a ocorrência de processos assíncronos de desenvolvimento entre os dois países. Como variáveis de conjuntura podem-se citar as ingerências das potências extracontinentais, até início do século XX, ou as injunções impostas pelos antagonismos Leste-Oeste e Norte-Sul, a partir da consolidação dos Estados Unidos como potência mundial.

Opinião concordante acerca das causas da predominância das rivalidades sobre os entendimentos na História platina foi feita pelo general Carlos Enrique Laidlaw, ministro do Planejamento no governo de Jorge Rafael Videla:

*[...] a confrontação entre a Argentina e o Brasil é estrutural, enquanto as oportunidades de convergência têm sido, em geral, conjunturais e efêmeras, com um saldo político normalmente favorável ao Brasil.*<sup>3</sup>

Por esses motivos, acredita-se que a *Weltanschauung* geopolítica seja ferramenta explicativa importante para a compreensão do “jogo de poder”, nas décadas de 1960 e 1970, bem como um dos determinantes de maior peso da política externa dos regimes militares do Cone Sul. Logicamente, Brasil e Argentina moviam-se naquele contexto dentro do limite imposto – uma “autonomia na dependência” – pelo que Hélio Jaguaribe denominou ‘permissibilidade’ do sistema; no caso, as exigências conjunturais colocadas pela hegemonia dos Estados Unidos na América Latina.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> LAIDLAW *apud* MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996, p. 33.

<sup>4</sup> Hélio Jaguaribe desenvolveu o conceito de ‘permissibilidade’ em seu ensaio JAGUARIBE, Hélio. **Novo cenário internacional**: conjunto de estudos. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986, pp. 33-82; Jaguaribe *apud* LAFER. *op. cit.*, pp. 88-89. Originariamente, a expressão “autonomia na dependência” foi cunhada por Gerson Moura para explicar os limites estruturais e conjunturais que balizaram o processo decisório em política externa do Brasil entre 1935 e 1945, sobretudo com os EUA, de acordo com uma relação centro-periferia. A liberdade adquirida por meio da “equidistância pragmática” varguista, nas relações com a Alemanha e com os EUA, “*não é irrestrita nem ilimitada no tempo*.” MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. pp. 100 e 189. Por sua vez, Gelson Fonseca enxerga similaridades entre as conjunturas das décadas de 1960-70 com as experimentadas pelo Brasil nas de

Como pano de fundo histórico para o tema desta dissertação, note-se que, além da ditadura imposta desde 1954 por Alfredo Stroessner no Paraguai, no período que vai de março de 1964 a março de 1967, Brasil e Argentina encontravam-se sob o controle de forças castrenses. O primeiro sob um regime militar *de facto*; a segunda, sob tutela velada das forças armadas representadas pelos dirigentes militares no governo Arturo Illía. A saber, respectivamente, o presidente Humberto Castello Branco e o comandante-em-chefe do Exército Juan Carlos Onganía, os quais estavam condicionados externamente por injunções maniqueístas, inerentes à rigidez bipolar que ainda tardava no continente.

Nesse sentido, após o golpe militar da *Revolução Argentina*, em 28 de junho de 1966, supôs-se que as rivalidades entre os dois países, historicamente contornadas pela “*cordialidade oficial*”<sup>5</sup> das chancelarias e oficialmente repudiadas nos entendimentos de Uruguaiana entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, seriam ainda mais abrandadas em decorrência das supostas afinidades ideológicas entre os principais membros dos governos Castello e Onganía.

Essas expectativas, acredita-se, não levaram em consideração as conseqüências – para a balança de poder sul-americana – advindas da Ata das Cataratas, ou Ata de Iguazu, firmada entre Brasil e Paraguai em 22 de junho de 1966. Além de ter sido, assim pode-se entender, verdadeiro *turning point* da geopolítica brasileira, o acordo binacional reacendeu a desconfiança argentina acerca dos antigos planos de hegemonia sub-regional acalentados pelo Brasil. Os entendimentos entre Brasil e Paraguai, dessa maneira, foram interpretados pelos meios castrenses argentinos como estratégia geopolítica de cooptação definitiva do Paraguai para a esfera de influência de Brasília.<sup>6</sup>

---

1930-40 e, assim, afirma que naquelas o Brasil também desfrutou – por motivos conjunturais diversos – de certa “autonomia na dependência” (e.g. PEI; pragmatismo responsável; universalismo) em suas relações com o país hegemônico. Ver: FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, pp. 300-302.

<sup>5</sup> A definição de “*cordialidade oficial*” foi apresentada pelo brazilianista Stanley Hilton segundo uma das tipologias que ele utilizava para explicar o conjunto de princípios e concepções que nortearam, desde a gestão do barão do Rio Branco, as relações diplomáticas brasileiras com a Argentina. Dessa forma, a estratégia do Itamaraty para a contenção (*containment*) dos arroubos portenhos – complementar às medidas essencialmente militares e econômicas conduzidas por outros estamentos burocráticos – compreendia, além da manutenção dessa “*cordialidade oficial*”, conquistar a influência sobre os demais vizinhos platinos, sobremaneira Paraguai e Bolívia, e a aliança especial com os Estados Unidos. Ver: HILTON, *op. cit.*, 1982, p. 103; Idem, *op. cit.*, 1987, p. 139; Idem, *op. cit.*, 1993, pp. 56-57.

<sup>6</sup> A deterioração do relacionamento bilateral progrediu, muito aumentada pelo contencioso de Itaipu, até o rompimento da chamada “*cordialidade oficial*” na década de 1970, no processo de “*conjuntura crítica*”. Esse conceito, elaborado por Collier e Collier, foi instigantemente utilizado por Matias Spektor para explicar o legado deixado por Geisel ao romper com aquele padrão histórico de rivalidades Brasil-Argentina. A contribuição deste trabalho para os estudos de Spektor é, espera-se, demonstrar que, a *conjuntura crítica* de Geisel, somente foi possível em virtude do “*turning point*” geopolítico propiciado pela Ata das Cataratas e seus desdobramentos para

No contexto histórico da Guerra Fria, durante a qual as concepções realistas eram ‘o’ paradigma para a ação política, sobretudo em países com governos de traços militares, tomava-se impossível, assim, conciliar “*razões de Estado*” excludentes *per se*: Brasil e Argentina continuavam a competir – ainda que mais veladamente – pela hegemonia na bacia do Prata.

Consoante a esse padrão contraproducente de relacionamento, condicionado pela hegemonia incontestada dos Estados Unidos sobre o espaço das relações latino-americanas e exacerbado pela transposição da bipolaridade rígida da Guerra Fria para o continente, a análise comparativa das dinâmicas em torno das visões geopolíticas e das políticas externas argentina e brasileira para a região do Prata talvez permita-nos entender o processo de ruptura no equilíbrio sub-regional de poder em favor do Brasil.

Esta dissertação tem como objetivo mais amplo evidenciar, assim, que a decisão do governo Castello Branco para resolver o litígio de fronteiras com o Paraguai foi fortemente influenciada por convicções e prescrições geopolíticas endógenas. Aquela decisão, como esperado, propiciou a ruptura definitiva do equilíbrio de poder na América do Sul em favor do Brasil. Moniz Bandeira assim concordava: “... o *desequilíbrio geopolítico se aprofundara* [em 1973] *de tal modo que... a Argentina já não tinha potencial de força para a ela* [a influência do Brasil sobre Paraguai, Bolívia e Uruguai] *se contrapor...*”<sup>7</sup>

Essa oportunidade de ação política por parte de Brasília teria sido proporcionada, sustenta-se, pela impresciência – ou indiferença – geopolítica da elite dirigente de Buenos Aires – aumentada por problemas de ordem interna durante a gestão de Illia – acerca dos prováveis desdobramentos estratégicos, mais tarde consolidados no projeto de Itaipu, que a Ata das Cataratas ensejara.

---

o ‘milagre’ brasileiro. Este, ao alterar o equilíbrio de poder no Prata, conferiu ao Brasil a *preponderância* político-econômica sobre o Cone Sul e, garantido esse *status*, pôde o governo Geisel, *magnanimamente* [*sic*], proceder à ditosa aproximação com a Argentina, a qual culminaria no acordo do Mercado Comum do Sul. Para saber mais, consultar: SPEKTOR, Matias, *Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)*. 2002. 175f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>7</sup> Resumidamente, sustenta-se que essa estratégia geopolítica para a hegemonia na região platina deu-se em três etapas: no governo Castello, houve a idealização e o planejamento da ‘projeção continental’ do país, sob chancela oficial, além da conclusão de iniciativas geopolíticas de administrações anteriores; no governo Médici, foram acordados projetos binacionais com Paraguai (Tratado de Itaipu), Bolívia (Gasoduto Brasil-Bolívia); no governo Geisel, os Tratados de Amizade e Cooperação (Paraguai) e de Cooperação e Complementação Industrial (Bolívia) teriam consolidado o novo equilíbrio de poder no Prata, em favor do Brasil. Seguindo essa lógica, acredita-se que tanto o Tratado da Bacia do Prata, firmado no governo Costa e Silva, em 1969, quanto o Acordo Tripartite Corpus-Itaipu, de 1979, sob João Baptista Figueiredo, não representaram muito mais do que um esforço de manter a ‘*entente cordiale*’ e, como disse Hilton, “*manter divergências dentro de limites controláveis e, a longo prazo, eliminar as causas de atrito*”, em: HILTON, Stanley E., *op. cit.*, 1993, p. 57. Ver também: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, *op.cit.*, 1993, p. 230.

De forma indireta, portanto, pretende-se confirmar que, no governo de Castello Branco, o Itamaraty teve nitidamente diminuída a precedência burocrática na elaboração da política externa, sobremaneira nas situações de interesse militar, em favor de outra unidade de decisão: o Conselho de Segurança Nacional. Nesse foro interburocrático, as considerações geopolíticas eram regularmente consideradas, ainda que – como ressaltam alguns autores – pudessem ser relativizadas perante as necessidades do desenvolvimento associado defendido pelo primeiro governo revolucionário.

Para o estudo de caso proposto, procedeu-se inicialmente à análise histórico-comparativa de concepções geopolíticas nos três países em tela e, em seguida, procurou-se ressaltar que, se pelo lado brasileiro, as diretrizes e as ações diplomáticas – que culminaram na Ata das Cataratas, firmada exatamente uma semana antes da *Revolução Argentina* – foram decisivamente influenciadas pelas prescrições geopolíticas, pelo lado argentino foi justamente a relativa displicência dos “militares como governo”<sup>8</sup> para com os imperativos geopolíticos do país que propiciou a oportunidade de acordo entre os governos de Castello e Stroessner.

Em um segundo momento, investigou-se a influência das ‘teses’ geopolíticas que condicionaram a formulação, a implementação e a condução da política externa brasileira para a região do Prata *vis-à-vis* à criticada inépcia da diplomacia argentina e, de modo simultâneo, aos interesses conjunturais do Paraguai.

Por fim, avalia-se, à luz da perspectiva geopolítica das relações de poder regional, as origens, as operações interburocráticas e o desfecho político, isto é, a própria Ata das Cataratas, para o litígio de fronteiras com o Paraguai, país estrategicamente importante para o controle da bacia do Prata.

Essa solução política para o conflito com o Paraguai foi, é lícito concluir, se não o principal, um dos fatores mais importantes para o recrudescimento das rivalidades com a

<sup>8</sup> Aqui é feita analogia à expressão empregada por Alfred STEPAN (1975), pp. 155 e *passim*, para o regime de governo no Brasil após 1964. Para o autor, ocorreu a ruptura do histórico padrão moderador – de caráter eminentemente interventor e profissional, nos termos de Huntington – nas relações entre civis e militares no Brasil. De fato, a comparação não é inteiramente pertinente para o caso argentino, uma vez que, na História daquele país, não foram poucos os militares que exerceram a Presidência. No entanto, eles teriam presidido mais como *personas* políticas e não como representantes do estamento militar propriamente dito. Somente com a Revolução Argentina e a ascensão dos “*azules*”, poder-se-ia dizer que os militares passaram a exercer o poder como ‘grupo’. Sobre as origens e as intervenções políticas dos militares brasileiros, ver especialmente: STEPAN, Alfred C. **Os militares na política – as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975; Idem. **Authoritarianism Brazil: origins, policies, and future**. London, GB: Yale University, 1973; Idem. **Patterns of civil-military relations: the Brazilian political system**. 1969. 474f. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Faculty of Political Science, Columbia University, New York, USA; TREVISAN, Leonardo. **O que todo o cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro**. São Paulo, Global, 1985. Para conhecer a história e as lutas internas das Forças Armadas na Argentina, consultar: SCENNA, Miguel Angel. **Los militares**. Buenos Aires, AR: Belgrano, 1980.

Argentina a partir do segundo lustro dos anos 1960. O zênite simbólico dessas desavenças foi alcançado em decorrência da bilateralidade imposta no Tratado de Itaipu, em 1973.

Consoante com o legado do governo Geisel, produto esperado da “conjuntura crítica” enxergada por Spektor, constata-se que, a partir do Acordo Tripartite Corpus-Itaipu, de 1979, as relações argentino-brasileiras iriam melhorar de forma progressiva até culminarem na constituição do Mercosul, passando pela Ata de Integração e Cooperação Econômica, de 1986. A geopolítica do conflito pôde, em virtude da preponderância brasileira, ser substituída pela geopolítica da cooperação.

Em termos práticos, a realização deste trabalho exigiu, portanto, a pesquisa, a sistematização e o confronto das idéias e das teses geopolíticas no Brasil e na Argentina e, em menor extensão, em decorrência das limitações impostas por sua circunstância mediterrânea, também no Paraguai.<sup>9</sup>

A hipótese principal deste trabalho é que, em meados da década de 1960, a despeito das afinidades ideológicas – a exemplo do anticomunismo e do pró-ocidentalismo – e das injunções da conjuntura externa – oriundas da Guerra Fria e das imposições dos EUA para a região – que, em tese, propiciariam a aproximação entre Brasil e Argentina – malgrado os antagonismos das estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional escolhidas por cada um –, o grupo militar que assumiu o governo no Brasil, em março de 1964, e havia se preparado, com base em um planejamento estratégico, para encetar a projeção hegemônica do Brasil sobre a América do Sul, aproveitou a oportunidade colocada pela controvérsia fronteiriça com o Paraguai, para romper a balança de poder disputada com Buenos Aires.

Nesse sentido, o até então menosprezado litígio entre Brasil e Paraguai em torno da demarcação de limites em Sete Quedas ter-se-ia configurado para o governo Castello Branco como o mais importante *turning point* da geopolítica regional; isto é, ele teria

---

<sup>9</sup> Deve ser ressaltado que, apesar de a influência sobre a Bolívia também ter representado um dos principais objetivos dos geopolíticos brasileiros desde Mário Travassos, esta dissertação não se ocupará com iniciativas geoestratégicas ou com desdobramentos político-diplomáticos, voltados especificamente para o relacionamento Brasília-La Paz, com exceção dos fatos que ajudem a esclarecer, em termos comparativos, a disputa entre Argentina e Brasil pelo Paraguai. Ensaio esclarecedor sobre os interesses estratégicos brasileiros na Bolívia está em: VIOTTI, Maria Luiza R. As relações Brasil – Bolívia sob o signo da cooperação energética (1930–1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930–1990): o desafio geoestratégico**. São Paulo: Annablume-USP, 2000, v.3, pp. 187-210. A respeito da importância geopolítica de o Brasil dominar o ‘triângulo boliviano’ formado pelas cidades de Sucre (sob influências platinas), Cochabamba (sob influências andinas) e Santa Cruz de la Sierra (sob influências amazônicas), ver: TRAVASSOS, Mário. **A projeção continental do Brasil**. 4ª ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947, pp. 61-66, 97-105, 176-179 e 232.

oferecido a oportunidade ótima – e diplomaticamente sustentável – de o Brasil iniciar o rompimento – em seu favor – do equilíbrio de forças com a Argentina na bacia do Prata.

Esse processo de ‘ruptura’ continuou nos governos militares posteriores – para o qual contribuíram, por exemplo, o projeto de Itaipu e o ‘milagre’ brasileiro – até a consolidação da preponderância brasileira na bacia do Prata no fim da década de 1970.

A hipótese maior poderia ser desmembrada em duas menores, para facilitar a comprovação. A primeira decorre do relativo desprestígio da geopolítica nos governos e na academia na Argentina, quando comparado à contínua, por vezes subliminar, relevância que a geopolítica, como ‘ciência’ de prescrição política, foi granjeando em parte das burocracias diplomática e militar no Brasil desde a década de 1930.

Dessa crescente importância relativa advém a segunda proposição menor: naquele momento da História brasileira, além dos problemas intramilitares que faziam recrudescer o autoritarismo do regime, o governo de Castello Branco – cujos principais atores envolvidos nas decisões de política externa filiavam-se ao pensamento geopolítico brasileiro e socializavam-se na Escola Superior de Guerra – viu-se às voltas também com uma contenda sobre limites com o Paraguai que urgia ser resolvida, sob risco de o grupo castellista demonstrar fraqueza ou mesmo incompetência na condução dos interesses nacionais.

A resolução daquele conflito sobre fronteiras – no qual também estava em jogo o tradicional prestígio da diplomacia brasileira – foi engendrada, com efeito, tendo-se como pretexto as exigências energéticas para o desenvolvimento industrial do país. Defende-se neste trabalho, no entanto, que os termos do compromisso bilateral – desproporcionalmente favoráveis ao Paraguai – foram concedidos como um ‘sacrifício’ diplomático *ad hoc*, necessário para se atingir o objetivo geopolítico principal do grupo esguiano: a hegemonia brasileira na bacia do Prata e, conseqüentemente, o *status* de potência regional.<sup>10</sup>

O encaminhamento da controvérsia, adianta-se aqui a informação, foi em grande medida delegado por Castello Branco a dois conhecidos geopolíticos militares. Para os entendimentos diretos com o presidente Stroessner, dispensando assim o *soft power* da

<sup>10</sup> Esse entendimento de ‘sacrifício *ad hoc*’ por parte do Brasil, nos termos generosos da Ata das Cataratas, parece ser adequado, caso se considere que, mais tarde, depois de consolidada a preponderância brasileira sobre o Paraguai, tal ‘renúncia’ diplomática foi compensada com as disposições do Tratado de Itaipu, de 1973. Segundo o engenheiro paraguaio Ricardo Canese, pelo Tratado, o Paraguai é obrigado a ceder ao Brasil, por valor irrisório, toda a energia excedente às suas necessidades internas (Artigos 13 e 15). Ver: SANTOS, Norma Breda dos. A geopolítica argentina. **Política e Estratégia**, São Paulo: Convívio, Vol. V, Nº 1, p. 114, Nota 17, jan-mar 1987. Canese foi vice-ministro das Minas e Energia, entre 1999 e 2000, no governo de Luis Ángel González Macchi, e escreveu sobre Itaipu, entre outros: CANESE, R., **La deuda ilícita de Itaipu: el mas nefasto negociado contra el Paraguay**. 1ª ed., Asunción, PY: Editorial Generación, 1999. 313p.

Chancelaria, Castello enviou o general Golbery do Couto e Silva a Assunção. Entrementes, na Divisão de Fronteiras do Itamaraty, os contra-argumentos histórico-diplomáticos, assim como os termos do 'xeque-mate' geopolítico no xadrez platino, estavam sendo alinhavados, respectivamente, pelo diplomata Guimarães Rosa e pelo geopolítico militar Octávio Tosta.

As divergências existentes entre militares e diplomatas em relação aos termos do acordo com o Paraguai foram resolvidas, ressalve-se, no âmbito do Conselho de Segurança Nacional e, em sua maioria, foram decididas favoravelmente às percepções castrenses.

A Ata das Cataratas, dessa maneira, por mais aparentemente inusitada do ponto de vista diplomático e economicamente pouco vantajosa para o país – haja vista o Brasil, apesar do custo de produção do quilowatt/hora à época ser bastante desfavorável, ter financiado sozinho os empreendimentos hidrelétricos decorrentes daquele acerto –, representou na verdade, segundo a *Weltanschauung* geopolítica, oportunidade ótima para consolidar a influência decisiva do país no Prata.

Por fim, considera-se que, naquele contexto histórico, a retórica diplomática do presidente Castello Branco e de seus dois ministros de Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães, acerca não apenas das possibilidades de integração latino-americana, mas também do princípio da autodeterminação dos povos e da interdependência das soberanias, não incorreu em contradições de ordem ética, quando contrastada com as ações geoestratégicas, de natureza hegemônica, tomadas em relação aos seus vizinhos platinos.

Opinião diversa parece ter Norma Breda dos Santos que, ao qualificar a geopolítica brasileira do após-1964, repudia a imiscuição dessa ciência com a práxis política, sobremaneira em regimes autoritários. A professora, nesse sentido, denunciava: “o barbarismo militar que não hesitava em sacrificar inúmeras vidas na confrontação ao ‘inimigo onipresente’”, bem como “o aproveitamento de uma condição de grandeza, produto da ‘fatalidade geográfica’, com o fim de perpetuar relações injustas”.<sup>11</sup>

Nesta dissertação, não obstante, assume-se como premissa básica que, a par da identificação ideológica entre membros da diplomacia e do estamento militar dirigente, o governo brasileiro agiu consoante aquela diferença fundamental entre a ‘moral do Estado’ e a ‘moral do indivíduo’, apontada pelo realismo político de Morgenthau, Bull e Carr.

<sup>11</sup> SANTOS, Norma Breda dos. Geopolítica e segurança nacional. *Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol.5, Nº 4, p. 571, out-dez 1987.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Por mais que, na idealidade do método científico, fosse necessária a comparação de fontes de informação quanti- e qualitativamente equivalentes sobre os processos decisórios de cada país, reconhece-se que a amplitude dos conhecimentos efetivamente compulsados para esta dissertação variou muito e, nesse sentido, a maior parte dos subsídios acerca das tomadas de decisão em política externa aqui apresentados consigna o caso brasileiro.<sup>12</sup>

Essa discrepância decorreu das dificuldades de toda ordem impostas para a pesquisa histórica comparativa – essencialmente qualitativa – em relações internacionais, as quais foram ainda mais aumentadas quando o que se desejava idealmente era o acesso a fontes primárias oficiais, notadamente de caráter sensível e estratégico.

Nesse sentido, procedeu-se à pesquisa do tema, segundo uma dupla aproximação do tempo histórico: de um lado, por um corte transversal, buscou-se descrever o problema em dado momento, quer seja, no governo Castello Branco; de outro, de caráter longitudinal, acompanhou-se o desenvolvimento da questão diplomático-militar nesse governo de uma perspectiva geopolítica.

A utilização da análise qualitativa para o entendimento de fenômenos sociais implica maior grau de validade interna para dados e informações coletados por meio de entrevistas ou compulsados na própria pesquisa histórica. Desse modo, como critério científico para métodos qualitativos, a validade interna – que garante a exatidão dos dados e a pertinência das conclusões – é mais ‘tangível’ do que a validade externa – que possibilita a generalização dos resultados para outros casos –, uma vez que essa última pressupõe, de forma algo temerária, a ‘repetição’ de decisões e ações de atores sociais distintos, ainda que para circunstâncias ou sob condições aparentemente semelhantes.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Não se considera, contudo, que, em busca da excelência científica na investigação dos fenômenos sociais, o pesquisador deva restringir-se apenas àquelas frações que possam ser verificadas por métodos científicos (i.e. *rational choice*), conforme propugna a chamada *escola norte-americana* de RI. Pelo contrário, defende-se a utilidade da abordagem ‘clássica’ de RI, do tipo descritiva, por meio da qual os condicionantes históricos (empíricos), filosóficos (morais) e jurídicos (formais) são igualmente importantes – e, às vezes, os únicos necessários – para a compreensão de determinados eventos sociais.

<sup>13</sup> A confiabilidade é outro critério científico que, nos métodos qualitativos, apresenta distinção entre a variante interna e a externa. Em razão da dificuldade de se construir categorias ou de se relacionar as informações obtidas com as tipologias existentes, a confiabilidade interna é menor – isto é, diferentes pesquisadores podem chegar a conclusões distintas com base nos mesmos dados – do que a externa, que tem a ver simplesmente com os instrumentos empregados para a coleta de informações. Tais peculiaridades conferem às conclusões oriundas das pesquisas históricas caráter sempre provisório, na medida em que processos mais aprofundados ou técnicas de coleta e de análise diferentes podem aduzir a novos resultados. Para métodos e técnicas de planejamento e pesquisa em trabalhos científicos, ver: RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.*, **Pesquisa Social: métodos e**



Assim, à análise das fontes históricas documentadas, primárias e secundárias, somaram-se entrevistas a autoridades ligadas direta e indiretamente ao assunto em questão. Em termos técnicos, procedeu-se a entrevistas do tipo “não estruturado”, ou seja, visou-se à avaliação em profundidade do tema por meio de uma conversação até certa medida ‘guiada’ com os entrevistados.

Esse tipo de entrevista pretende coletar informações detalhadas – motivações, opiniões, decisões e outros condicionantes conjunturais – de personagens que desempenharam papel privilegiado em determinado fenômeno social. As entrevistas para esta dissertação foram conduzidas, na verdade, segundo uma técnica mista: ‘dirigidas’, na medida em que seguiram listas de perguntas previamente formuladas; e ao mesmo tempo ‘guiadas’, pois permitiram que os entrevistados efetuassem algumas digressões igualmente importantes para a apreensão das circunstâncias sociais e históricas do tema.

Ainda, do ponto de vista metodológico, para a consecução do trabalho, buscou-se concatenar duas estratégias, por assim dizer, tributárias do propósito geral da dissertação. A primeira, desenvolvida nos dois primeiros capítulos, foi executada mediante análise histórico-comparativa das doutrinas e dos projetos geopolíticos, voltados para a região platina, de Argentina, Brasil e Paraguai. Obviamente breve introdução à própria gênese da geopolítica, das principais teses e dos teóricos mais proeminentes fez-se também necessária.

No Capítulo 3, na segunda estratégia metodológica empregada, intentou-se verificar os principais mecanismos e os *loci* de interação social e ideológica por intermédio dos quais, supõe-se, o discurso e, portanto, a influência da geopolítica teria chegado às instâncias mais altas de decisão e de elaboração da política externa do governo Castello Branco.

No que se refere aos processos decisórios em política externa dos governos argentino e paraguaio, deve-se ressaltar que, em vista das limitações de acesso a fontes primárias ‘comparáveis’ àquelas disponíveis para o caso brasileiro, analisadas nos Capítulos 4 e 5, a abordagem foi sem dúvida prejudicada.

Não obstante, em se levando em consideração que, no caso específico estudado – isto é, do litígio brasileiro-paraguaio sobre a posse das Sete Quedas – a Argentina, quer *de jure* quer *de facto*, não teria motivos – muito menos os meios – para interferir diretamente no

encaminhamento – e antes do desfecho – da pendenga binacional, o problema metodológico afigura-se sensivelmente minorado.

Analogamente, poder-se-ia assumir atenuação semelhante para o caso paraguaio na medida em que, no período ditatorial do *Stronato* (1954 a 1989), todas as decisões de política interna e externa eram – quando não dele originadas – invariavelmente submetidas à decisão final e exclusiva do general Stroessner, ele próprio um incentivador dos estudos geopolíticos no Paraguai.

## CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Enquanto as categorias e as conceituações pertinentes à análise da política externa são em princípio conhecidos do público em potencial deste trabalho – circunstância que não implica que eles não serão discutidos no momento oportuno –, as definições, as terminologias e os conceitos necessários à adequada compreensão do pensamento geopolítico deverão ser discutidos mais detidamente e com maior precisão.

Desse modo, espera-se que se possa perceber com mais clareza como abordagens geopolíticas, geralmente antípodas, influenciavam uma a outra, no período escolhido, a década de 1960, e determinaram as decisões políticas – ou mesmo a ausência delas – naqueles governos militares sul-americanos.

Ao salientar-se a frase “no período escolhido”, não se pretende asseverar que apenas nesse intervalo de tempo da História argentino-brasileira-paraguaia possa ter ocorrido a influência das determinações geopolíticas no processo decisório daquelas nações, mas tão somente a necessidade de se delimitar no tempo o objeto de estudo desta dissertação. Com tal delimitação pretendeu-se, assim, aumentar a validade interna do método escolhido.

Outro ponto importante a ser explanado diz respeito ao nível de análise no qual esta pesquisa acadêmica foi desenvolvida.

Em se considerando que os três níveis de análise mais difundidos na área de RI, a saber, o “sistema internacional”; o “Estado” ou as “unidades estatais”; e o “indivíduo” ou “decisor”, apresentam pontos tanto positivos quanto negativos, optou-se por uma abordagem

'holística', na qual as perspectivas sistêmica e reducionista – sem perder de vista os condicionamentos estruturais – foram empregadas de acordo com o tópico a ser abordado.<sup>14</sup>

Dessa forma, se por um lado a visão sistêmica serve de parâmetro para se compreender, por exemplo, os efeitos da Guerra Fria nos países latino-americanos, por outro, as implicações interestatais dos projetos geopolíticos de Brasil, Argentina e Paraguai podem ser mais bem avaliadas no nível 'intermediário' de análise, uma vez que, segundo o realismo político, paradigma teórico empregado nesta pesquisa, apenas os Estados soberanos atuam no sistema internacional.

De modo análogo, ao se investigar o processo decisório em política externa, privilegiou-se o nível dos “decisores governamentais”, pois é nesse nível de interação que, segundo a perspectiva construtivista, pode-se analisar de maneira mais produtiva o processo de construção de consenso em relação às questões internacionais.

Por fim, a análise dos discursos e declarações oficiais bem como das principais obras geopolíticas podem trazer a lume a existência de um singular “coletivo de pensamento” geopolítico, na concepção sociológica de Ludwik Fleck, no denominado grupo castelista que ascendeu ao poder em março de 1964.

Ao contrário, em que pesem opiniões divergentes<sup>15</sup>, neste trabalho tende-se a concordar com, entre outros, Shiguenoli Miyamoto e Gelson Fonseca Jr. na convicção de que as “teses geopolíticas” e as “circunstâncias geográficas” sempre influenciam, ora de modo subliminar ora de forma mais incisiva, as idéias, as percepções e, por fim, as decisões dos responsáveis pela condução dos interesses do Estado.

---

<sup>14</sup> Acerca das discussões em torno dos possíveis níveis de análise em RI, consultar principalmente: BUZAN, Barry. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations – Reconsidered*. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Orgs.). *International Relations Theory Today*. PA, USA: The Pennsylvania State Univ. Press, 1995. pp. 198-216; SINGER, J. David. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. In: KNORR, Klaus; VERBA, Sidney (Orgs.). *The International System*. NJ, USA: Princeton Univ. Press, 1961. pp. 77-92; Idem. *International Conflict: Three levels of Analysis*. *World Politics*, Vol. 12, No. 3, pp. 453-461, 1960. WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. NY, USA: Columbia Univ. Press, 1959. Boa compilação está em: DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF Jr., Robert L. *Contending theories of international relations: a comprehensive survey*. 4<sup>th</sup> Ed. GB: Longman, 1996, pp. 26-33.

<sup>15</sup> Muita da incompreensão, da desconfiança e do menosprezo reservados ao papel da geopolítica no processo decisório dos Estados advém da própria falta de precisão – ou descaramento – no emprego da palavra. Segundo Patrick O'Sullivan *apud* OWENS, Mackubin Thomas. In defense of classical geopolitics. *Naval War College Review*. NY, USA, Vol. 52, No. 4, Autumn 1999, pp. 59-78, o termo “geopolítica” tem sido usado para significar desde o determinismo geográfico de Ratzel e Kjellén até a dimensão espacial da investigação política, além de ser considerada mais um método de análise das relações internacionais. Para alguns autores, como Shiguenoli Miyamoto, a elaboração da política externa do pós-64 sofreu pouca influência das teses geopolíticas, tendo-se pautado mais pela perspectiva econômico-comercial defendida pelo Itamaraty desde o final da década de 1950. Ver: MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. 1985. Tese (Doutoramento em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 87.

Entretanto, os argumentos necessários para a comprovação – ou a refutação – de tal assertiva, em período suficientemente ampliado para comprovarem regularidades históricas, fogem ao escopo do presente trabalho, uma vez que os obstáculos para as avaliações pertinentes (histórica, política, governamental, psicossocial, etc.) ultrapassariam em muito os limites de tempo e espaço esperados para estudos do nível ora em questão.

Os conceitos de hegemonia e de preponderância, além de imanentes ao discurso geopolítico clássico, também são centrais para o entendimento do caso ora em tela.

No estudo das relações internacionais, segundo Bobbio, o termo hegemonia é geralmente identificado à noção de supremacia – originariamente militar, mas cada vez mais econômica e cultural – de um Estado, ou de um agrupamento político de Estados, no sistema internacional ou em determinado subsistema regional. A hegemonia entre os Estados ocorre mediante o exercício *de facto* do poder, e não necessariamente no âmbito do Direito Internacional.<sup>16</sup>

Já para a concepção marxista encontrada nos *Cadernos* de Gramsci, a hegemonia seria a capacidade de ‘direção’, de orientação intelectual e moral, exercida sobre a maioria da população, que legitima a classe ou grupo dirigente – ou que almeja o poder – perante essa mesma população.

De modo extremamente sucinto, o conceito de *Sociedade Regulada* de Gramsci compreende os tipos *Estado* e *Sociedade Civil* e seus respectivos aparelhos de dominação sobre os indivíduos. Combinando a *lealdade* – conseguida pela imposição ideológica da Sociedade Civil sobre o indivíduo – com a *submissão* – obtida pelo uso da força do Estado sobre o indivíduo – as elites dirigentes conseguem exercer a hegemonia sobre a Sociedade Regulada, composta de classes auxiliares, que incluem intelectuais e burocratas; de classes dependentes, divididas em operários e camponeses; além da própria classe dominante.<sup>17</sup>

Ainda que fuja ao escopo desta dissertação e, portanto, mereça investigação futura, pode-se supor que, no governo militar de Castello Branco, houve a “coexistência” dos dois tipos de hegemonia acima descritos.

No campo doméstico, acredita-se, a legitimação dos projetos (geo)políticos do grupo castelista era buscada por meios da hegemonia do tipo *gramsciana*, pela qual se

---

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 8ª ed. v.1. Brasília: EdUnB, 1995, p. 579.

<sup>17</sup> NETO, Luciano Costa. *Hegemonia e política de Estado (do marxismo à Realpolitik)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988, pp. 20-29.

tentava impor o “estilo de pensamento” (*Denkstil*) esguiano, de planejamento e de ação política, sobre os demais setores da Sociedade Regulada.

No plano regional, defende-se, o Estado brasileiro almejava de fato conquistar a hegemonia do tipo descrito por Bobbio. Entretanto, *vis-à-vis* às pretensões e às reações de Buenos Aires, Brasília teve de perseguir aquele status de modo paulatino. Nesse sentido, a consolidação da preponderância (política, diplomática, econômica e/ou militar) brasileira sobre as relações sul-americanas teria sido o objetivo prioritário dos governos militares.

O conceito de *preponderância* utilizado nesta dissertação, com autonomia teórica idêntica àquela empregada por Leonel Itaussu Mello, baseia-se na interpretação desse autor da tipologia criada por Raymond Aron para os diferentes níveis de paz, esta última entendida como a “*suspensão das modalidades violentas das rivalidades entre os Estados*”.

Ao classificar as correlações de forças, reais ou potenciais, entre os Estados soberanos, Aron distinguiu três tipos de paz: o *equilíbrio*, a *hegemonia* e o *império*. Para o filósofo francês, o Estado hegemônico – ao contrário do Estado imperial – pode até impor sua vontade, porém, não aspira absorver os vizinhos mais fracos, respeitando as soberanias desses.

A superioridade incontestável da unidade hegemônica é que, enfim, garante a paz – ou ausência da guerra – no sistema de Estados. Entre a condição sistêmica de *equilíbrio* e a de *hegemonia*, Aron identifica um *status* de poder intermediário: a *preponderância*<sup>18</sup>

A definição de Mello para a situação típica da preponderância é a seguinte:

[...] *no âmbito de um determinado grupo de unidade políticas, a ruptura do equilíbrio de poder não engendra para a unidade beneficiária uma posição de supremacia incontestável, nem reduz as demais a um estado de impotência, que são característicos da hegemonia*<sup>19</sup> [sem grifos no original]

Atinente ao escopo restrito desta dissertação, não se considera necessário, pois, buscar a comprovação da preponderância política e econômica do Brasil sobre a Argentina ou, mais ainda, sobre os demais países no Cone Sul. Essa condição é assumida como dado de realidade na medida em que, ao se comparar os indicadores de desenvolvimento para os dois

<sup>18</sup> ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. UnB, 1979, pp.169-171. Com relação à América do Sul, Aron deduz que da combinação da hegemonia dos EUA com a política da Boa Vizinhaça para o continente teria surgido a paz americana.

<sup>19</sup> MELLO, *op. cit.*, 1996, pp. 48-49.

países, no intervalo entre 1970 e 1985, verifica-se a crescente discrepância do poder nacional – medido em termos de população, comércio internacional e PIB – entre ambos os países.<sup>20</sup>

Para finalizar este capítulo introdutório, defende-se que a preponderância brasileira na região, sobretudo a política – uma vez que a econômica é bastante suscetível, como a dos demais países emergentes, a fatores externos algo intangíveis e não controláveis – vem sendo mantida pela diplomacia por meio de uma *política de prestígio*, no sentido aduzido por Morgenthau, que se sustenta no maior centripetismo relativo da pujança brasileira perante as demais nações sul-americanas.

---

<sup>20</sup> Uma explicação seria que o nacional-desenvolvimentismo – pela *substituição de importações* – avançou mais no Brasil do que na Argentina, na medida em que esse consolidou, além da indústria de bens intermediários – que existia de forma incipiente na vizinha –, um eficiente setor de bens de capital. Essa vantagem em relação à Argentina, financeiramente incapacitada e politicamente paralisada desde meados dos anos 1940, permitiu o crescimento acelerado da economia brasileira até o início da década de 1980, quando se deu a crise da dívida externa. A expressão “substituição de importações” não é, de fato, bem aceita por alguns autores, como os professores Maria da Conceição Tavares ou Amado Cervo; entretanto, aquela ficou consagrada como sinônimo do “estilo de desenvolvimento econômico” típico do nacional-desenvolvimentismo da América Latina. O economista Wilson Cano expõe comparativamente os processos de industrialização diferenciados entre a Argentina e o Brasil. Ver: CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000, pp. 97-99, 103-109, 172-175, 187-192. Para os indicadores socioeconômicos do período, consultar compilação de dados do Anuário Estatístico 1987, da CEPAL, em: MELLO, *op. cit.*, pp.166 a 185. Na mesma perspectiva, sobre a preponderância brasileira no Prata, ver: SANTOLALLA, Gino Costa. *A expansão da presença brasileira na América do Sul. Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol. VII, N° 1, pp. 34-36, jan-mar 1989.

## CAPÍTULO 1 – GEOPOLÍTICA: ORIGENS E EVOLUÇÃO

Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.

(Lord Acton, 1887)

If absolute power corrupts absolutely, does absolute powerlessness make you pure?

(Harry Shearer, 1990)

A dissensão teórica e o debate acadêmico em relação ao fato de a geopolítica ser considerada, por alguns, na maioria seus próprios intérpretes, vertente amalgamada das ciências geográfica, da política e da história – portanto, cientificamente fundamentada – e por outros, geógrafos e historiadores sobretudo, desvio da geografia política ou ideologia a ser descartada – “*A pior das caricaturas da geografia aplicada... [... a geopolítica] não é ciência: é uma deformação da geografia [... que] pode ser manipulada...*” – não são, para a finalidade deste trabalho, considerações vitalmente relevantes.<sup>21</sup>

Com efeito, em lugar de examinar essa controvérsia de ordem epistemológica, a análise ora conduzida tende a privilegiar a investigação do grau de influência desse ‘estilo de pensamento’ – instrumentalizado por parte do estamento militar o qual constituía verdadeiro ‘coletivo de pensamento’ – sobre a formulação e a prática da política externa brasileira em um breve, porém importante, período da história nacional.<sup>22</sup>

Nesse sentido, sucinta introdução à gênese dessa “arte” será útil para a identificação dos conceitos e das idéias-força que acabaram por influir nas elucubrações dos principais geopolíticos sul-americanos, em geral, e brasileiros, em particular. Com relação aos mecanismos cognitivos e às razões pelas quais essa perspectiva analítica teria sido assimilada

<sup>21</sup> Pierre George *apud* CHIAVENATO, Julio. *Geopolítica, arma do fascismo*. São Paulo: Global, 1981. pp.7-9.

<sup>22</sup> Os conceitos de “estilo de pensamento” (*Denkstil*), oriundo da sociologia do conhecimento de Mannheim, e de “coletivo de pensamento” (*Denkkollektiv*) são aqui empregados conforme a definição de Ludwik Fleck: “*Se definirmos ‘coletivo de pensamento’ como uma comunidade das pessoas que estão em intercâmbio ou interação de pensamento, então temos nela o portador do desenvolvimento histórico de uma área do pensamento, de um determinado estado do conhecimento e estado da cultura, ou seja, um estilo de pensamento em particular*”. FLECK, Ludwik. *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache: Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verl., 1994, pp. 54-56 *apud* VERGARA, Moema R. Uma história social da ciência e tecnologia. *Historia, ciência e saúde*, [s.l.], Vol.9, Nº 3, pp.710-714, set./dez. 2002.

por determinado grupo, esta dissertação remeter-se-á, não obstante, a trabalhos acadêmicos que mais se aprofundaram no tema.<sup>23</sup>

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao explicar seu conceito de ‘forças profundas’, Pierre Renouvin comenta a importância dos fatores geográficos:

*A vida dos agrupamentos humanos sofre influência do clima, do relevo, da hidrografia, da qualidade dos solos e da natureza do subsolo... ela também depende das facilidades de circulação, maiores pela via aquática do que pela via terrestre. [...] O estudo das relações internacionais, quer aplicado às relações entre povos, quer às relações entre Estados, deve levar em linha de alta consideração essas influências do meio físico, quase sempre sensíveis no comportamento dos povos, nos contatos comerciais ou políticos e no respectivo poder do Estado.*<sup>24</sup>

Essa constatação do historiador francês, apesar de aparentemente óbvia ao raciocínio mediano, encerra o que Wanderley Messias da Costa denomina de “ciclo recorrente de particularidades e singularidades” da geografia política. Este compreende tanto a dificuldade estrutural em se analisar os fenômenos históricos e políticos de forma diacrônica, através de distintas conjunturas, quanto o fato de esse ramo da geografia exigir, na maioria

<sup>23</sup> Ver, a respeito tanto das origens e do conteúdo da geopolítica geral quanto das divergências teóricas em torno de sua ‘cientificidade’, em lista certamente não exaustiva, especialmente: ATENCIO, Jorge E., *El pensamiento geopolítico y posición ante el mismo*. In: ROJAS, Antonio Cavalla (Org.). *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 17-70, 1979; CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da C., CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003; CASTRO, Therezinha de. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1999; CHIAVENATO, Julio J. *Geopolítica, arma do fascismo*. São Paulo: Global Ed., 1981; COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 1992; Idem. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1995; DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF Jr., Robert L. *Contending theories of international relations: a comprehensive survey*. 4<sup>th</sup> Ed. GB: Longman, 1996; MAGNOLI, Demétrio. *O que é geopolítica?*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas, SP: Papirus, 1995; PAPP, Daniel S. *Contemporary international relations: framework for understanding*. 5<sup>th</sup> Ed. NY, USA: Allyn and Bacon Publ., 1997; PARKER, Geoffrey. *Western political thought in the 20<sup>th</sup> century*. NY, USA: St. Martin’s Press, 1985; PITTMAN, Howard Taylor. *Geopolitics in the ABC countries: a comparison*. 1981. v.2. Tese (Doutoramento em Ciência Política). The American University, Washington D.C., USA; ROJAS, Antonio Cavalla (Org.). *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979; SANTOS, Sydney M. G. dos. *Páginas de geopolítica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993; COSTA, Octávio. *Teorias geopolíticas*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984; VESENTINI, José William. *Imperialismo e geopolítica global: espaço e dominação na escala planetária*. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1990; WOLFERS, Arnold. *Discord and collaboration – essays on international politics*. MD, USA: Johns Hopkins University Press, 1962.

<sup>24</sup> RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difel, 1967, p. 11.



das vezes, uma perspectiva singular – única para cada Estado – do contexto político e territorial.

Ainda, o geógrafo adverte que essas características da geografia política e também de sua ‘degradação teórica’, a geopolítica, requerem a atenção crítica dos pesquisadores para o problema teórico e metodológico que se impõe, uma vez que elas podem “*não apenas turvar a análise, mas principalmente desmanchar com certa facilidade modelos lógico-formais de abordagem previamente [e comumente] adotados*”.<sup>25</sup>

Em vista dessa advertência, faz-se necessária outra observação importante que trata do emprego aparentemente descuidado do termo “geopolítica” – e de seus derivados – no Brasil e no exterior, por cientistas políticos e sociais, historiadores, militares, diplomatas e jornalistas, em geral, e até mesmo por geógrafos.

Na década de 1970, Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski voltaram a popularizar o vocábulo com suas conjecturas sobre as ameaças que decorreriam da eventual projeção da União Soviética sobre a Ásia e a África, em pleno processo de descolonização. Nos anos 1990, o uso indiscriminado da palavra “geopolítica” tornou-se quase um modismo: como substantivo, passou a ser usada, por exemplo, para a contração de ‘geografia política’; como adjetivo, tem sido empregada para qualificar desde a ‘dimensão geográfica’ da análise política até os processos sociais, políticos, econômicos e culturais que se desenvolvem em ‘nível global’ (e.g. geoestória, geoeconomia, geocultura, geodireito, etc.), passando também pela acepção original da ‘visão de mundo’ (*Weltanschauung*) do determinismo de Ratzel.

Outro uso bastante comum – quase inescapável, em virtude de sua capacidade de simplificação textual –, porém etimologicamente inapropriado, porquanto anacrônico, é o de se qualificar como “geopolíticas”, condições, iniciativas, visões, percepções, etc. que teriam decorrido de interações diplomáticas, políticas e militares entre ‘unidades políticas’ historicamente anteriores ao próprio surgimento do moderno Estado nacional, o qual é a unidade de análise empregada – tal qual no realismo político – na abordagem geopolítica ‘clássica’.

Isto posto, apresenta-se uma tentativa de distinção formal entre a geografia política e a geopolítica, ambas no domínio da geografia humana ou antropogeografia:

[...] *geografia política* [é] o conjunto de estudos sistemáticos mais afetos à geografia e restritos às relações entre o espaço e o Estado, questões relacionadas à posição, situação, características das fronteiras, etc.,

<sup>25</sup> COSTA, *op. cit.*, 1992, pp. 13-14.

*enquanto à geopolítica caberia a formulação das teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre os Estados e às estratégias de caráter geral para os territórios nacionais e estrangeiros, de modo que esta última estaria mais próxima das ciências políticas aplicadas, sendo assim mais interdisciplinar e utilitarista [do que a geografia política].<sup>26</sup>*

E acrescenta:

*[...] a geopolítica... é antes de tudo um subproduto e um reducionismo técnico e pragmático da geografia política, na medida em que se apropria de parte de seus postulados gerais, para aplicá-los na análise de situações concretas, interessando o jogo de forças estatais projetado no espaço. Nesse sentido... representa um inquestionável empobrecimento teórico em relação à análise geográfico-política de Ratzel, Vallaux, Bowman, Gottmann, Hartshorne, Whittlesey, Weigert e tantos outros.<sup>27</sup>*

Uma outra maneira de entender a geopolítica é considerá-la um tipo de abordagem analítica que abarca princípios e construções da geografia humana – ou seja, da geografia política, da geografia econômica, da geografia cultural, da geografia militar e da geografia estratégica –, além daqueles típicos da ciência política e da história, para explicar o comportamento do Estado, em razão de seus condicionamentos geográficos, na luta pela manutenção de seu *status quo* ou pelo aumento de seu poder relativo no plano internacional. Desse modo, pode-se inferir que o aspecto do conflito está presente, ostensiva ou subliminarmente, como realidade ou simples potencialidade, nas considerações geopolíticas.

Nesse sentido, o quadro teórico proposto pelo realismo político clássico<sup>28</sup> para a compreensão das relações internacionais é aparentemente o que mais se coaduna – *et pour cause*, o mais empregado – com a abordagem teórico-metodológica ensejada pela geopolítica. No paradigma realista, na tradição de Carr, Morgenthau e Bull, conceitos como ‘interesse nacional’, ‘poder’, ‘equilíbrio de poder’, ‘política de prestígio’ e ‘expansionismo’ condicionam a interação dos Estados nacionais no âmbito internacional e, por esse motivo, devem ser sempre considerados na formulação das políticas exteriores e internacionais.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>28</sup> Igualmente a noção de ‘custo-benefício’ para a consecução do ‘interesse nacional’, na abordagem neo-realista de Robert Gilpin (1981, pp. 9-11) para o estudo de regimes, pode ser útil para tentar explicar o estudo de caso proposto nesta dissertação. Ver, para o debate interparadigmático em relações internacionais, GUIMARÃES, Lytton L. *Relações internacionais como campo de estudos*. Brasília: UnB-REL, 2001, pp. 43-50; CASTRO, Marcus Faro. *De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição*. Brasília: UnB-REL, 2001, pp. 16-48.

<sup>29</sup> Owens resume os pontos coincidentes entre a geopolítica e a “política de poder” abordada no realismo: a primeira seria, com efeito, a descrição espacial da última, sempre influenciada por fatores geográficos ainda que modificada pelos avanços tecnológicos e pela globalização econômica. A geopolítica tenta, desse modo, prever as implicações estratégicas da política de poder dos Estados, ou seja, é a “*Realpolitik* manifestada no espaço

Apesar desse patente liame conceitual entre geopolítica e realismo político, Hans Morgenthau, ao advertir sobre os erros mais comuns na avaliação do poder dos Estados, descreveu-a como “*a pseudoscience erecting the factor of geography into an absolute that is supposed to determine the power, and hence the fate, of nations*”. Nesse caso, todavia, julga-se que se deve levar em conta, para o entendimento dessa opinião negativa acerca da geopolítica, tanto a origem do autor quanto a época traumática – o imediato pós-segunda guerra – na qual estava vivendo, exilado nos Estados Unidos.<sup>30</sup>

De qualquer modo, esse tipo de condenação *a priori* da geopolítica não era exclusividade de Morgenthau, uma vez que a maioria dos críticos, sobretudo os intelectuais europeus, a vinculavam quase automaticamente à *Geopolitik* nazista. De fato, naquele período, a pecha de determinista e de expansionista – o caráter fascista ou imperialista dependeria do posicionamento ideológico – foi considerada mesmo imanente ao próprio conceito de geopolítica. Albert Demangeon afirmava que a geopolítica de Haushofer, ao se pretender instrumental, não era mais do que um *desvio* na evolução da geografia política e, portanto, não apresentava caráter ou validade científicos.

Raymond Aron também considerava o espaço (território) como “*meio, teatro e objetivo (motivo) da política externa*” através da História. Nesse sentido, o filósofo francês ao mesmo tempo em que concedia ser a geopolítica “*uma perspectiva original e fascinante da história diplomática*”, alertava que esse enquadramento espacial não chegava a determinar “*de modo integral*” o relacionamento entre os Estados.

Rejeitando o determinismo geográfico, Aron, assim como o historiador inglês Arnold Toynbee com sua lei do “desafio e da resposta”, concede que o meio físico – por ser ao mesmo tempo estímulo e desafio – influencia o destino das coletividades; porém, de modo algum o determina.<sup>31</sup>

Assim, por deter capacidade explicativa apenas parcial, uma vez que as causas que determinam a sorte dos Estados são muito numerosas, Aron acreditava poder a geopolítica ser deliberadamente “degradada” e assumir um papel de “*ideologia de*

geográfico”. OWENS, Mackubin T. In defense of classical geopolitics. *Naval War College Review*. NY, USA, Vol. 52, No. 4, Autumn 1999, p.61.

<sup>30</sup> MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Brief Edition. Revised Kenneth W. Thompson. MS, USA, McGraw-Hill, 1993, p.174. Não obstante, era com a concepção realista de poder que operavam os geopolíticos clássicos.

<sup>31</sup> Segundo Toynbee, “... foram vitoriosas as sociedades... capazes de responder ao desafio do meio físico (a geografia) e de suas próprias contradições psicossociais...”, apud MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: BibliEx, 2002, p.45.

*justificação*". Para ele o esquematismo geográfico-histórico de Mackinder acabou sendo "degenerado" pelos geopolíticos nas ideologias, por exemplo, do espaço vital, de caráter econômico, na Alemanha, e das fronteiras naturais, de cunho estratégico, na França.<sup>32</sup>

Aron não desqualifica a capacidade explicativa (*ex post facto*) da análise geopolítica, pois reconhece que a posição espacial (*Lage*), modificável através da História em consequência dos avanços tecnológicos e dos fluxos comerciais, pode explicar as políticas externas dos Estados como "instrumento" para determinados objetivos. Assim, na explicação e, sobremaneira, na formulação teórica preditiva do comportamento estatal, Aron acredita que a perspectiva geopolítica pode ser útil e até mesmo necessária, mas nunca será suficiente, para a completa compreensão dos fatos históricos.

## 1.2 ORIGENS E PRINCIPAIS IDÉIAS GEOPOLÍTICAS NA EUROPA

Racionalmente, as origens da geopolítica deitam raízes no pensamento organicista e 'antropogeográfico' do alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), assaz influenciado pelo social-darwinismo então em voga, o qual comportava as idéias-força de 'espaço' (*Raum*) e 'posição' (*Lage*), fatores geográficos que determinavam o valor político-estratégico e "*o derradeiro destino de todas as partes da superfície da Terra*". Ademais, Ratzel considerava as fronteiras 'dinâmicas', pois constituíam o "*órgão periférico do Estado*".

Esse constructo original foi, contudo, exacerbado pela analogia simplória feita pelo sueco Rudolf Kjéllen (1864-1922) – quem empregou pela primeira vez o termo 'geopolítica', em 1899.<sup>33</sup> Esse professor de direito acreditava ser o Estado um 'organismo geográfico' dotado de vida e, portanto, um 'ser' que nasce, cresce – ou seja, expande-se territorialmente –, entra em decadência e morre – geralmente pela assimilação por um Estado mais forte. Para Kjéllen, a geopolítica era um ramo autônomo da ciência política; portanto, distinto da geografia política, um mero sub-ramo da geografia. Considerando os cinco elementos que, para ele, formavam os Estados, isto é, território, povo, economia, sociedade e

<sup>32</sup> ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. UnB, 1979, pp. 198-211.

<sup>33</sup> Segundo ATENCIO, *op. cit.*, 1979, p.39, Ratzel teria esclarecido em tempo que, ao considerar o Estado um "organismo territorial", havia feito tão-somente uma analogia, e não uma identidade, com os seres vivos. Ele compreendia que sobre o Estado agia o homem o qual, não estando indissolavelmente ligado ao primeiro, seria capaz de modificar o meio geográfico. Foi na verdade Rudolf Kjéllen quem extrapolou Ratzel e propôs a perfeita 'identidade biológica', considerando o Estado "uma forma de vida" que tenderia, naturalmente, à expansão.

governo, Kjéllen dividiu a política também em cinco ramos respectivos: *geopolítica*; *demopolítica*; *ecopolítica*; *sociopolítica*; *cratopolítica*.<sup>34</sup>

Ainda no início do século XX, o geógrafo político inglês *sir* Halford John Mackinder (1861-1947) destacou-se por seus estudos pragmáticos, de caráter eminentemente geopolítico, sendo os mais famosos: “*The Geographical Pivot of History*”, artigo apresentado em 1904; *Democratic Ideals and Reality*, livro publicado em 1919; e “*The Round World and the Winning of the Peace*”, publicado em *Foreign Affairs*, em julho de 1943.

Em *O pivô geográfico da história*, com base em uma apreciação geográfica do mundo e aliando à análise política do poder os fatos geográficos, portanto, de uma perspectiva geopolítica, Mackinder apresenta sua “Teoria do Poder Terrestre”, na qual sobressaem os conceitos de “*ilha-Mundial*” – abrangendo Europa, Ásia e África – e de “*área pivô*” – que correspondia à quase totalidade do espaço então ocupado pelo Império russo. As Américas e a Oceania eram denominadas “*ilhas Exteriores*”.

Após a I Guerra Mundial, o geógrafo atualizaria seus conceitos e passaria a chamar a então União Soviética de “*coração continental*” (*heartland*), a qual teria condições de expandir seu poder em escala mundial, pois não possuía antagonistas continentais, ou “terrestres”, suficientemente fortes para contê-la. Mackinder preocupava-se com uma possível união entre a URSS e a Alemanha, o que para ele tornaria o *heartland* invencível. Sua tese resumia-se em: “*Quem dominar a Europa Oriental controlará o coração continental; quem dominar o coração continental controlará a ilha-Mundial; quem controlar a ilha-Mundial controlará o mundo*”.

As idéias de Kjéllen e Ratzel, sobre o fundamento geográfico do poder do Estado – o solo, o território como fonte de poder – bem como as de Mackinder, acerca do controle do “coração continental”, foram prontamente assimiladas pelos geógrafos alemães, sobremaneira os militares, e relidas à luz das supostas aspirações (*Lebensraum* e *Schicksalsraum*<sup>35</sup>) da sociedade alemã, em meio ao caos político e social da República de Weimar. O mais renomado dos geopolíticos alemães foi o general Karl von Haushofer (1869-1946) que teria,

<sup>34</sup> Ver, para biografia e análise da obra de Ratzel, MORAES, Antonio Carlos Robert (Org.). *Ratzel – introdução*. São Paulo, Ática, 1990. Para KJÉLLEN, ver VICENS-VIVES, Jaime, *Tratado general de geopolítica – El factor geográfico y el proceso histórico*. Barcelona, Ed. Vicens-Vives, 1961, p. 49.

<sup>35</sup> O conceito de *Lebensraum* fora definido originalmente pelo historiador alemão Heinrich Gotthard von Treitschke, que imaginava necessitar o Estado de um “*espaço mínimo para sobreviver*”. Ratzel tomou-o emprestado ao elaborar suas “leis do crescimento territorial dos Estados”. Paul Rohrbach, geógrafo e conselheiro da Chancelaria nazista, defendia que o *Schicksalsraum* (espaço de destino) alemão era a Europa Central, sendo o verdadeiro *Lebensraum* mais amplo: o restante da Europa.

juntamente com seu filho Albrecht e os geógrafos Otto Maull, Ernst Obst e H. Lautensach, fundado o *Instituto de Geopolítica de Munique*, cuja existência é ainda algo controversa, e a *Revista de Geopolítica (Zeitschrift für Geopolitik)*, em 1924.

Nesse contexto, a *Geopolitik* alemã, de cunho racista, determinista e nacionalista, foi amplamente difundida e – para muitos a razão de todo o preconceito contra a geopolítica – utilizada como fundamento científico para a política expansionista do Terceiro Reich.<sup>36</sup>

### 1.3 O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Uma “Teoria do Poder Marítimo”, construída a partir da visão da geografia política, ou da geopolítica, sobre as relações internacionais, foi apresentada pelo então capitão-de-mar-e-guerra norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914) na virada do século XIX para o XX, momento em que coincidentemente os Estados Unidos emergiam como potência marítima e, logo, mundial. Em 1890, após estudar as razões do sucesso do Império Britânico, Mahan publicou *The Influence of Sea Power upon History*, no qual afirmava que tal fato devia-se sobretudo às características físicas estratégicas de posição, localização e extensão de seus portos, bases e colônias ao redor do mundo, além de fatores mais subjetivos, como ‘caráter nacional’ e ‘caráter das instituições governamentais’.

Para o oficial, o Poder Marítimo englobaria, além do poder naval (poder militar, *stricto sensu*), o comércio e a navegação pacífica em geral. Por fim, para que fosse cumprido o ‘destino manifesto’ dos Estados Unidos, país que não contava com colônias nem com bases ou portos distantes de seu território, Mahan prescrevia, entre outras, a abertura de um canal no istmo da América Central, que ligasse os oceanos Atlântico e Pacífico e assim fomentasse o comércio. É bastante provável, assim, que suas idéias tenham concorrido para a agressiva política externa dos EUA na região do Pacífico, da qual decorreram, por exemplo, as tomadas do Havaí e das Filipinas, com a subsequente instalação de bases navais norte-americanas nesses arquipélagos.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ver, sobre Mackinder: MACKINDER, H. El Pivote geográfico de la historia. In: ROJAS, *op. cit.*, pp. 71-88; Idem. *Democratic Ideals and Reality*. 3<sup>rd</sup> edition, New York, Henry Holt and Co., 1942. Para Karl Haushofer, consultar: DORPALLEN, Andreas, *The World of General Haushofer – Geopolitics in Action*. New York, Farrar & Rinehart, 1942.

<sup>37</sup> Ver MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History*. London, Methuen Co. Ltd., 1965; CAPNEY, Roberto B. Princípios do poder marítimo. *Military Review*, N° 11, edição brasileira, Fort Leavenworth, EUA, 1952.

Ainda que a geografia política propriamente dita, desde os anos 1920, já pudesse ser identificada nos EUA, sobretudo nos ensaios de Isaiah Bowman, Derwent Whittlesey e Richard Hartshorne, a contribuição pioneira de Alfred Mahan incentivou o debate sobre a geopolítica. Assim, ainda na década de 1940, ao lado dos estudos de geografia política, surgiria nos Estados Unidos uma “geopolítica da paz”, democrática, em oposição à “geopolítica da guerra”, autoritária, do Eixo. Grosso modo, podiam ser discernidas três correntes, com intensidades, direções e interpretações diferentes sobre essa ‘ramificação’ da geografia política.

A primeira não apenas deplorava passionalmente a ‘geopolítica nazista’, mas também fazia severas críticas à geopolítica como um todo. Seus principais representantes foram Hans W. Weigert e Robert Strausz-Hupé.

O segundo grupo tentou discernir o que podia existir de útil, de científico, nas teorias de Haushofer e aprofundou estudos acerca da aplicabilidade das teorias geopolíticas. Faziam parte dessa corrente I. Bowman, D. Whittlesey, Andreas Dorpalen, Ellen Churchill Semple e Herman Beukema.<sup>38</sup>

A terceira corrente buscou escoimar a geopolítica das deformações haushoferianas e aplicá-la à política externa. Podia ser constatada, por exemplo, nos trabalhos do tenente-coronel William R. Kintner, na assessoria prestada ao Departamento de Estado por George F. Kennan; e nos cursos de geopolítica inaugurados na Universidade de Georgetown. Nesta última, Edmund A. Walsh, diretor da *School of Foreign Service*, desenvolvia estudos de geoestratégia, ou seja, de geopolítica voltada para a estratégia militar, e advertia que a eficácia dessa ‘nova’ ciência não deveria ser desdenhada por “certos eruditos”.<sup>39</sup>

Nessa última corrente, mais pragmática, destacou-se Nicholas J. Spykman, com trabalhos voltados para a avaliação do poder mundial e para a estratégia de defesa dos EUA à luz da posição geográfica e do domínio territorial deste e segundo uma perspectiva própria, voltada para os novos interesses norte-americanos no pós-guerra.

Nicholas John Spykman (1893-1943), holandês naturalizado norte-americano e diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Yale, sobressaiu-se entre os demais geopolíticos ao publicar, em 1942, *America's Strategy in World Politics*, no qual não só examinava as projeções de poder dos Estados Unidos, mas também, certo da “vocaçã

<sup>38</sup> H. Beukema, coronel e professor de estratégia na Academia Militar de West Point, promoveu a difusão da geopolítica nos setores militares estadunidenses.

<sup>39</sup> WALSH *apud* COSTA, *op. cit.*, 1992, p. 168.

inequívoca” desses para grande potência, previa que, uma vez cessada a guerra, os EUA seriam a unidade política determinante no jogo internacional de equilíbrio de poder.<sup>40</sup>

Para Spykman, Mackinder havia exagerado na importância no poder do “Heartland” euro-asiático e, ao mesmo tempo, subestimado o potencial das áreas em seus hemisférios crescente interior (América do Norte, África ao norte do Saara, Austrália e as ilhas europeias) e crescente exterior (América do Sul e África ao sul do Saara). Nesse sentido, em substituição à perspectiva eurocêntrica de Mackinder, ele propôs a teoria das ‘fimbrias marítimas’ (*rimlands*), ou seja, das orlas marítimas da Europa e da Ásia, na qual o continente americano restava ao centro da projeção *Mercator*. Esta posição de centralidade geográfica dos Estados Unidos, obviamente arbitrária, já denunciava a natureza estratégica de sua abordagem.<sup>41</sup>

Parafraseando Mackinder, Spykman resumia assim sua tese: “*quem controlar as fimbrias marítimas dominará a Eurásia; quem dominar a Eurásia controlará os destinos do mundo*”. Nesse sentido, ele defendia a instalação de bases militares ao longo das fimbrias marítimas – um ‘cordão sanitário’ em torno das Américas: no Atlântico, desde a Groelândia e a Islândia até a costa brasileira, passando pelas ilhas portuguesas na costa africana; no Pacífico, desde as ilhas Aleutas e o Alasca até a Patagônia chilena. Muitos autores asseveram que essa perspectiva geoestratégica de Spykman influenciou decisivamente a formulação da ‘política de contenção’ por George Kennan, em 1947, e passou a nortejar doravante parte da política externa dos Estados Unidos durante toda a Guerra Fria.

Curiosamente, mesmo antes de terminada a II Guerra Mundial, Nicholas Spykman veria a América do Sul como região estratégica para a defesa dos Estados Unidos. O geopolítico advertia, contudo, que no contexto do Cone Sul, além de ocasionais contendas acerca de limites, a disputa entre Argentina e Brasil pela hegemonia regional, principalmente sobre Paraguai, Bolívia, Uruguai e Peru, contribuía para uma situação geopoliticamente instável. Aduzia também que, a despeito dessas rivalidades históricas, os países da região, como um grupo, ainda viam os EUA com desconfiança, muito em decorrência da diplomacia

---

<sup>40</sup> Spykman emprega aqui a concepção de Raymond Aron para “poder”, ou “potência” (*puissance, power, Macht*), isto é: “capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais, no campo das relações internacionais”. Para Aron, contudo, o “poder” (*pouvoir, force, Kraft*) exercido dentro dos Estados por seus aparatos burocrático-repressivos é distinto da “potência”, pp. 79-81. Salvo observação em contrário, as referências a “poder” nesta dissertação acompanham o significado da “puissance” aroniana, quando relacionadas a Estados, e de “pouvoir”, quando referentes a grupos e indivíduos atuando dentro do aparato estatal.

<sup>41</sup> Ver SPYKMAN, Nicholas J., *Estados Unidos en el hemisferio occidental*. In: ROJAS, *op. cit.*, pp. 123-146; Idem. *Estados Unidos frente al Mundo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1944; Idem. *The Geography of the Peace*. New Cork, Harcourt, Brace & Co., 1944.



do porrete empregada por Washington no começo do século XX. Por fim, Spykman reputava como imprescindível à estratégia de defesa norte-americana um acordo bilateral com o Brasil, ou ainda a entrada deste país na guerra, pois tanto a foz do rio Amazonas como o promontório nordestino eram pontos decisivos para a defesa do Atlântico Sul.<sup>42</sup>

Houve também teóricos do “Poder Aéreo”, em vista das então recentes inovações tecnológicas na área. Esses estudiosos, sendo o pioneiro dessa linha de pensamento o italiano Giulio Douhet (1869-1930), não desconsideraram, entretanto, a permanência dos fatores terrestres e marítimos na estratégia de seus países.

Além de Douhet, cujos trabalhos tiveram grande influência na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, o mais conhecido e influente geopolítico do poder aéreo nos círculos militares sul-americanos foi o russo naturalizado norte-americano Alexander P. Seversky. Resumidamente, sua tese era que as ‘áreas de domínio aéreo’ dos EUA e da URSS interpenetravam-se na chamada ‘área de decisão’, que cobria toda a América do Norte até o sul do México, o norte da África, toda a Europa e a Ásia, menos as penínsulas centro-asiáticas. Uma vez que dentro dessa ‘área de decisão’ encontravam-se os *heartlands* industriais das duas superpotências, o controle dessa região era vital para os Estados Unidos.

Além disso, a teoria de Seversky alterava o conceito de defesa do hemisfério ocidental, cujo principal eixo passaria a ser na direção Norte-Sul, e não mais na Leste-Oeste, como se dera nas duas conflagrações mundiais. Assim, na hipótese de um novo conflito bélico, o continente americano seria dividido em três faixas: a ‘faixa de desenvolvimento das operações’ (Alasca, Canadá e Terra Nova); a ‘faixa industrial’ (todo o território dos EUA); a ‘faixa dos suprimentos’ (as Américas Central e do Sul).

Em virtude do surgimento do avião, Seversky também se diferenciou dos demais autores pelo modo que visualizava o mundo em seus mapas. Em lugar das costumeiras projeções cilíndricas de *Mercator*, que privilegiavam somente um dado país na posição onfálica, ele empregava – assim como Spykman – a projeção azimutal equidistante (i.e. centrada no Pólo Norte) para estabelecer suas estratégias de defesa e ataque.<sup>43</sup>

Na década de 1950, a escola ‘norte-americana’ de geografia política ganhou novo impulso com os trabalhos de Stephen B. Jones que, além do estudo sobre a evolução histórica das fronteiras, defendia a transdisciplinaridade teórica entre a ciência e geografia políticas; de

---

<sup>42</sup> COSTA, *op. cit.*, 1992, pp. 182-183.

<sup>43</sup> TOSTA, *op. cit.*, 1984, pp. 97-99.

Lucile Carlson, que sistematizou e articulou conceitos e teorias de geografia política, ciência política, história e relações internacionais no primeiro estudo sistemático das relações dos EUA no pós-guerra; e as pesquisas de Ladis Kristoff sobre o tema das fronteiras, distinguindo as particularidades entre *frontier* (como área de fronteira ou frente pioneira de colonização) e *boundary* (ou *border*, na Grã-Bretanha, como limite da soberania de um Estado). Na primeira, quando as fronteiras são “vivas”, podem incidir forças centrífugas, de desagregação, como movimentos separatistas ou irredentistas; dentro da última, o Estado busca promover as forças centrípetas, de integração nacional.<sup>44</sup>

Em geral, esses autores preocupavam-se principalmente com aspectos teóricos e metodológicos, mas também escreveram trabalhos críticos sobre a vertente geopolítica. Apesar dessas críticas, em 1963, com *Geography and Politics in a World Divided*, Saul Bernard Cohen atualizava os conceitos geopolíticos de Spykman e Mackinder na tentativa de entender o contexto internacional.

#### 1.4 AS ESCOLAS GEOPOLÍTICAS

Os autores geopolíticos que, assim como Mackinder, Mahan, Douhet, Spykman, Seversky, além dos *Geopolitikers* alemães capitaneados por Haushofer, consideravam as condições geográficas cruciais para a formulação das políticas estatais – ocasionalmente expansionistas e imperialistas – foram alcunhados de *deterministas*, uma vez que se apoiaram na interpretação, exageradamente organicista, das teorias ratzelianas feita por Kjéllen, para quem a indissociabilidade ‘orgânica’ entre o Estado e seu território determinava fatalmente os destinos do país, num dado momento histórico.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Enquanto na Europa o termo ‘*frontier*’ tem a acepção de ‘limite político’, nitidamente demarcado; nos Estados Unidos, recebeu também um significado econômico, de uma ‘zona mais ou menos larga, entre as áreas virgens e as povoadas’. Magnoli vê na instrumentalização desses termos, segundo uma ideologia nacionalista e expansionista, a consolidação do território dos EUA. A justificativa da expansão – necessária à consecução do *Destino Manifesto* e segundo o ritmo do avanço da *frontier* – tomava como base o direito à independência e à segurança, a qual impunha, muitas vezes, a conquista de áreas de potenciais agressores. Para conhecer as raízes geográficas do nacionalismo, ver: MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Unesp-Moderna, 1997, pp. 13-43. Teixeira Soares ressalta como curiosidade o fato de a expansão territorial dos EUA ter ocorrido somente depois da independência desse país, no fim do século XVIII; ou seja, o *Destino Manifesto* seria bem posterior ao expansionismo luso-brasileiro, que se desenvolveu nos séculos XVII e XVIII. Em: SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1972, p. 25.

<sup>45</sup> Também existiam geógrafos franceses que eram deterministas, entre eles, L. Ravenau, G. Hückel, Camille Vallaux e Jean Brunhes. Na Alemanha, os principais eram Alexander Supan, Arthur Dix e Alfred Hettner. Na Inglaterra, Walter S. Tower; nos EUA, Ellen Churchill Semple; e na Espanha, Carlos Badia Malagrida.

Cedo, à escola *determinista* e *utilitarista* contrapôs-se uma corrente de pensamento denominada *possibilista*, francesa de origem. De modo geral, seus membros reconheciam a importância dos fatores geográficos, como espaço e posição, destacados por Ratzel, porém, discordavam da exclusividade e da ‘fatalidade’ desses sobre o comportamento do ser humano. Eles acreditavam que outros fatores não geográficos, como o tempo e a permanência sobre dado espaço, além da própria vontade do homem, também influenciavam a humanidade.<sup>46</sup>

Pioneiro dessa escola *possibilista* da geografia política foi o geógrafo Paul Vidal de La Blache (1845-1918) que, em 1898 já fazia a crítica de “Geografia Política” de Ratzel, publicado no ano anterior. Para La Blache os fenômenos geográficos, objeto de estudo da geografia política, estariam sujeitos às influências tanto do meio físico quanto das formas de vida. La Blache chamava atenção para o fato de que caberia ao homem fazer as escolhas – de o quê e de como usar para seu progresso – diante do que a natureza (o meio geográfico) oferecia. Assim, o homem seria o elemento-chave, pois com suas ações pode transformar em seu favor, de acordo com suas necessidades, a natureza que o circunda.

Se Vidal de La Blache inaugurou o pensamento *possibilista* em contraposição ao *determinismo* germânico da época, foi o geógrafo Camille Vallaux, ele mesmo um determinista, quem primeiramente estudou e sistematizou (“*Geografia social. O solo e o Estado*”, de 1910) a geografia política na França. Além dele, o historiador Lucien Février e os geógrafos Albert Demangeon, Jean Brunhes e Jacques Ancel também analisaram os resultados da I Guerra Mundial à luz dos conceitos da geografia política e da geopolítica; obviamente sob a ótica francesa.<sup>47</sup>

O tema das fronteiras, um dos mais importantes para os geopolíticos brasileiros, foi bastante estudado por Jacques Ancel. Em posição contrária a Ratzel, Kjéllen e os seguidores *deterministas* deste último, ele rejeitava a idéia de que espaço (*Raum*) e posição (*Lage*) fossem os principais fatores de poder dos Estados e, por extensão, da integridade de seus limites territoriais. Ancel considerava as fronteiras como fenômenos ligados mais às atividades do homem, quer sociais, políticas, científicas, etc., sobre o território do que

<sup>46</sup> Ratzel acreditava que espaço e posição obrigavam o homem a proceder de determinada maneira em face dos condicionamentos geográficos; porém, não descartava a possibilidade da intervenção humana nesse processo.

<sup>47</sup> Therezinha de Castro considera que os trabalhos de Brunhes, Bowman e La Blache não são propriamente geopolíticos, uma vez que carecem, segundo ela, de diretrizes políticas e estratégicas, empregadas pelo Estado-Nação na consecução dos objetivos nacionais. CASTRO, *op. cit.*, 1999, pp.25-26. Ver mais sobre essas escolas em: COSTA, *op. cit.*, 1992, pp. 145-163; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. 1985. v.2. Tese (Doutoramento em Ciência Política). São Paulo, pp. 27-56.

somente aos aspectos puramente físicos deste último. Desenvolvendo esse raciocínio, o geógrafo francês afirmou que não existiriam ‘fronteiras naturais’, não passando estas de meras justificativas políticas apoiadas em critérios, por exemplo, geográficos e cartográficos.

Desse modo, para Jacques Ancel, as fronteiras seriam “*isóbaras políticas*”, linhas de tensão entre dois países sujeitas a pressões de ambos os lados. A extensão e localização dessas linhas seriam, portanto, função dos interesses dos Estados, em um dado momento, período ou contexto histórico, e fixadas geralmente pela estratégia militar e diplomática. Em oposição a essas “isóbaras políticas”, Ancel introduziu a idéia de “fronteiras de civilização”, as reais separadoras de povos e culturas. Nesse sentido, ele acreditava que as fronteiras ‘formais’, políticas, não eram capazes de separar os homens e, por esse motivo, a rigidez das demarcações não passaria de uma “ilusão cartográfica”, uma vez que, se for o caso, a vontade de inter-relacionamento dos povos e culturas poderia superá-las.<sup>48</sup>

## 1.5 A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO

A partir da década de 1980, à medida que os regimes militares latino-americanos, de tipo autoritário, foram sendo substituídos por governos democráticos e os principais autores geopolíticos morrendo, verificou-se que o interesse pelo tema foi diminuindo até mesmo nos setores militares.

Nessa mesma época, paradoxalmente, sobretudo nos Estados Unidos e na França, começaria a ocorrer um certo *revival* da análise geopolítica para o entendimento das relações internacionais.<sup>49</sup> Nessa presente tendência, as novas abordagens partem, entretanto, de pressupostos e esquemas teóricos algo diferentes daqueles da ‘geopolítica clássica’, seja a de Spykman, Mahan, Mackinder ou a vertente possibilista de La Blache. Tentativa pioneira de tipificar essas novas manifestações da ‘geopolítica’ foi feita por Virginie D. Mamadouh.<sup>50</sup>

A geógrafa holandesa conseguiu identificar quatro tipos de ‘escolas’ principais, distinguindo-as segundo duas dimensões: o distanciamento crítico em relação ao objeto de estudo (“pragmática/aplicada” e “acadêmica/teórica”) e a unidade de análise (“Estados nacionais” e “atores não estatais e outros objetos de estudo”).

<sup>48</sup> ANCEL *apud* COSTA, Wanderley Messias da. *op. cit.*, 1992, pp. 152-155.

<sup>49</sup> Em 1986, Leslie Hepple publica “The revival of geopolitics”, na renomada *Political Geography Quarterly*, no qual aponta esse resgate e comenta os principais ensaios sobre o tema nos últimos quinze anos.

<sup>50</sup> MAMADOUH, Virginie D. Geopolitics in the nineties: one flag, many meanings. *GeoJournal*. Vol. 46, No. 4, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 341-357.

Esquemáticamente ter-se-ia os seguintes tipos de abordagem:

**Quadro 1 – Tipos de Escolas Geopolíticas**

	<b>PRAGMÁTICA/APLICADA</b>	<b>ACADÊMICA/TEÓRICA</b>
<b>ESTADOS NACIONAIS</b>	<b>GEPOLÍTICA NEOCLÁSSICA</b> geopolítica-geoestratégia, geoeconomia	<b>NÃO GEOPOLÍTICA</b> geografia política
<b>ATORES NÃO ESTATAIS E OUTROS INTERESSES</b>	<b>GEPOLÍTICA SUBVERSIVA</b> geopolíticas doméstica e externa	<b>GEPOLÍTICA POS- ESTRUTURALISTA</b> geopolítica crítica

#### **a) Geopolítica neoclássica ou neogeopolítica**

Esta corrente preocupa-se com o valor estratégico da localização, da posição e dos demais condicionamentos geográficos, por exemplo, recursos naturais e acesso à navegação interna, para a definição da política e das relações exteriores dos Estados. Mais especificamente, a geoestratégia volta-se para a capacidade de emprego e do valor relativo desses fatores geográficos na política de segurança dos Estados.

A principal distinção da geopolítica neoclássica de sua predecessora ‘clássica’ é o fato de que para essa, ainda que o Estado permaneça como a única unidade de análise e as decisões políticas continuem a ser tomadas em termos do interesse e da segurança nacionais, as fronteiras perderam as características ‘orgânicas’ atribuídas por Kjéllen. Ademais a neogeopolítica escapa ao determinismo geográfico ao conceder que a mesma natureza que impõe restrições à atividade humana oferece soluções para transpô-las.

Uma das variantes da *neogeopolítica* é a *geoeconomia* que, segundo seu principal autor, Edward Luttwack, trata da competição entre os Estados contemporâneos, não mais pelo poder ou hegemonia militar, mas pela preponderância ou supremacia econômica. Os trabalhos de Samuel Huntington e de Zbigniew Brzezinski também poderiam ser enquadrados nesta corrente.

### b) Geopolítica subversiva (ou crítica)

No final dos anos 1970, a palavra ‘geopolítica’ adquiriu na França um significado subversivo – crítico em relação à geografia oficial do poder dos “Estados-Maiores” – graças a geógrafos marxistas que fundamentaram suas críticas no materialismo histórico e na dialética. A importância do espaço, como *locus* da reprodução das relações sociais de produção, e que teria sido negligenciado por Marx a partir da crítica deste à reificação e à fetichização do Estado feita por Hegel, foi resgatada, em 1976, por Henri Lefébvre.

No Brasil, o geógrafo Milton Santos contribuiu originalmente para a discussão ao apresentar seu conceito de “formação socioespacial”, derivado do conceito neomarxista de “formação socioeconômica” e pelo qual tenta demonstrar que “*uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz*”.<sup>51</sup>

Yves Lacoste, que havia lançado, em 1976, *A geografia serve antes de mais nada para fazer a guerra*, e seu grupo em torno da revista *Hérodote* passaram a prescrever a análise geográfico-política dos conflitos políticos e ideológicos, referenciados ao espaço geográfico, entre diferentes grupos sociais.

A unidade de análise é, portanto, o conflito territorial, intra- ou interestatal, e não mais o Estado em si. Entre os temas mais recorrentes, pode-se mencionar o estudo de movimentos separatistas e a chamada ‘geografia eleitoral’, além dos problemas *geoeconômicos*. Os geógrafos ‘subversivos’ consideram, assim, que não existe apenas uma, mas várias ‘geopolíticas’.

### c) Não-geopolítica

Fora da França, notadamente na Inglaterra e na Alemanha, outros geógrafos europeus buscam a ‘neutralização’ da geopolítica clássica – no sentido do ‘resgate do desvio geopolítico’ proposto por Demangeon já no início do século XX – mediante o emprego da geografia política para a compreensão das relações internacionais. Existiriam duas vertentes nesse movimento. A denominada *geopolítica pragmática* que, apoiando-se em esquemas teóricos simplificados, seria utilizada para a condução da política externa, principalmente, a de curto prazo; e a *geopolítica formal*, cuja preocupação seria tanto a análise crítica da

<sup>51</sup> LEFÉBVRE, Henri. *Espacio y Política*, 1976, p. 25 *apud* CORRÊA, Roberto L. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, *op. cit.*, 2003, pp. 24-26.

'geopolítica pragmática' como a busca por novas abordagens que auxiliassem a evolução da própria disciplina.

A *não-geopolítica* estuda a distribuição espacial do poder, principalmente entre as grandes potências e os atores supranacionais, como a Onu e a Otan, no encaminhamento das questões fronteiriças, por exemplo, as migrações e a poluição transnacional. Ela atrai, dessa forma, não apenas geógrafos, mas também cientistas políticos interessados, por exemplo, nos chamados 'estudos da paz'. Assim, trabalhos de *geoestória*, *geocultura*, além daqueles sobre *geoeconomia*, são freqüentes nessa escola. Também são publicados estudos críticos sobre as antigas teses – *deterministas* e *possibilistas* – da 'geopolítica clássica'. Fariam parte dessa escola autores de novos – porém ainda controversos – conceitos e teorias, como Immanuel Wallerstein (*centro e periferia*); R. Chase, E. Hill e Paul Kennedy (*Estados-pivô*); e Edward Luttwak (*geoeconomia*).

A análise não-geopolítica, no nível sub- ou supranacional, leva em consideração as qualidades físicas e políticas dos Estados isoladamente e, sobretudo nas regiões-chaves para as grandes potências, a interação entre Estados com recursos estratégicos assimétricos.

#### d) Geopolítica pós-estruturalista

A mais recente e conhecida corrente desse *revival* da geopolítica, é a escola que se autodenomina *geopolítica crítica*. Seu precursor foi Gerald Toal (ou Gearóid Ó Tuathail, em irlandês) ao defender, em 1989, sua tese de doutorado "*Critical geopolitics: the social construction of state and place in the practice of statecraft*".

Como método de estudo da política externa, Tuathail voltou-se para a abordagem pós-estruturalista da 'desconstrução do discurso', conforme proposta por Jacques Derrida e Michel Foucault na década de 1960. A análise da estrutura dos discursos oficiais (textos políticos, diplomáticos e militares) permitiria, desse modo, o afloramento de possíveis contradições ideológicas, as quais capacitariam a distinção objetiva entre o que "está dito" e o que se "queria dizer". Segundo Derrida, ocorre a problematização não apenas das construções sociais sobre espaço e lugar, mas também da 'retórica infra-estrutural' da tradicional filosofia do Ocidente, isto é, de oposições do tipo "*Bem x Mal*", "*Luz x Trevas*", "*Nós x Eles*".<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Derrida *apud* TUATHAIL, Gearoid Ó, *The critical reading/writing of geopolitics: re-reading/re-writing Wittfogel, Bowman and Lacoste*. *Progress in Human Geography*. Vol. 18, 1994, pp. 313-332.

Assim, por meio dessa leitura desconstrutiva, que denuncia a ‘mensagem escondida’ – consciente ou inconscientemente submergida na lógica textual formal – dos argumentos geopolíticos apresentados nos discursos oficiais, os críticos estruturalistas buscam conhecer as ‘reais’ percepções e objetivos geopolíticos dos principais atores responsáveis pela formulação da política externa de um país.<sup>53</sup>

Ainda, de acordo com o objeto de estudo, a *geopolítica crítica* estaria dividida em quatro subcategorias: (a) *geopolítica formal*, que trata das formulações teóricas sobre o pensamento geopolítico e da crítica à geopolítica clássica; (b) *geopolítica prática*, que busca compreender como as percepções e os conhecimentos sobre fatos geográficos influenciam o processo decisório e informam a moldura teórica da política externa; (c) *geopolítica popular*, que aborda a repercussão (e.g. uma visão geopolítica coletiva) na cultura popular da política geográfica criada pela mídia de massa; (d) *geopolítica estrutural*, que investiga processos, tendências e contradições estruturais que condicionam a percepção geopolítica na condução da política externa dos Estados em geral.<sup>54</sup>

Por fim, cabe o esclarecimento que, nesta dissertação, em vista do período histórico delimitado e dos autores examinados, será a geopolítica ‘clássica’, conforme esta era entendida pelos autores sul-americanos, o principal interesse e referencial teórico.

## 1.6 O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO CONTINENTE AMERICANO

A maioria dos analistas concorda que, após a Segunda Guerra Mundial, o interesse pela geopolítica – quer *determinista* quer *possibilista* – praticamente desapareceu do meio acadêmico europeu. No entanto, em virtude de essa perspectiva de análise ter encontrado grande acolhida intelectual, a partir das décadas de 1930 e 1940, em diversos países latino-americanos, sobretudo no estamento castrense de México, Brasil, Chile e Argentina, bem como de ter sido debatida e estudada em setores acadêmicos e militares dos Estados Unidos, a geopolítica ‘clássica’, que privilegia o conflito nas relações interestatais e, em tese, pretende ‘fornecer subsídios’ à formulação e à condução das políticas interna e externa dos Estados, conseguiu subsistir no continente americano.

<sup>53</sup> Trabalho pioneiro de desconstrução do discurso oficial do governo Castello Branco está em FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Os militares e a democracia: análise estrutural da ideologia do presidente Castello Branco*. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

<sup>54</sup> TUATHAIL, Gearoid Ó. Understanding critical geopolitics: geopolitics and risk society. *The Journal of Strategic Studies*. Vol. 22, No.2–3, Jan. 1999, pp. 1-12.



Philip Kelly distingue dois tipos básicos de geopolítica no continente: a norte-americana, de matriz britânica e voltada para as relações internacionais extracontinentais; e a geopolítica sul-americana, de origem germânica e restrita às relações regionais.

Enquanto os conceitos mackinderianos (i.e. poder marítimo, *rimlands*, *heartland*) foram reformulados à luz das necessidades estratégicas da emergente potência mundial, ao sul do Rio Grande, teria sido o pensamento de Ratzel e, sobretudo o dos deterministas geográficos (i.e. fronteiras vivas, integração nacional, defesa territorial, etc.), que recebeu as atenções dos militares latino-americanos e teria notadamente influenciado as relações intra-regionais.<sup>55</sup>

Para o cientista político norte-americano, com exceção do período mais crítico da Guerra Fria – quando os Estados Unidos acharam que havia necessidade geoestratégica da coordenação hemisférica para a segurança norte-americana –, as ações e as preocupações dos Estados Unidos, em termos geoestratégicos, isto é, voltadas para o equilíbrio de poder bipolar, orientavam-se segundo o eixo Leste-Oeste e não pelo eixo Norte-Sul, no qual resta a América do Sul.

Com efeito, também se defende que, diferentemente do México e dos países da América Central e do Caribe – que geopoliticamente sempre foram mais significativos para os EUA – a posição excêntrica em relação aos interesses de segurança dos Estados Unidos fez da América do Sul, desde logo, uma região bastante secundária em termos estratégicos para aquele país.

Assim, a despeito das várias iniciativas político-diplomáticas e dos programas comerciais, de assistência técnica e de investimentos, empreendidos desde o fim da Segunda Guerra Mundial em nome da unidade e do desenvolvimento pan-americanos, após o término da crise dos mísseis, em novembro de 1962, e à medida que governos militares pró-Occidente foram tomando o poder em diversos países-chave na América Latina, a irrelevância geoestratégica da região para a segurança dos Estados Unidos acentuou-se. Na divisão do poder mundial, tacitamente acordada com os EUA, a União Soviética reconhecia a América Latina, como um todo, área de influência exclusiva de Washington.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> KELLY, Philip. *Checkerboards & shatterbelts: the geopolitics of South America*. TX, USA: Univ. of Texas Press, 1997, p. 185.

<sup>56</sup> Considerações similares sobre esse assunto podem ser vistas em: CERVO, Amado. A dimensão da segurança na política externa do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domicio. *Brasil e o Mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002, pp. 330-334; GARCIA, Marco Aurélio, O Brasil e a (in)segurança global. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullio. *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*.

A percepção dessa quase irrelevância estratégica da América Latina, foi colocada claramente, em 1962, pelo ex-embaixador Adolf Berle Jr.:

*Uma observação final deve ilustrar esta breve análise geopolítica. [...] Os Estados Unidos, naturalmente, têm a oportunidade de uma escolha que a América Latina não tem [...] sem dúvida ele poderá elaborar (e o fará) um eixo leste-oeste, de poder comparável ou ainda superior. [...] Os políticos latino-americanos dizem às vezes – e outros provavelmente assim pensam – que os EUA ‘não podem renunciar’ a seus interesses na América Latina. Não se trata disso. Não deveriam fazê-lo se os interesses puderem ser mantidos. De fato, os Estados Unidos ‘podem’ mantê-los e, embora não necessitem da América Latina como campo de investimento para o seu capital. [...] Tampouco os produtos latino-americanos são essenciais à economia dos Estados Unidos. Se os estadistas e políticos latino-americanos seguirem a divisa oca de uma política externa ‘independente’ (idéia do ex-presidente Jânio Quadros), os Estados Unidos poderão fazer o mesmo com muito maior facilidade.*

Ele concluía, em termos de puro realismo político:

*No hemisfério ocidental os Estados Unidos detêm um poder preponderante, econômico e militar, como é seu dever. Embora devam estar atentos às necessidades de seus vizinhos, seu primeiro dever, inevitavelmente [...] O cerne do interesse nacional [é]... a defesa do país e do seu povo... Nenhum governo, nos EUA ou em qualquer parte do Hemisfério, pode mudar esta situação. [...] Estas condições inalteráveis determinam a linha de diplomacia estabelecida para todos os países do Hemisfério Ocidental. [... Os EUA não vão] permitir que qualquer país com o qual os Estados Unidos mantenham relações, alimente a mais ligeira dívida a respeito dessa disposição.<sup>57</sup>*

---

São Paulo: Alfa-Ômega, 1999, p.184; FONSECA Jr., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: ibidem, pp.20-21/38-39; MARTINS, Luciano. Novas dimensões da Segurança Nacional. In: ibidem, p.44; IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina**. 2ª ed. revisada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, pp. 27-31; BANDEIRA, Luiz A. Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2001)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, pp. 352; Idem. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993, pp. 52-53, 122, 145, 153 e 156; LAFER, Celso; PENA, Félix. **Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Vision, 1973, pp. 111-112; LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001, pp. 93-100.

<sup>57</sup> BERLE Jr., Adolf A. **América Latina: diplomacia e realidade**. Rio de Janeiro: Record, 1963, pp. 17-20/ 86-87. Adolf Augustus Berle Jr foi o embaixador norte-americano no Brasil de 18 jan. 1945 a 27 fev. 1946. Nesse período, a política nacionalista de Getúlio Vargas opunha-se a qualquer controle estrangeiro sobre o petróleo e outros recursos naturais. Em entrevista, a 9 de setembro de 1945, Berle louvou publicamente a "promessa solene [de Vargas] de se realizarem eleições livres", pois o então governo brasileiro constituir-se-ia obstáculo à "política de portas abertas", inaugurada pelos Estados Unidos na Conferência de Chapultepec em março de 1967. Mais tarde, Vargas diria que Berle e Spruille Braden, o então embaixador dos EUA na Argentina, teriam conspirado no golpe que o derrubou do poder em 29 de outubro de 1945.

Outra passagem, de caráter histórico, com força de argumento de autoridade e que revela sob quais ‘circunstâncias’ específicas os países latino-americanos como, no caso, o Brasil, adquiriram importância estratégica – ainda que passageira – para a segurança norte-americana, no contexto da Guerra Fria, foi apresentada pelo ex-embaixador Lincoln Gordon:

[... o telegrama] *demonstra como associávamos a crise brasileira [do governo Goulart] à Guerra Fria. [...] A presente mensagem... representa as conclusões conjuntas dos funcionários graduados da Embaixada, com base em uma longa cadeia de ações e de serviço de inteligência que nos convencem da existência no Brasil de um perigo real e presente à democracia e à liberdade, que poderia levar essa enorme nação para o campo comunista. Se este fosse um país de menor importância estratégica para os Estados Unidos – tanto diretamente como pelo seu pleno impacto sobre toda a América Latina – poderíamos sugerir um período maior de espera cuidadosa, na esperança de que a resistência brasileira resolvesse o problema sem ser ajudada.*<sup>58</sup>

Amado Cervo, ao analisar a mudança de paradigmas das políticas exteriores do continente, identifica três ‘correções de rumo’ do conjunto da América Latina em relação à Guerra Fria. Com a passagem da diplomacia da agroexportação para a da industrialização no entre-guerras, governos da região tentaram compatibilizar – com diferentes resultados – seus projetos desenvolvimentistas com os interesses estratégicos norte-americanos mediante uma “barganha leal”.

Num primeiro momento, terminado o conflito mundial, os governos latino-americanos mantiveram o alinhamento com os Estados Unidos muito graças à convicção anticomunista das classes dirigentes, mas também na esperança de que o auxílio norte-americano para a industrialização continuaria. A cooperação foi frustrante e, na primeira ‘correção de rumos’, inspirou outras vias de relacionamentos da América Latina no eixo Sul-Sul. Uma segunda ‘correção’ teria sido a identificação das políticas externas dos países mais importantes com as teses *dependentistas*. Após a Revolução Cubana, os EUA fizeram por receber a adesão ideológica dos governos que se instalaram por golpes militares. Segundo Cervo, mais uma ‘correção de rumo’ da América Latina ante as injunções da Guerra Fria ocorreria até o final da década de 1980.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> GORDON, Lincoln. *Segunda chance do Brasil, A: a caminho do primeiro mundo*. São Paulo: Senac, 2002, pp. 362, 400. Lincoln Gordon foi embaixador dos Estados Unidos no Brasil de 1961 a 1966. O trecho citado é um excerto do Telegrama n° 3.824, de 26 de março de 1964, enviado pela Embaixada dos EUA no Brasil para o Departamento de Estado, às vésperas da Revolução Militar. O telegrama foi classificado como ‘ultra-secreto’ e somente foi liberado para a consulta plena em 2001.

<sup>59</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001, passim; Idem. *Latin America and the Cold War. Via Mundi*, Brasília, N° 2, p.1, out-dez. 2002

Enfim, é lícito supor que o exposto vem reforçar a opinião de que o interesse dos Estados Unidos pelos países latino-americanos, durante a Guerra Fria, orientou-se segundo duas dimensões distintas: a estratégica e a econômico-comercial. Por receberem influxos internos próprios, de atores com preocupações nem sempre convergentes, essas duas dimensões conferiram aparente ‘ambigüidade’ à política externa dos EUA para o continente.

As relações comerciais e de investimento que existiam, porém, eram de caráter secundário, uma vez que podiam ser substituídas, segundo o ex-embaixador Berle, ‘*com muito maior facilidade*’. A importância estratégica declinou rapidamente na medida em que o mundo havia sido tacitamente repartido entre Moscou e Washington em áreas de influência exclusiva. Essa situação deixava clara a condição periférica<sup>60</sup> e, portanto, da baixa ‘reserva de poder’ dos países latino-americanos, em geral, e dos sul-americanos, mais especificamente.

Assim, afora o papel de ‘faixa dos suprimentos’, preconizado na geoestratégia de Seversky, e um hipotético e residual interesse na defesa do Atlântico Sul, explorado de modo desproporcional por autores sul-americanos, supõe-se que para a América Latina, também em termos geopolíticos, era a política norte-americana da ‘*benign neglect*’ que mais se destacava entre as décadas de 1950 e 1970.<sup>61</sup>

Não obstante, em que pesem às considerações do professor Kelly acerca da estratégia norte-americana em relação à América Latina durante a Guerra Fria serem pertinentes, conforme acima discutido, não se pode concordar integralmente com a preponderância que ele confere ao determinismo geográfico, de matriz ratzeliana, ou ao organicismo nas elucubrações geopolíticas sul-americanas, sobretudo no Brasil.

Ao se comentar adiante o pensamento de autores brasileiros selecionados, buscar-se-á demonstrar que, se por um lado existem traços do organicismo de Kjéllen nos autores civis, por outro, no pensamento dos principais geopolíticos militares predominava a convicção nos pressupostos da escola *possibilista* francesa.

<sup>60</sup> Immanuel Wallerstein coloca o Brasil entre os países que pertenceriam à “semiperiferia” do sistema mundial.

<sup>61</sup> O conceito de ‘*benign neglect*’ norte-americana decorreu da ausência, entre 1933 e 1939, de uma concepção militar específica para a América Latina. Este “vácuo estratégico” coincidiu em seu início e fim, com a política de ‘*Boa Vizinhança*’ de Roosevelt e a eclosão da II Guerra Mundial, respectivamente. Ver: CHILD, John. *Latin America: Military-Strategic Concepts*. *Air University Review*, USA, passim, September-October 1976. Sobre o interesse no Atlântico Sul, ver: CAVAGNARI Filho, Gerald Lesbat. *Brasil: introdução ao estudo de uma potência média*. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Coord.). *Militares: pensamento e ação política*. Campinas, SP, Papyrus, pp.137-138, 1987b. Owens também não considera o Brasil estratégico para a segurança dos EUA. Ele acredita que, ao contrário da China, a classificação de “Estado pivô”, proposta por Paul Kennedy, não se aplica ao Brasil, uma vez que sua posição geográfica na América do Sul é excêntrica ao eixo de poder – e de comércio – mundial. Ver: OWENS, *op. cit.*, 1999, p.70. Para outras considerações acerca da pertinência do emprego das categorias “*pivotal state*” e “*buffer state*”, consultar o Capítulo 3 desta dissertação.

Também é preciso deixar claro que, apesar de se poder concordar parcialmente com muitas das críticas feitas à geopolítica por geógrafos, historiadores e cientistas políticos, notadamente quanto à simplificação – para alguns desses acadêmicos, de fato, simplismo – teórica com que trabalha, em favor de um suposto ‘pragmatismo’ político, supõe-se que, justamente em decorrência dessa ‘simplicidade teórica’ e dessa ‘praticidade política’, baseada nas premissas do realismo político, a *Weltanschauung* geopolítica tenha sido mais facilmente assimilada, estudada, adaptada e difundida – em diferentes níveis, é certo – pelos setores militares e diplomáticos, especialmente os sul-americanos, no segundo pós-guerra.<sup>62</sup>

Não obstante, o coronel reformado Cavagnari Filho descarta a utilidade da geopolítica como *framework* teórico para a compreensão das relações internacionais:

*O equívoco do discurso geopolítico é tanto de ordem conceitual quanto de ordem metodológica... não é científico, mas uma simplificação racional da realidade vinculada a um propósito específico e concreto. A geopolítica não possui um corpo sistematizado e comprovado de leis gerais e universais, embora se proponha a servir de marco teórico para a política externa*<sup>63</sup>  
[sem grifos no original]

De opinião oposta, Colin Gray, cientista político e realista neoclássico, ao defender o realismo político – defesa que, afirma-se, poderia ser estendida também à geopolítica –, critica a busca por teorias ‘gerais’ de relações internacionais que não levem em consideração o “mundo real”, a “persistência das velhas realidades”, como a natureza humana; na tradição de Tucídides, Sun-Tzu, Maquiavel, Clausewitz, Aron, Carr, Niebuhr, Morgenthau e Kissinger.

Para Gray, muitos acadêmicos detraem o realismo como “*yesterday's solutions for yesterday's problems*” e preferem ‘abraçar’ as novas – e politicamente corretas –, porém, efêmeras tendências, como, por exemplo, o *globalismo*, a ‘*governança global*’, a ‘*interdependência complexa*’ e o “fim da História”. O estudioso alerta, contudo, que:

[...] *in order to understand the 1990s, or the 2090s, study the 1890s, 1790s, and so forth. The future is the past in the ways that matter most. 'Statecraft'*

<sup>62</sup> Consoante com essa suposição, Oliveiros Ferreira explica que a atração dos militares, em geral, pela geopolítica decorre, dentre outros fatores, da formação profissional das Forças Armadas. O ensino da Estratégia Militar, notadamente apoiada em mapas e no conceito do “poder nacional” de *azules e colorados*, favorece o raciocínio geográfico, quer estático quer dinâmico. No mesmo sentido, a doutrina *clauswitziana* da guerra permite que a geopolítica seja usada pelos militares como “quadro de referência teórico-concreto” para a análise das relações internacionais e, por conseguinte, para a condução diplomática dos interesses do Estado nacional. FERREIRA, Oliveiros da Silva. *A Crise da política externa: autonomia ou subordinação?*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 100. Outra opinião pode ser vista em: COSTA, *op. cit.*, 1992, p. 226.

<sup>63</sup> CAVAGNARI, *op. cit.*, 1987b, p. 139.

*and strategy are made of the same ingredients, and work (or fail to work well) for the same reasons, in all periods and among all participants. [...] Elegance in argument, altitude of moral purpose, weight of quantitative support – are all irrelevant if the ideas at issue are empirically challenged. [...] 'Theory cannot be accepted as conclusive when practice points the other way.'* [...] *Whether humans (and their permanent nature) navigate by the stars or via satellites of the... (GPS), and whether they communicate by smoke signals or via space vehicles, matters not at all for the permanent nature of strategy*<sup>64</sup> [sem grifos no original]

Além de se verificar modos e graus de assimilação da geopolítica europeia no pensamento das elites<sup>65</sup> conservadoras latino-americanas, em geral, e das forças armadas, em particular, seria importante se descobrir como e se, de fato, as versões 'latinas' daquela influenciaram ou condicionaram as políticas externas regionais, sobretudo nos países sob intervenção militar.<sup>66</sup>

Este trabalho, no entanto, em razão não apenas do tema escolhido, mas também por limitações do espaço e do tempo disponíveis, restringir-se-á à América do Sul e, nesta,

<sup>64</sup> GRAY, Colin. Clausewitz rules, OK? The future is past – with GPS. *Review of International Studies (RIS)*, GB: Cambridge Univ. Press, Vol. 25, Special Issue, pp. 164-165, 169 e 182, December 1999.

<sup>65</sup> Uma definição de 'elite' bastante satisfatória foi formulada pelo canadense Guy Rocher (*Sociologia geral*, 3ª ed., Lisboa, 1977). Essa compreende as pessoas e os grupos que, graças ao poder que detêm ou à influência que exercem, contribuem para a ação histórica de uma coletividade, seja pelas decisões tomadas, seja pelas idéias, sentimentos ou emoções que exprimem ou simbolizam. Alguns se referem à elite do poder, outros à elite dirigente, à categoria dirigente, ou mesmo à classe dirigente. O processo de "circulação das elites" foi estudado principalmente por Pareto (*The Rise and Fall of the Elites*, 1968) e Mosca (*The Ruling Class*, 1939). Olsen (*Power in Societies*, 1970), sumariando as diversas vertentes dos formuladores da *Teoria Elitista*, diz que "Os teóricos das elites diferem em suas descrições dos padrões organizacionais entre elites, mas têm sugerido que em uma sociedade altamente desenvolvida pode haver várias categorias diferentes de elites, incluindo 'elites dirigentes' que exercem o poder diretamente, um ou mais conjuntos de 'sub-elites' que executam as decisões e políticas da elite e que, pois, mantêm as elites no poder, bem como fornecem um constante suprimento de novo pessoal, numerosos grupos de 'contra-elites' que ocasionalmente desafiam os governantes e procuram derrubá-los (mas que são mais comumente absorvidos na classe dirigente sem perturbar seriamente seu poder), e talvez mesmo diversos níveis de 'semi-elites' entre os governantes e as massas que fornecem recursos necessários, canais de comunicação, proteção para os governantes". PARETO, V. e MOSCA, G. *apud* PREWITT, Kenneth; STONE, Alan. *The Ruling Elites: Elite Theory, Power, and American Democracy*. NYC, USA: Harper & Row, 1973, pp. 160-164 e ROBERTS, Geoffrey K. *Dicionário de análise política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972, p. 86; OLSEN, M.E. *apud* SIMÕES, Teotônio. *Os Bacharéis na Política – A Política dos Bacharéis*. 1983. [n.d.]. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – DCS, Universidade de São Paulo, São Paulo, Cap. 1, Parte IV.

<sup>66</sup> Sobre interações e crises entre as elites conservadoras e as forças armadas no continente, entre outros autores, ver: ROUQUIÉ, Alain. *Estado militar na América Latina*, O. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1984, pp.40-55; CHERESKY, Isidoro; CHONCHOL, Jacques (Orgs.). *Crise e transformação dos regimes autoritários*. São Paulo: Ícone Ed., 1986, *passim*.

Especificamente sobre o Brasil, para aliança autoritária entre a burguesia estatal e os militares, consultar: TAVARES, José Antônio Giusti. *Estrutura do autoritarismo brasileiro*, A. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982, pp. 105-134; VIEIRA, R. A. Amaral. *Intervencionismo e autoritarismo no Brasil*. São Paulo: Difel, 1975, pp.71-82. Sobre a influência da origem social dos militares no processo de militarização da sociedade, ver: STEPAN III, Alfred Charles. *Social origins and their meaning for political behavior*. In: \_\_\_\_\_. *Patterns of civil military relations: the Brazilian political system*. 1969. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Columbia University, USA pp. 70-81, pp. 70-81.

especificamente, a investigar a influência do pensamento geopolítico – nos meios castrense e diplomático – em determinadas iniciativas da política externa brasileira e, secundariamente, como tais iniciativas eram percebidas na Argentina e no Paraguai.

## 1.7 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO CONE SUL

No começo do século XX, os militares principalmente, mas também diplomatas, políticos e acadêmicos de várias áreas do conhecimento, estando na ‘periferia do mundo’, tentavam compreender – para aprender a agir sob – a nova ordem internacional que se formava no Hemisfério Norte, com o término da Primeira Guerra Mundial.

Nesse sentido, entre outros possíveis instrumentais analíticos, a geopolítica foi, assim se supõe, justamente por sua simplicidade conceitual e possibilidade de aplicação na prática política, a perspectiva teórica de mais fácil compreensão, assimilação e difusão, no Cone Sul, tanto pelas forças armadas quanto pelas elites civis dirigentes.

Desde o fim do século XIX até o começo do seguinte, a introjeção de idéias e teorias européias – como positivismo, determinismo monista, organicismo e darwinismo social – nas elites oligárquicas, sobretudo a brasileira, foi um processo já bastante estudado por vários autores interessados nas origens do denominado ‘pensamento autoritário’ e na história das idéias no Brasil.<sup>67</sup>

Mediante mecanismos análogos, acredita-se, assim também se passou com a cosmovisão geopolítica no meio militar, a princípio, e desse, por canais e em graus distintos em cada país, para as elites civis. A discussão dos prováveis mecanismos e espaços – sobremaneira a Escola Superior de Guerra – de interação intelectual entre militares e diplomatas brasileiros, ou seja, da ‘intercomunicação’ entre o pensamento militar e a política externa, será vista, todavia, no Capítulo 3 desta dissertação.

---

<sup>67</sup> Ver: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *As Força Armadas: política e ideologia no Brasil, 1964–1969*. Petrópolis, Vozes, 1976, pp. 35-37. Consultar também: COSTA, João Cruz. *Contribuição à história das idéias no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956; PAIM, Antonio. *História das idéias filosóficas no Brasil*. São Paulo: Convívio, 1987; PRADO Jr., Caio. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Empresa Gráfica Revista dos Tribunais, 1933. ANDRADE, Manuel Correia de. *O Brasil e a América Latina*. 9ª ed., São Paulo: Contexto, 1999.

### 1.7.1 A GEOPOLÍTICA E OS MILITARES NO BRASIL

Antes de se conhecer as principais teses e postulados geopolíticos no Brasil, na Argentina e no Paraguai, é mister a introdução de alguns conceitos e definições indispensáveis para o efetivo entendimento do discurso geopolítico no meio militar brasileiro, especialmente quando se tem em conta o estudo de caso ora proposto.

Em razão do período estudado e dos atores envolvidos, também se julga pertinente uma rápida introdução aos conceitos básicos utilizados na denominada ‘doutrina esguiana’<sup>68</sup>.

A definição de Estratégia – ou *Grande Estratégia*, para o general Golbery do Couto e Silva – pode ser enunciada *stricto sensu*: a arte, ou o método, de atingir os objetivos fixados pela política nas relações interestatais – nas relações de força, nas relações de potência – por todos os meios disponíveis, militares e não-militares. Embora o emprego da força – ou da simples ameaça de emprego desta – seja eventual, a estratégia deve ser obrigatoriamente pensada e conduzida na expectativa desse emprego, na perspectiva da guerra – se, em dado momento, algum motivo político justificá-la. Tal perspectiva é o conceito central da *Grande Estratégia*, assim como a perspectiva do combate é o conceito central da estratégia militar.<sup>69</sup>

Essa conceituação é pertinente àquela apresentada pelo comandante-geral da Escola Superior de Guerra, general Juarez Távora, em 1953:

*Em virtude, porém, de a sociedade e a guerra se haverem tornado mais complexas, a estratégia tem exigido uma crescente consideração de fatores não militares – econômicos, psicológicos, morais, políticos e tecnológicos – deixando de envolver um simples conceito de tempo de guerra, para se tornar um elemento inerente à arte do estadista em todos os tempos.*<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Para trabalhos exaustivos sobre a ESG e sua doutrina, ver ARRUDA, Antônio de. *A Escola Superior de Guerra*. 2ª ed ampliada. São Paulo: GR, 1983; e GURGEL, José Alfredo A. *Segurança e democracia: uma reflexão política sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: BibliEx – José Olympio, 1975. Crítica sobre o papel – e sobre a suposta influência política – da ESG nos governos militares foi apresentada em MIYAMOTO, Shiguenoli, *Escola Superior de Guerra: mito e realidade. Política e Estratégia*, São Paulo, Vol. V, nº 1, pp. 76-97, jan-mar 1987a. Em outro texto, Miyamoto afirma que “a geopolítica, junto com os outros componentes designados *Objetivos Nacionais, Poder Nacional e Segurança Nacional, serviu para elaborar de forma consistente a Doutrina de Segurança Nacional*” e conclui: “Ao ser pensada sob ângulos tão diversos [além do espaço e do território, também as questões de segurança e de projeção internacional], com uma gama imensa de alternativas, a geopolítica pode ter servido de suporte para influenciar não apenas a política externa, mas também a política interna do país”. Em: MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e política externa brasileira*. Marília, São Paulo: FEF/CSD–Unesp, 1987b, pp. 14-15; Idem. *Geopolítica e política externa brasileira. Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, pp.148-149, 1984a.

<sup>69</sup> Ver CAVAGNARI Filho, Geraldo Lesbat. *Notas sobre Estratégia e o emprego futuro da força*. In: Braz Araújo (Coord.). *Estratégia no novo cenário mundial*. Vol. 5. São Paulo: Naippe/USP, 1996.

<sup>70</sup> TÁVORA, Juarez. *A segurança nacional, a política e a estratégia – conceituação e inter-relações*. Rio de Janeiro: ESG, 1953, p.11 (Conferência A-01-53). Segundo Arruda, nessa conferência foram apresentados os conceitos fundamentais da doutrina esguiana, tais como *Segurança, Poder, Política, Estratégia e Objetivos Nacionais*. Ver ARRUDA, *op. cit.*, 1983, p. XXX.



Desse modo, o conceito de estratégia adotado desde então, sob o signo da Guerra Fria, – com variações poucas apenas – tanto na ESG e como nas Forças Armadas a correlacionava com a política nacional de segurança e com a consecução dos objetivos nacionais permanentes:

*A Estratégia [Estratégia Geral ou Grande Estratégia] é, nesse sentido, a arte de aplicar os recursos de uma nação, ou de uma coligação de nações – inclusive suas forças armadas – com a finalidade de promover, efetivamente, a consecução dos objetivos vitais da nação (ou coligação), assegurando-se contra quaisquer inimigos reais, potenciais ou simplesmente presumíveis.*

[...]

*A idéia de Estratégia subentende antagonismos, conflitos, choques, atuais ou potenciais, de interesses, pressões e reações, objetivos a alcançar ou manter, a despeito de tais pressões ou reações [de outros Estados]. [...] A idéia de Política... aí incluindo o gozo da segurança nacional – abrange, contudo, campos de ação enquadrados dentro da soberania exclusiva do Estado e que podem ser trabalhados sem interferência, ou com interferência desprezível, dos Poderes de outras nações. Poderíamos, assim, considerar a estratégia, em sua acepção mais ampla, como sinônimo de política de segurança nacional, encarada esta, também em seu sentido mais lato. Fora de quaisquer limitações de caráter militar.<sup>71</sup>*

Ao final o general Távora, voltando a citar Edward Mead Earle, assim sentenciou: “Diplomacia, estratégia, ações políticas e poderio militar são inseparáveis”.

Para Golbery, a Estratégia Nacional seria orientada – ainda que nunca substituída – pela Geopolítica, “à luz da geografia dos espaços politicamente organizados e diferenciados pelo homem”. As análises geopolíticas do ‘espaço político’ seriam, nesse sentido, efetuadas com vistas na formulação de linhas de ação política (diretrizes) aplicáveis ao campo interno (i.e. integração, defesa e valorização do território), enquanto que aquelas análises voltadas para os efeitos da “posição espacial” relativa (do Brasil no mundo), envolvendo políticas de ataque e de defesa, implicariam *ultima ratio* a “projeção do espaço nacional sobre os espaços circunvizinhos”.

As políticas nacionais, internas e externas, orientadas – por entre outras abordagens – pelas análises geopolíticas, buscam assim garantir a consecução e a defesa dos interesses nacionais, a despeito dos antagonismos existentes. Para tanto, o país precisaria contar com um poder nacional adequado e o planejamento da Política de Segurança Nacional

<sup>71</sup> TÁVORA, *op. cit.*, 1953, pp.12-13. Arruda lembra que essa definição foi originalmente proposta por Edward Mead Earl em “*Makers of Modern Strategy*”. Ver ARRUDA, *ibidem*, p. 58.

basear-se nos Objetivos Nacionais Permanentes<sup>72</sup> (ONPs), com a adaptação dos meios disponíveis aos fins almejados.

De acordo com Golbery, é na fase de formulação política de mais alto nível, mediante avaliações estratégicas das conjunturas (AECs), internas e externas, e com vistas na consecução e na salvaguarda dos ONPs, que se estabelecerá – ou se atualizará – o denominado Conceito Estratégico Nacional (CEN), a “*diretriz fundamental da Política de Segurança Nacional, tanto na paz como na guerra*”. Por sua vez, o CEN definiria os Objetivos Nacionais Atuais (ONAs) e suas correspondentes Políticas de Consecução (diretrizes governamentais).<sup>73</sup>

O conceito de “Poder Nacional”, empregado nesta dissertação, será na essência o formulado pelo general Távora, em sua palestra seminal de 1953 e que, durante todo o período estudado, foi adotado – com pequenas variações – pelos principais expoentes político-militares do governo Castello<sup>74</sup>:

[...] ‘*Poder Nacional*’, como a expressão integrada dos meios de toda a ordem de que a Nação efetivamente dispõe, no momento considerado, para promover, no campo internacional e no âmbito interno, a consecução e a salvaguarda dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos existentes. Este poder apóia-se, antes de tudo, nos recursos geográficos do país, isto é, em sua base geográfica... de clima, de posição, de população, de reserva de matérias-primas e outros fatores geográficos...<sup>75</sup>

<sup>72</sup> As definições aqui empregadas são aquelas sintetizadas em TÁVORA, Juarez. *A segurança nacional: sua conceituação e seu estudo na ESG*. Rio de Janeiro: ESG, 1959, pp. 4-5. (Conferência C-01-59): (1) *Objetivos Nacionais* – “realidades ou aspirações, relacionadas com a integração física, política, econômica ou social de uma nação, e que, consubstanciados no espírito da elite, se transmitem à sensibilidade do povo-massa como hábito ou necessidades unânimes ou generalizadas da coletividade nacional”; (2) *Objetivos Nacionais Permanentes* – “podem ou devem subsistir senão indefinidamente, pelo menos por longo período de tempo, como um bem já adquirido, ou como simples meta a ser atingida, sem prazo determinado. São de natureza caracterizadamente política”; (3) *Objetivos Nacionais Atuais* – “se referem a aspirações ou necessidades ainda não satisfeitas, mas cuja conquista e manutenção podem considerar-se ao alcance do Poder efetivamente disponível na época considerada. São de natureza eminentemente estratégica”. José Honório Rodrigues afirma que as “*aspirações nacionais permanentes*”, vitais à nação, originam-se do processo histórico, das características do povo e da etapa do desenvolvimento econômico. Essas aspirações, diferentemente da transitoriedade das atuais, têm valor duradouro e são comuns a todas as camadas sociais, elites e massas. Em: RODRIGUES, José Honório. *Aspirações nacionais: interpretação histórico-política*. 4ª ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970, p.73. Em trabalho anterior, já havia estudado como e por quem os interesses nacionais, atuais e permanentes, são interpretados para a elaboração e a condução da política externa brasileira. Ver: RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

<sup>73</sup> SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967, pp. 34-39, 66, 163, 259 e 265. Golbery explica que “o princípio que deve regular a definição dos ONAs é o da *adaptação dos fins aos meios*” [grifos no original]; ver: Idem. *Planejamento estratégico*. 2ª edição. Brasília: Ed. UnB, 1981, p. 65.

<sup>74</sup> Juarez Távora, como ministro dos Transportes e de Obras Públicas; Vasco Leitão da Cunha, das Relações Exteriores; Roberto de Oliveira Campos, do Planejamento e Coordenação Econômica; Golbery do Couto e Silva, ministro-chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI).

<sup>75</sup> TÁVORA, *op. cit.*, 1953, pp.3-4.

Távora não deixava de reconhecer, no entanto, que o Poder Nacional também se assentava em fatores políticos, psicossociais, econômicos e militares, os quais “*nem todos necessariamente derivados da base geográfica*”.

Ainda em 1953, também na ESG, Roberto Campos definiria assim o Poder Nacional: “[...] *como o poder de coerção que uma nação pode exercer sobre as outras, quer por métodos pacíficos, quer por métodos militares*”.<sup>76</sup>

Até mesmo o futuro ministro das Relações Exteriores do primeiro gabinete parlamentarista de João Goulart, San Tiago Dantas, em outra conferência “reservada” na ESG<sup>77</sup>, exporia definição própria do Poder Nacional e explicaria sua perspectiva geopolítica:

*A soma dos meios (de ação interna ou de ação externa) de que dispõe o Estado Nacional para assegurar, na ordem internacional, o preenchimento de seus fins. A noção [...] está, pois, intimamente ligada à técnica das relações exteriores de um Estado. [...] O elemento geográfico desempenha o seu papel pelas facilidades e dificuldades criadas pela geografia física em relação à utilização do Poder Nacional.*

Dantas por fim classificava o Brasil como ‘Estado potencialmente agredido’, isto é, sujeito a antagonismos externos (i.e. agressões militares, infiltrações políticas e culturais, cobiça de recursos naturais, etc.) e cujo interesse vital a ser perseguido por uma política externa soberana deveria ser, portanto, o da preservação da integridade territorial social e econômica.

O desenvolvimento nacional, outro objetivo da política externa, deveria ser perseguido por intermédio de uma estratégia de ‘cooperação voluntária’ com outros países. Tal cooperação – em sua forma mais idealista – implicaria o oferecimento de contra-partidas ou de reciprocidade entre os Estados. Nesse sentido o “poder de barganha” de determinado Estado em relação a outro – fator que integra a política externa – é diretamente proporcional às contra-partidas que eles têm para negociar entre si. Estados imperialistas conseguem a cooperação (*compulsória*) dos demais por métodos quer coercitivos (*via efetiva*) quer potenciais (*via compulsiva*). Por fim, o jurista rejeita de modo incisivo, no caso brasileiro, as “*doutrinas que, pelo contrário [à da tradição juricista da diplomacia], proclamam o direito ao espaço vital, à expansão dos países de acordo com suas potencialidades naturais*”.

<sup>76</sup> CAMPOS *apud* ARRUDA, *op. cit.*, 1983, p. 22.

<sup>77</sup> DANTAS, Francisco C. San Tiago. *O poder nacional – seus móveis, interesses e aspirações – realismo e idealismo políticos*. Rio de Janeiro: ESG, 1953, p.1, 4-5, 15 e 19-21. (Conferência A-02-53)

Também os dois ministros das Relações Exteriores do período Castello, Vasco Tristão Leitão da Cunha (15.abr.1964–17.jan.1966) e Juracy Magalhães (17.jan.1966–15.mar.1967) ministraram palestras para os estagiários da ESG acerca do Poder Nacional e das correlações deste com a Estratégia governamental para a política externa brasileira.

Leitão da Cunha adotava a definição ‘indivisível’ do general Távora para Poder Nacional; porém, didaticamente<sup>78</sup>, o decompunha em fatores internos e externos. Estes condicionam os meios de ação (i.e. políticas interna e externa) do Estado brasileiro para alcançar os Objetivos Nacionais Atuais (ONAs) e, dessa forma, salvaguardar os Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs), de autodeterminação, integridade territorial, integração nacional, prestígio internacional, bem-estar e progresso.<sup>79</sup>

A negociação é o meio preferencial pelo qual a diplomacia busca exercer a ação política do Poder Nacional, ou seja, executar a política internacional do país em relação aos demais Estados soberanos. Logicamente o grau de simetria nas negociações diplomáticas é função do poder (*puissance, power, Macht*) de cada parte nelas envolvidas. No plano internacional, raramente tal simetria é alcançada, condição que proporciona o surgimento das ‘pressões diplomáticas’, mediante as quais o Estado mais forte procura impor – ou ameaça impor – sua vontade, direta ou indiretamente.

Ações subversivas, intervenções diplomáticas, econômicas ou mesmo militares, bem como as guerras, convencionais ou não, são outros expedientes – uma vez malogradas as negociações ou pressões diplomáticas – frequentemente utilizados entre Estados com interesses antagônicos em disputa. Vasco Leitão afirma que existem, não obstante, intervenções ‘legítimas’. Essas são justificadas pela História quando são provocadas – ou mesmo solicitadas (i.e. para contrapor-se a ações subversivas) – pelos próprios Estados intervindos e não pelo Estado ou grupo de Estados interventores.

Como exemplo do tipo legítimo, o ministro citou as intervenções do Império do Brasil na região do rio da Prata. Relembrando a condição de ‘grande potência’ [*sic*] do

<sup>78</sup> CUNHA, Vasco T. Leitão da. **Poder nacional e seus fundamentos políticos: a ação política no âmbito externo**. Rio de Janeiro: ESG, 1954, pp. 2-3, 10, 13 e 16. (Conferência C-10-54)

<sup>79</sup> Entre 1953 e 1968, a Escola Superior de Guerra apresentava explicitamente “Prestígio Internacional”, ou “Projeção Internacional”, como um ONP. Em 1953, o general Juarez Távora definiu assim o ONP *Prestígio Internacional*: “... e a ampliação ordenada do poder nacional, para exercer sem idéia de expansionismo territorial – hegemonia no continente sul-americano [sem grifos no original], como decorrência natural de suas potencialidades” (TÁVORA *apud* GURGEL, *op. cit.*, 1975, p.51). Algumas vezes, “autodeterminação” e “integridade territorial” eram expressos pelo conceito de “soberania”. Da mesma forma, “desenvolvimento”, ou “prosperidade”, aos poucos cederam lugar ao termo “desenvolvimento”. Ver ARRUDA, *op. cit.*, 1983, pp. 80-81. Também GURGEL, *op. cit.*, pp. 44-52 e 75-76, pormenoriza as aspirações e objetivos nacionais que conformaram a doutrina da ESG, sob o signo do binômio segurança–desenvolvimento castellista.

Império, Vasco Leitão aduz por fim que, apenas com o robustecimento do poder nacional, a ação internacional do Brasil poderia tornar-se mais assertiva e, desse modo, propiciar ao país a oportunidade de voltar a ascender ao status de potência mundial<sup>80</sup> [sic].

Considerações análogas foram proferidas pelo então senador pela Bahia, general Juracy Magalhães, acerca dos conceitos de Estratégia, Poder Nacional, Segurança Nacional e política internacional.<sup>81</sup>

O segundo chanceler do governo Castello Branco, ao comentar os métodos de ‘persuasão’ utilizados pela diplomacia, ressaltou, entretanto, a crescente prática de se enviar ‘emissários especiais’, em nome dos Chefes de Estado, para as negociações diplomáticas de alto nível. Algumas vezes, esses acabavam por prescindir até mesmo do corpo diplomático formal.

Por fim, bastante influenciada pela doutrina norte-americana do *National War College*, mas também pelo pensamento autoritário nacional, a Escola Superior de Guerra passou a sistematizar em sua doutrina as então hodiernas acepções de segurança nacional.<sup>82</sup>

Naquele dicotômico período de Guerra Fria, o conceito de defesa, de caráter eminentemente militar e que pressupunha a ação das forças armadas ante uma agressão externa de caráter convencional, não mais parecia ser suficiente para explicar – e justificar nas sociedades democráticas – o novo [sic] papel dos aparelhos<sup>83</sup> repressivos e ideológicos do Estado, porquanto em meio a ameaças das chamadas guerras revolucionárias.

<sup>80</sup> Note-se que, após a intervenção na República Dominicana, em abril de 1965, por tropas estadunidenses, a participação de exércitos centro-americanos – e também o do Paraguai, todos sob o comando do Exército brasileiro (durante a gestão do próprio Vasco Leitão no MRE), está de acordo com esse tipo de ‘legitimação’, colocada pelo então chefe do Departamento Político e Cultural do Itamaraty. Em contraste, na Argentina, o envio de tropas para Santo Domingo – medida que supostamente obstaria a proeminência militar do Brasil na região – não ocorreu, pois havia, além da negativa formal da Câmara de Deputados, a relutância do presidente Arturo Illia e de sua base política radical-nacionalista. Esse teria sido um fator a mais a concorrer para o golpe militar de Juan Onganía e, ao mesmo tempo, a demonstrar a falta de sintonia entre o *Palácio San Martín* e as Forças Armadas argentinas. BANDEIRA, op. cit., 1993, pp. 202-203.

<sup>81</sup> MAGALHÃES, Juracy M. A ação estratégica e o poder nacional – a estratégia no campo político. Rio de Janeiro: ESG, 1956, pp. 6-9, 39-44. (Conferência C-25-56)

<sup>82</sup> Estudo acerca das origens autoritárias [nos pensamentos de Alberto Torres e Oliveira Vianna] da DSN esguiana e da missão institucional de “formação da elite dirigente” – porquanto a elite civil era considerada por muitos militares incapaz de conduzir o país para seu “destino de grandeza” – é apresentado por OLIVEIRA, op. cit., 1976, pp. 19-43. Miyamoto vai além e afirma que: “[...] a doutrina de segurança nacional não tem suas origens apenas na ESG, mas remonta ao positivismo comtiano, ao nazismo e ao pensamento de Góes Monteiro... O que vem comprovar, irrefutavelmente, a visão autoritária que permeia a doutrina esguiana, na qual somente a elite [não necessária mas fundamentalmente esguiana] teria lugar assegurado controlando o aparato estatal, falando e agindo em nome da sociedade...”; em: MIYAMOTO, op. cit., 1987a, pp. 78-82.

<sup>83</sup> Segundo Louis Althusser, “o Estado, para reproduzir e manter a ordem [de dominação capitalista] criou dois aparelhos específicos: o ‘aparelho repressivo’ [estatal, predominantemente repressivo, mas também ideológico], institucionalizado pelo sistema jurídico e representado pelas forças da polícia, do exército e dos tribunais, de

Dessa forma, era necessário expandir o conceito de segurança nacional para além daquele sentido estritamente militar da defesa territorial. Já na conferência de 1953, o comandante da ESG, general Juarez Távora, assim definiu a “Segurança Nacional”<sup>84</sup>:

*Maior ou menor grau de garantia que, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, um Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos Nacionais, contra a ação adversa de fatores internos e externos.*

A Doutrina da Segurança Nacional lucubrada na ESG<sup>85</sup> pretendia, nesse sentido, propiciar ao Estado uma metodologia que garantisse – na fase do planejamento político – o estabelecimento do que se convencionou chamar na Escola de “Premissas Básicas”<sup>86</sup>. Nestas deveriam estar relacionadas as capacidades atuais (disponíveis) e futuras (possíveis) de mobilização dos recursos geográficos e humanos da Nação – ou seja do Poder Nacional, em um determinado momento e dentro de um prazo estimado, respectivamente – ante constrangimentos de ordem interna ou externa e, se fosse o caso, as hipóteses de guerra pertinentes.

Da confrontação entre as “Premissas Básicas” e os ONPs, surgiria o Conceito Estratégico Nacional, que englobaria os Objetivos Nacionais Atuais e as Políticas de Consecução de governo. De forma bastante resumida, essas seriam as etapas prescritas pelo então tenente-coronel Golbery do Couto e Silva para o planejamento estratégico da segurança

---

*um lado, e o ‘aparelho ideológico’ [público ou privado; predominantemente ideológico, mas também repressivo], este como instrumento de formação da consciência: família, igreja, escola, sindicatos, meios de comunicação social e outros’.* Ainda que os aparelhos ideológicos sejam permeáveis às contradições e lutas sociais, a autonomia que detêm perante o Estado é apenas relativa. A ESG, diferentemente de sua ‘mentora’ estadunidense, aceitava – e incentivava – a presença da “elite civil” em seus cursos de formação. Nesse sentido, poderia ser classificada como um aparelho de Estado ‘misto’, uma vez que, a despeito de sua subordinação a um aparelho estatal repressivo (i.e. as Forças Armadas), sua função é primordialmente doutrinária (ideológica). ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985, p. 60.

<sup>84</sup> Para trabalho abrangente sobre as doutrinas de segurança nacional na América do Sul, consultar COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. No Brasil, a DSN sistematizada pela ESG tornou-se lei no governo Castelo Branco (Decreto-Lei n.º 314, de 13 de março de 1967). O DL 314/67 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 898/69 e finalmente substituído pela Lei de Segurança Nacional (Lei n.º 6.620/78). Esta foi prorrogada duas vezes até ser revogada pela ainda vigente LSN (Lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983).

<sup>85</sup> Para origens e evolução da doutrina na ESG, ver ARRUDA, *op. cit.*, 1983, pp. XXVIII-XLI, e GURGEL, *op. cit.*, 1975, pp 34-60. Doutrina (ou *Weltanschauung*) pode ser aqui conceituada como “conjunto de idéias básicas, norteadoras de determinado ramo de atividade, não impostas, mas livremente aceitas, mediante convicção plena de sua procedência e acerto”, segundo ARAÚJO *apud* GURGEL, *ibidem*, p. 51. Entre as “idéias básicas” na DSN brasileira poderiam ser citadas: grande população, vasta extensão territorial e abundantes recursos naturais; posição geográfica privilegiada (estratégica) perante o conflito Leste-Oeste; pertencimento moral e filosófico ao Ocidente; possibilidade de infiltração comunista em decorrência da incapacidade das elites e do despreparo das massas.

<sup>86</sup> Golbery definiu as “Premissas Básicas” como a síntese das conclusões e dos ‘juízos de valor’, decorrentes das Avaliações Estratégicas da Conjuntura e de sua provável evolução no tempo e no espaço. SILVA, *op. cit.*, 1981, p. 65. 92.

nacional.<sup>87</sup> Pode-se perceber que esse método de planejamento da ESG, prescritivo da ação política governamental, fundamentou-se claramente nas premissas sistêmicas de Karl Deutsch e David Easton.<sup>88</sup>

Joseph Comblin afirma que, na América Latina, “*a doutrina de segurança nacional e a geopolítica crescem paralelamente*”. O professor belga ressalva, entretanto, que a geopolítica não era necessariamente relacionada à ideologia de segurança nacional, uma vez que esta poderia prescindir da principal contribuição daquela: a fundamentação científica, ou pseudocientífica, os conceitos de Nação (*ratzeliano*) – e desse aos de Objetivos Nacionais – e de bipolaridade (*mackinderiano*), com as implicações decorrentes para a segurança e defesa nacionais. Tais conceitos, afinal, poderiam ser dados como premissas básicas – sem quaisquer justificativas – para o desenvolvimento da doutrina.<sup>89</sup>

Comblin criticava o uso da geopolítica como ‘ciência do Estado’, ou seja, como “*a base racional privilegiada do Estado*” para os projetos – e destinos – nacionais. Com efeito, em 1959, Golbery afirmava que a geopolítica à luz das realidades geográficas de espaço e posição do país, propunha diretrizes – estratégicas ou não – à política nacional. Quando essas diretrizes visavam a questões de segurança e de defesa nacional, isto é, residiam no âmbito da Estratégia, surgia a geoestratégia, ou “*geopolítica de Segurança Nacional*”.<sup>90</sup>

Com a apresentação dos conceitos e premissas teóricas mais importantes que informaram a doutrina da ESG – e, por conseguinte, também o *Denkkollektiv* do primeiro escalão do governo militar de Castello Branco –, pode-se proceder à introdução das teses e

<sup>87</sup> Ibidem, pp. 27-69.

<sup>88</sup> A “Teoria dos Sistemas” abrange um conjunto de assertivas (conceitos, hipóteses e proposições) acerca das relações entre variáveis dependentes e independentes, nas quais mudanças em uma ou mais variáveis são acompanhadas, ou seguidas, por mudanças em outras variáveis ou combinações destas. Existem duas abordagens fundamentais nessa corrente teórica em relações internacionais: (1) a que focaliza nos atores, ou agentes, e nas relações entre eles, independentemente de serem indivíduos, grupos, Estados, burocracias, etc.; (2) a que põe ênfase na estrutura que provê o quadro (*framework*) no qual tal interação ocorre. O conceito de interdependência é empregado na teoria sistêmica para caracterizar o resultado das interações entre as unidades no sistema internacional global. Assim, quanto maior a interdependência, maior seria a probabilidade de aquelas perderem a autonomia (soberania absoluta) sobre o processo decisório, interno ou externo. A interdependência, desse modo, não é simétrica. Segundo R. Harrison Wagner, uma relação de interdependência entre partes que não são iguais (em poder nacional) deveria ser classificada como “dependência”, definida por necessidade *latu senso*, ou como “assimetria”, que implica que uma das partes beneficia-se mais (da relação) do que a outra. DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, *op. cit.*, 1996 pp.100-103. Para uma avaliação crítica do modelo de planejamento estratégico da ESG – do tipo prescritivo – em função da teoria sistêmica, ver GRILLO, Vera de Araújo. A teoria dos sistemas e o modelo da ESG: uma análise. *Política e Estratégia*. São Paulo: Convívio, Vol. VI, N° 1, pp. 75-97, jan-mar 1988.

<sup>89</sup> COMBLIN, *op. cit.*, 1978, pp.23-24.

<sup>90</sup> SILVA, *op. cit.*, 1967, pp. 105 e 171. Para críticas e outras correlações entre geopolítica e DSN, ver VALDÉS, Jorge A. Tapia. *El Terrorismo de Estado: La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*. Mexico, 1980, pp. 113-117; e também CHIAVENATO, *op. cit.*, 1981, pp. 28-38.

teorias geopolíticas mais difundidas no subcontinente sul-americano, notadamente no Brasil, na Argentina e no Paraguai.



## CAPÍTULO 2 – GEOPOLÍTICA NO BRASIL, NA ARGENTINA E NO PARAGUAI

A tendência dos Estados de possuírem várias saídas para o mar, se possível para mares diferentes; aspiração dos Estados ao domínio da totalidade das bacias hidrográficas; por fim, a tendência dos Estados a rematarem seu domínio por onde o tráfego seja capaz de levá-lo – são os postulados essenciais à compreensão do complexo geopolítico sul-americano.

(Mário Travassos, 1930)

Primeiramente, em benefício da precisão metodológica e a despeito das numerosas definições para a “Geopolítica” elaboradas por autores sul-americanos, apresentam-se aquelas que, em virtude da objetividade, da completude conceitual e do distanciamento que encerram, parecem mais promissoras:

[É] o impacto de determinados fatores geográficos nas políticas de segurança externa, sendo os mais importantes: a localização relativa [Lage]<sup>91</sup> entre os Estados; a distância entre os espaços territoriais [Raum]; assim como o solo, o clima e os recursos naturais dentro do Estado. Também pode ser descrita como a relação entre a política de poder e a geografia. A utilidade da análise geopolítica deriva, em parte, da formulação de relações gerais, ou teorias, entre esses aspectos geográficos e as políticas; relações que trazem novos ‘insights’ para o estudo das relações internacionais. A geopolítica... representa um método de estudo das relações exteriores e estratégicas, tendo a ver com o planejamento [governamental] tanto da paz quanto da guerra.<sup>92</sup>

Em 1997, para o caso da América do Sul, o professor de Ciência Política Philip Kelly propôs definição ainda mais sintética: “Geopolítica é o impacto de certos fatores geográficos na política externa de um dado país.”<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Lage tem duas acepções em português: *posição astronômica* (latitude e longitude) e *situação geográfica* (tipo de relevo; proximidade ou afastamento do mar, como maritimidade e continentalidade, etc.). Raum é a área ocupada por um Estado, é o território do Estado-Nação.

<sup>92</sup> KELLY, Philip; CHILD, Jack (Orgs.). *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. CO, USA: Lynne Rienner Publ., 1988, pp. 2-3. Tradução livre.

<sup>93</sup> KELLY, Philip. *Checkerboards & shatterbelts: the geopolitics of South America*. TX, USA: Univ. of Texas Press, 1997, p.1. Tradução livre. Kelly considera que no continente americano não existe país – ou zona – que possa receber a classificação de *shatterbelt*. Para ele, o último e mais recente caso foi o da Cuba castrista, pela qual EUA e URSS competiram e houve, de fato, o risco de guerra entre as superpotências. As condições para que uma região, ou um país, possa ser considerada um *shatterbelt* são: (a) a existência de competição (por influência política, interesses econômicos, domínio militar, etc.) por parte de potências extra-regionais ou estrategicamente posicionadas; (b) a disposição dessas potências em recorrer à guerra por e nestas regiões; (c) o engajamento dos líderes regionais – próximos ao *shatterbelt* – em ‘alianças’ (formais ou informais; militares, diplomáticas ou comerciais, etc.) com as potências externas ou estratégicas, com o intuito de garantir a consecução dos interesses de seus países, mesmo em casos de conflitos bélicos. O conceito recente de *shatterbelt* surgiu no fim da Segunda Guerra Mundial, com Saul Cohen, mas esse, não obstante, sofreu fortes influências das

Os fatores geográficos os quais Kelly considera mais influentes na formulação das políticas externas sul-americanas são: *posição* (estratégica) e *localização* (geográfica) dos países em relação aos centros de poder mundiais; *acesso* – exclusivo ou compartilhado – desses aos recursos naturais; bem como, *área*, *tamanho*, *tipo de solo*, *clima* e *distribuição populacional* de cada país.

Outra definição bastante objetiva e análoga à precedente é a formulada pelo cientista político Geoffrey K. Roberts, para quem a geopolítica é o “*estudo da influência do ambiente geográfico – especialmente os aspectos físicos, étnicos, demográficos e econômicos – sobre a política governamental. Trata especialmente da influência na política externa dos Estados e nos conflitos resultantes dessa política*”.<sup>94</sup>

Desse modo, geopolítica é empregada neste trabalho como uma “doutrina” de caráter normativo-estratégico, na medida em que ela, ao ser utilizada para descrever fenômenos internacionais à luz dos condicionamentos geográficos, em última análise, tenciona prescrever cursos estratégicos de ação política.

Definido o termo ‘geopolítica’, resta conhecer a utilidade teórica deste para a compreensão do equilíbrio (ou balanço) de poder<sup>95</sup> entre os Estados sul-americanos. Um primeiro conceito, inovador e bastante útil nesse sentido, foi enunciado pelo próprio Philip Kelly. Trata-se do padrão *checkerboards* (“tabuleiros de damas”) de relações intra-regionais. Esse padrão multipolar de equilíbrio de forças, argumenta ele, teria impedido maior ‘unidade’ ou coesão geopolítica entre os países da área. Dessa forma, a máxima, “*Meu vizinho é meu inimigo, mas o vizinho do meu vizinho é meu amigo*”, que começaria a operar já na fase de

“*Rimlands*” de Mahan. Consultar: KELLY, P.; PÉREZ, L. The “*Shatterbelts*” of the Americas. *Historical Text Archive*, MI, USA: Mississippi State Univ., 2000, pp. 1-2.

<sup>94</sup> ROBERTS, Geoffrey. *Dicionário de análise política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972, p. 105.

<sup>95</sup> Equilíbrio ou balanço de poder (*balance of power*) é um conceito polissêmico, cujas várias interpretações são geralmente incompatíveis. Enquanto A. F. Pollard aduz a dimensão associativa da ‘balanço de poder’ do concerto europeu de 1819, o neo-realista K. Waltz defende que a expressão implica relacionamentos claramente adversários. Os realistas clássicos, como Morgenthau, tendem a atingir um meio-termo entre essa duas acepções extremadas. As críticas continuam em relação aos distintos propósitos do emprego da expressão (descrição, análise, prescrição ou propaganda) e à incapacidade de claramente se definir o “balanço de poder” ou como um sistema ou como um ‘conjunto de regras operacionais’. Para saber mais acerca desse debate, ver: REVIEW OF INTERNATIONAL STUDIES. Special Issue on the Balance of Power. Great Britain: RIS, Vol. 15, Number 2, April 1989. Nesta dissertação será empregada a definição escolhida por Morgenthau: balanço de poder refere-se a um *status quo de facto*, no qual o poder está distribuído entre os Estados de forma aproximadamente equitativa. O autor afirma que a disputa pelo poder, para aumentá-lo ou mantê-lo, no sistema internacional acontece segundo dois padrões: uma oposição direta entre dois Estados; uma competição entre dois (ou mais) Estados pela influência ou dominação sobre outro Estado (ou grupo de Estados). MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Brief Edition. Revised Kenneth W. Thompson. MS, USA, McGraw-Hill, 1993, pp.183-193.

independência das ex-colônias sul-americanas, teria promovido um padrão de fragmentação recorrente nas alianças políticas, diplomáticas e militares desses países.

Com efeito, em vários momentos da história das relações internacionais das nações sul-americanas, podem-se notar alianças ‘preferenciais’ geralmente envolvendo dois grupos: de um lado, Brasil, Chile e Colômbia; do outro, Argentina, Peru e Venezuela. Naturalmente, dependendo dos objetivos e dos constrangimentos conjunturais, internos e externos, países do mesmo grupo também podiam ‘digladar-se’ entre si, mas o padrão *checkerboards* é consistente através da história diplomática da região.

Na verdade, muitos historiadores brasileiros já relataram essas constantes convergências político-diplomáticas entre Brasil e Chile em estratégias de contenção da Argentina; bem como episódios nos quais Argentina e Chile uniram esforços ocasionalmente para obstaculizar iniciativas por parte do Brasil. A inovação aqui foi o fato de Kelly ter enxergado um instigante ‘padrão geográfico’ nesse jogo de alianças estatais.<sup>96</sup>

Em relação aos ‘prisioneiros geopolíticos’ Bolívia e Paraguai, para utilizar a expressão de Golbery, bem como ao Uruguai, verifica-se que eles têm desempenhado historicamente um papel ‘ambíguo’: ora atuam como Estados-Tampão genuínos, minimizando as contendas de seus vizinhos mais fortes; ora formam alianças – nem sempre declaradas – com uma das partes, de modo a conter o outro país.

Kelly (1997) relaciona várias teorias e conceitos característicos nos ensaios dos geopolíticos sul-americanos. Dentre eles, foram selecionados apenas os que mais diretamente se relacionam com o objeto desta dissertação.

A tese do país-chave – no papel de potência regional, porém, ‘submissa’ à potência global – é explicação recorrente para as manifestações de liderança do Brasil na

---

<sup>96</sup> Entre os principais historiadores que estudaram as alianças *checkerboards* nas chancelarias e casernas da América do Sul, podem ser citados: RODRIGUES, José Honório. **Interesse nacional e política externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p. 26. CERVO, Amado; Bueno, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 195 e *passim*; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993, pp. 82, 100, 179 e 228; HILTON, Stanley E. Brasil – Argentina. In: JAGUARIBE, Hélio et al. **Leituras de Política Internacional**. Brasília: UnB, 1982, p.110; CARVALHO, Delgado de. **História diplomática do Brasil**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1959, p. 328. DORATIOTO, Francisco F. M. Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mário (Orgs.). **História do Cone Sul**. Brasília-Rio de Janeiro: Ed.UnB-Revan, 1998, pp. 220-223; RAPOPORT, Mário. Os países do Cone Sul e as grandes potências. In: *ibidem*, pp. 250/263; BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração. In: *ibidem*, pp. 302/330; BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade. In: FUNAG. **A visão do outro: seminário Brasil-Argentina**, p. 249, 2000.

América Latina. Principalmente para argentinos, peruanos e venezuelanos, o país seria apenas um “títere” a salvaguardar os interesses econômicos de Washington na região.<sup>97</sup>

O professor peruano Gino Costa, por exemplo, afirmava que o Brasil desejava fazer da América do Sul seu “*quintal seguro, estável, pacífico e próspero*”, no qual sua influência econômico-comercial fosse indiscutível e sua segurança nacional, inteiramente garantida. O país buscava tal posição por meio de projetos binacionais, nos quais mantinha clara vantagem em “*todos os indicadores de poder*” e que aumentariam a influência sobre os vizinhos. O “quintal sul-americano” serviria, dessa maneira, como base para o Brasil, “potência regional”, se projetar internacionalmente.<sup>98</sup>

Também os conceitos *mackinderianos* de *heartland* e dos poderes marítimo e terrestre eram empregados amiúde para explicar as rivalidades entre Argentina e Brasil na disputa pelo controle dos países mediterrâneos, Paraguai e Bolívia, “prisioneiros geopolíticos”, como a eles se referia Golbery.

A “*marcha para o Oeste*” brasileira – em busca de uma saída para o Pacífico, condição geoestratégica necessária para se tomar uma potência em escala continental – era percebida pelos vizinhos como demonstração de vontade geopolítica de o Brasil concluir seu “destino manifesto”, mediante a “nobre emulação” *vis-à-vis* aos Estados Unidos que Rio Branco já preconizara desde o começo do século.

Apesar de o “expansionismo” brasileiro ter sido o mais denunciado e estudado, Argentina e Chile também perseguiram “*destinos manifestos*”, de formas geralmente dissimuladas, mas nem por isso menos agressivas. A diferença é que, enquanto o Brasil projetava-se para dentro do continente, ocupando seu vasto território e articulando-o aos dos

<sup>97</sup> Ver MARTINS, Carlos Estevam. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1977, pp. 376-377. Considerações sobre o suposto papel subimperialista do Brasil já haviam sido feitas em trabalho anterior do mesmo autor: MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 1964-1974. *Cadernos Cebrap*, São Paulo: Brasiliense, N° 12, pp. 62-63, abr-jun 1975. O coronel da reserva Geraldo Cavagnari Filho, pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, enxerga nesse relacionamento Brasil-EUA, antes uma relação dialética sobre a autonomia estratégica que caberia, de fato, ao Brasil. Enquanto este busca afirmá-la em seu espaço geopolítico, aquele procura subordinar o “aspirante à potência” aos seus imperativos estratégicos. Ver mais em: CAVAGNARI Filho, Geraldo Lesbat. Autonomia militar e construção de potência. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de [et. al.]. **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, pp. 57, 77, 79, 86, 87 e 99, 1987a. Análise forânea, porém apologética, sobre a política externa brasileira voltada para a construção da potência “*within a relatively short period*”, é encontrada em: SCHNEIDER, Ronald M., **Brazil – Foreign Policy of a Future World Power**, USA: Westview Press, 1976.

<sup>98</sup> SANTOLALLA, Gino Costa. A expansão da presença brasileira na América do Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo, Vol. VII, N° 1, pp. 27, 38-39, jan-mar 1989. Costa afirmava que apenas o Brasil, “*por seu tamanho, localização geográfica e esforço coerente e coordenado*”, poderia se tomar uma potência regional. Argentina e Venezuela, principais oponentes na busca pela hegemonia, eram geopoliticamente limitadas.

vizinhos, os outros dois grandes países buscavam sua proeminência geopolítica nos mares, nas porções austrais do Atlântico e do Pacífico, respectivamente.<sup>99</sup>

Grandes distâncias, falta de recursos, climas e terrenos adversos impediram que qualquer um dos três tivesse êxito na empreitada. Para Kelly, esse fracasso determinou a diplomacia no padrão *checkerboards*, bem como uma geopolítica – argentina, brasileira e chilena – de impacto apenas regional.<sup>100</sup>

Finalmente, os temas das fronteiras, da “consciência geográfica” dos Estados e da ocupação dos vazios demográficos frequentemente irrompiam como argumentos de defesa – ou de condenação – nas observações dos teóricos geopolíticos do subcontinente.

## 2.1 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO BRASIL

Não se considera necessário para a confirmação das hipóteses desta dissertação um estudo cronológico detalhado sobre a evolução da *Weltanschauung* geopolítica no Brasil, uma vez que trabalhos paradigmáticos sobre o assunto, e de insuspeita qualidade acadêmica, foram publicados, por exemplo, pelos professores Shiguenoli Miyamoto, Demétrio Magnoli, José William Vesentini e Christian Caubet. Teses e dissertações científicas que versam direta ou indiretamente sobre a influência da geopolítica na política externa vêm sendo desenvolvidas nas universidades brasileiras.<sup>101</sup>

A geógrafa da Universidade Federal do Rio de Janeiro Berta Becker insere-se também nesse contexto de “resgate” da Geopolítica pela Academia. Suas análises, influenciadas pela geografia crítica francesa de Lacoste e Lefébvre, dão conta de como a revolução tecnocientífica, a questão ambiental e a globalização teriam alterado as relações de

<sup>99</sup> Sem a originalidade de Martins, também Paulo Schilling acreditava que o reconhecimento da supremacia econômica e militar, *de facto*, dos EUA por parte de Golbery e Castello Branco era mais ato de submissão, ou de cumplicidade, com vistas na hegemonia sul-americana, do que a simples constatação de um dado da realidade – na qual tentavam operar, com o conceito de “interdependência”, ou “autonomia na dependência”, como quer Gelson Fonseca –, ao qual era difícil se contrapor sem o fortalecimento do poder nacional. Propositalmente, Schilling parece esquecer que a Argentina várias vezes tentou medir forças com os EUA mediante políticas neutralistas, terceiro-mundistas, isolacionistas e, com relação ao Brasil, de formação de um “cerco” hispano-americano; nenhuma conseguiu auferir ao país níveis de desenvolvimento comparáveis aos obtidos pelas estratégias mais realistas do Brasil. Stanley Hilton cita que o objetivo declarado do *Grupo de Oficiais Unidos* (GOU), comandado por Perón, era o de isolar o Brasil e combater a influência dos EUA no continente. O GOU assim proclamava: “Uma vez que o Brasil cair, o continente sul-americano será nosso”. Sobre os planos geopolíticos da Argentina para isolar o Brasil, consultar: HILTON, *op. cit.*, 1982, pp. 104 e 108. BANDEIRA, *op. cit.*, 1993, pp. 53, 66, 67, 88, 150, 177, 196, 214 e 222. Para críticas à geopolítica brasileira, ver: SCHILLING, Paulo. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamaraty*. São Paulo: Global, 1981, pp. 11, 21-26 e *passim*.

<sup>100</sup> KELLY, *op. cit.*, 1997, p. 31.

poder – entre novos atores, além dos Estados – *vis-à-vis* à valorização estratégica, econômica e comercial do território – no último quartil do século XX.

Dessa forma, poder e território deixam de ser considerados como fatores exclusivos, ou os mais importantes, para a análise geopolítica e se fazem acompanhar de outros condicionantes, como a logística – fundamentada na velocidade tecnológica e que teria superado a estratégia militar, como fator de eficiência para a guerra ou a competição – e o desenvolvimento sustentável – como mecanismo político de regulação, notadamente no sentido Norte-Sul, do uso território, sendo a ecologia o vetor desse movimento ordenador. Nesse sentido, para Becker, a logística e a politização ecológica afetaram profundamente o poder dos Estados e a própria estrutura do poder mundial.<sup>102</sup>

Estudiosos estrangeiros, principalmente de origem anglo-saxã, que também pesquisaram acerca da influência da geopolítica na política externa sul-americana, em geral, e na brasileira, em particular, foram Howard Pittman, Jack Child, Philip Kelly, Robert Schneider, Ray Cline e Alfred Stepan.<sup>103</sup>

Além desses trabalhos essencialmente acadêmicos, pode-se contar com os escritos originais dos principais geopolíticos brasileiros, a saber Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos, Octavio Tosta, militares, e Everardo Backheuser, civil.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> As obras de caráter mais científico sobre geopolítica são: MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas, SP: Papirus, 1995; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. 1985. 2 Volumes. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo; MAGNOLI, Demétrio, *O que é geopolítica?*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988; MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Unesp-Moderna, 1997; CAUBET, Christian G. *Diplomacia, geopolítica e direito na bacia do Prata. Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol. II, n° 2, pp. 337-346, abr-jun 1984; VESENTINI, José William. *A Capital geopolítica*. São Paulo: Ática, 1986. Trabalhos acadêmicos sobre o tema estão em: PEIXOTO, Renato Amado. *Terra sólida: a influência da geopolítica brasileira e da Escola Superior de Guerra na política externa do governo Castello Branco*. 2000. 308f. Dissertação (Mestrado em História) – UERJ, Rio de Janeiro; e SILVA, André Luiz Reis da *Entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castello Branco (1964-1967)*. 1999. 161f. Dissertação (Mestrado em História) – UFRGS, Porto Alegre.

<sup>102</sup> BECKER, Berta K. A geografia e o resgate da geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro: IBGE, Ano 50, Número Especial, Tomo 2, pp. 99-125, 1988; BECKER, Berta K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná Elias de *et. al.* (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, pp. 286-297.

<sup>103</sup> PITTMAN, Howard Taylor. *Geopolitics in the ABC countries: a comparison*. 1981. 442f, v.2. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – The American University, Washington D.C., USA; SCHNEIDER, *op. cit.*, 1976; CLINE, Ray. Avaliação do poder mundial. *Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol. I, N° 1, pp. 7-19, out-dez 1983.

<sup>104</sup> Entre o discurso militar, apologético, e o discurso acadêmico, crítico, acerca da geopolítica, verifica-se marcante e sintomática diferença entre as origens históricas que cada corrente oferece. Os militares buscam legitimar a importância – e a influência sobre a política externa – da geopolítica citando os atos e feitos heróicos de, entre outros personagens, Alexandre de Gusmão, José Bonifácio, Diogo Feijó e Dom Pedro II, além de os

De forma complementar às fontes nacionais descritas anteriormente, tanto o general Carlos de Meira Mattos como o coronel Octavio Tosta, ambos membros do governo Castello Branco, concederam entrevistas a este autor por meio das quais vários aspectos, respectivamente, da cosmovisão militar sobre a geopolítica brasileira e dos bastidores da disputa de limites entre Brasil e Paraguai foram esclarecidos.<sup>105</sup>

Nesse ponto, pode-se voltar a contra-argumentar a afirmação de Kelly acerca da primazia do determinismo de Ratzel e do organicismo de Kjéllen nas concepções geopolíticas sul-americanas. Ao menos no estamento castrense brasileiro, foi a vertente *possibilista* de La Blache, Vallaux e Brunhes, trazida pela Missão Militar Francesa e ministrada como ramo estratégico da Geografia Militar nas Escolas do Estado-Maior e de Aperfeiçoamento de Oficiais, que decididamente influenciou várias gerações de oficiais.<sup>106</sup>

Nessa suposta identificação entre militares, em geral, e uma geopolítica de origem organicista, Philip Kelly guarda semelhanças com Guillermo O'Donnell. Para o estudioso argentino, as forças armadas enxergam a sociedade, de modo autoritário, como um “*corpo, onde cada parte tem funções bem delimitadas e hierarquicamente ordenadas*” e cujos interesses e aspirações somente são interpretados corretamente por uma elite – de preferência militar – adequadamente preparada. Essa interpretação de O'Donnell para o prestígio da geopolítica no estamento militar vai logicamente ao encontro de seu modelo de Estado “autoritário-burocrático”.<sup>107</sup>

dois Rio Branco, o barão e o visconde. Já a crítica acadêmica situa a origem da ciência no determinismo de Ratzel, no organicismo de Kjéllen ou no eurocentrismo de Mackinder para, ao final, justificar sua repulsa no emprego ideológico dessa pelo nazismo de Haushofer.

<sup>105</sup> Obras geopolíticas primárias: TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. 4ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947; BACKHEUSER, Everardo. *A Geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1952; SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967; MATTOS, Carlos de Meira. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1975; Idem. *Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1990; TOSTA, Octávio. *Teorias geopolíticas*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1984.

<sup>106</sup> Sobre o papel doutrinário da Missão Militar Francesa, ver: MALAN, Alfredo Souto. *Missão militar francesa de instrução junto ao Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1988, pp. 186-190.

<sup>107</sup> O'DONNELL, G. *apud* SANTOS, Norma Breda dos. Geopolítica e segurança nacional. *Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol. V, Nº 4, pp. 562-563, out-dez 1987. Guillermo O'Donnell tentava explicar o impacto de fatores sociais e econômicos na política de industrialização dos países latino-americanos mais desenvolvidos e que estavam sob regimes militares (Brasil, após 1964; Argentina, entre 1966 e 1970 e após 1976; Chile, após 1973), do tipo do “novo profissionalismo” de Stepan. No modelo “autoritário-burocrático”, existe uma coalizão dominante formada por tecnocratas de alto nível – civis ou militares; membros da burocracia estatal ou do setor privado – que está associada ao capital internacional. A elite tecnocrata não admite intromissão na política de desenvolvimento associado com vistas na rápida industrialização do país e, para isso, elimina a competição eleitoral e reprime a participação política das camadas populares mais politizadas. Consultar: COLLIER, David. Resumo do modelo autoritário-democrático. In: COLLIER, David (Org.). *O Novo autoritarismo na América latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, pp. 32-35. Para saber sobre o “novo profissionalismo” militar, ver: STEPAN, Alfred Charles. *The New Professionalism of Internal Warfare and*

As propostas de Travassos, de construção de eixos de ligação com a Bolívia e o Paraguai, no sentido Leste-Oeste, para contrapor a hegemonia da Argentina no sentido Norte-Sul; ou de Golbery, para a integração continental, têm mais a ver com o binômio *possibilista* do “desafio-resposta” de Toynbee do que com a aceitação da imutabilidade das imposições da Natureza.

Não obstante, matizes organicistas e deterministas podem ser encontrados nas obras e prescrições políticas de Backheuser, professor de Geografia Política – de fato, de Geopolítica – no Instituto Rio Branco e na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, no segundo lustro dos anos 1940. Backheuser considerava a fronteira o “órgão periférico do Estado” e, sobretudo, uma “zona de fricção” de soberanias, daí acreditar que deveria estar subordinada ao governo central, com a criação de Territórios Federais nas áreas mais estratégicas. Ainda, para enfrentar possíveis pressões externas por território, o professor prescrevia a “vivificação das fronteiras” nacionais, por intermédio da penetração e da ocupação do *hinterland*, seria como “realizar a tão decantada *Marcha para o Oeste*”.<sup>108</sup>

Essa densificação demográfica do Centro-Oeste – “*área de soldadura no coração do continente*” e plataforma para “*inundar de civilização a Hiléia amazônica*” – bem como a proteção das “*zonas de fricção externas*” ao sul, segundo uma geopolítica de contenção “*a qualquer aventura expansionista, ostensiva ou declarada*”, foram defendidas também pelo general Golbery, fato que pode demonstrar que este geopolítico militar bebeu, ao mesmo tempo, das fontes *possibilistas* de Travassos e das idéias *deterministas* de Backheuser. Já a insularidade característica do “Império” brasileiro, derivada da *Ilha-Brasil* de Cortesão e comparada à dos Estados Unidos, desenvolve-se, em Golbery, em virtude do ‘cerco’ formado pelas nações hispano-americanas.<sup>109</sup>

A coletânea *Geopolítica do Brasil*, publicada em 1967, compreende palestras e trabalhos escritos por Golbery entre 1952 e 1960, coincidindo com o ápice da bipolaridade da

Military Role Expansion. In: \_\_\_\_\_. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. London, GB: Yale University, pp. 47-52.

<sup>108</sup> BACKHEUSER, *op. cit.*, 1952, pp. 157-163, 179, 261 e 262. A idéia de transferência da Capital para o centro geopolítico do país não foi originalmente de Backheuser, mas ela a defendeu incisivamente. A expressão “*Marcha para o Oeste*” foi consagrada pelo historiador e porta-voz do primeiro governo Vargas, Cassiano Ricardo, que publicou em 1940 sua versão mítica do Estado Nacional, na qual compara a organização das bandeiras (século XVI) à do Estado Novo.

<sup>109</sup> SILVA, *op. cit.*, 1967, pp. 47, 54, 70, 90-96, 111, 141 e 175. A “*área de soldadura continental*”, preconizada por Golbery, por estar no centro do continente, detinha um caráter ambivalente amazônico-platino e abrangia, além do estado de Mato Grosso e o extinto território de Guaporé (atual Rondônia), também a Bolívia e o Paraguai. Essa área de soldadura ligaria à “*Plataforma Central de Manobra*” (ou “*Área de Reserva Geral*”, sob a influência do triângulo Rio-São Paulo-Belo Horizonte) brasileira as demais regiões geopolíticas da América do Sul, a saber a “*Área Amazônica*” e a “*Área Platino-Patagônica*”.



Guerra Fria e com o governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek. A evolução de seu pensamento geopolítico naquela obra deve ser examinada, portanto, à luz dos acontecimentos externos e internos transcorridos no período.

Assim, em um primeiro momento, pode-se verificar a preocupação em acabar com a veleidade hegemônica da Argentina – e principalmente do Peronismo – sobre os países mediterrâneos do Prata, mediante uma aproximação ideológica com os Estados Unidos, os quais deveriam reconhecer em troca o “destino manifesto” do Brasil. Fato relevante é a permanência nesse período, entre 1952 e 1955, de Golbery na Divisão de Assuntos Internacionais e, depois, na Divisão Executiva, da Escola Superior de Guerra.

Depois de meados dos anos 1950, Golbery reclamaria da ausência de uma elite política e de um povo capazes de, respectivamente, conduzir e de entender o “destino de grandeza” do país. Nesse sentido, passaria a relacionar o desenvolvimento industrial com a segurança nacional e, mais tarde, com a segurança coletiva hemisférica. No fim da década, em razão da pujança dos *Anos JK*, o projeto de construção “pacífica” da potência regional – e de líder “natural” do Terceiro Mundo – começou a despontar nos textos do general.<sup>110</sup>

A influência de Golbery do Couto e Silva nas decisões de política externa no governo de Castello Branco foi possível, acredita-se, em decorrência não apenas das elucubrações intelectuais de Golbery, da boa interação entre os principais personagens nos *loci* de convívio social e acadêmico – como a ESG e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) – ou da suposta identidade burocrática entre militares e diplomatas, mas também da comunhão daqueles decisores em torno de um projeto de projeção de poder e de influência, a princípio regional, com base no fortalecimento do Poder Nacional.

O biógrafo oficial de Castello Branco e chefe da Casa Civil do primeiro presidente militar, Luís Viana Filho, relata que Golbery, mentor e recém-nomeado chefe do Sistema Nacional de Informações, era “o dono das informações, a quem o Presidente ouvia ou lia pacientemente, cômico de serem indispensáveis ao melhor rumo”.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 52, 54, 57, 96, 183, 201, 219-221 e 254-257. Segundo Oliveiros Ferreira, para Golbery “o povo... não é sujeito da história da nação... mas apenas o objeto da ação estatal”. FERREIRA apud MORAES, João Quartim de, “O argumento da força”, in: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de et. al., *op. cit.*, 1987b, p. 37. Com a ascensão de João Goulart, Golbery, então chefe de gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional do governo Quadros, passaria para a reserva. Cavagnari Filho, ao analisar as origens desse projeto de “construção da potência”, critica a insuficiência analítica da doutrina geopolítica – para reconhecer o real nível de poder relativo do país em face de suas ambições – *vis-à-vis* ao discurso diplomático de cooperação e de rejeição a desejos hegemônicos, calcado na realidade e na ética das relações internacionais [sic]; ver em: CAVAGNARI Filho, Gerald Lesbat. Brasil: introdução ao estudo de uma potencia média. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Coord.). *Militares: pensamento e ação política*. Campinas, SP, Papyrus, 1987b, pp.134 e 139.

O grupo de colaboradores mais próximos de Castello compreendia, ainda, o general Ernesto Geisel, chefe da Casa Militar e da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e o marechal Ademar de Queiroz, presidente da Petrobrás e, a partir de julho de 1966, ministro da Guerra, em substituição ao general Costa e Silva.

Segundo John Foster Dulles, esses quatro militares formariam o “núcleo duro” do governo Castello. Com Geisel e Golbery, o presidente reunia-se todos os dias, ao menos por duas ocasiões, antes das audiências agendadas e no fim do expediente; com Queiroz, o único que tratava Castello por ‘*você*’, o presidente falava freqüentemente por telefone.<sup>111</sup>

Ainda que *Geopolítica do Brasil* seja a obra mais comentada de Golbery do Couto e Silva, sobretudo pelos diplomatas e militares argentinos, alguns autores creditam maior importância à metodologia para a decisão política que ele apresentou em seu livro *Planejamento Estratégico*, publicado em 1955.<sup>112</sup>

O método de planejamento e ação política de Golbery teria sido, assim, a base para a doutrina de ensino na ESG e da própria Doutrina de Segurança Nacional. Nesse sentido, outros estudiosos consideram o pensamento geopolítico do militar mera “releitura” de Travassos e de Backheuser, com o matiz autoritário de Oliveira Vianna.<sup>113</sup>

No tocante ao litígio fronteiro em Sete Quedas, entretanto, a participação do general Golbery é por nós considerada de extrema relevância, uma vez que, por ter participado da Missão Militar de Instrução brasileira no Paraguai entre 1947 e 1950, ele conhecia bem a política interna e circulava com desenvoltura nos círculos castrenses guaranis, além de ser amigo “de armas” do general Alfredo Stroessner. Por essas razões, Castello

---

<sup>111</sup> VIANA Filho, Luiz. *O Governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: BibliEx, 1975, p. 501; DULLES, John W. Foster. *Castello Branco: o presidente reformador*. Brasília: Ed UnB, 1983, pp. 19 e 21. Alfred Stepan alcunhou o grupo em torno de Castello Branco, além do “núcleo duro” de Dulles, como a elite militar ‘castellista’. Este grupo apresentaria uma série de “características especiais”, além do fato de os integrantes terem passado pela *Sorbonne* brasileira, a ESG. Sobre o assunto, ver: STEPAN, Alfred C. *Os Militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1975, pp. 166-183.

<sup>112</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. *Escola Superior de Guerra: mito e realidade. Política e Estratégia*, São Paulo, Vol. V, Nº 1, jan-mar 1987a, p. 91.

<sup>113</sup> Com efeito, já em 1956, surgiria na ESG o documento “Metodologia para a Formulação duma Política de Segurança Nacional”, o qual complementava os estudos para o “Planejamento do Potencial Nacional”. Após várias modificações no nome, em 1979, o processo de formulação passaria a ser denominado “Método de Ação Política”. Dois anos depois, foi alterado para “Método para o Planejamento da Ação Política”. Ver: ARRUDA, Antônio de. *Escola Superior de Guerra, A: história de sua doutrina*. 2ª ed. ampl. São Paulo: GRD, Brasília: INL, 1983, pp. 114-115.

Branco enviou-o a Assunção em meados de novembro de 1965 para que buscasse diretamente com o presidente Stroessner uma solução para a pendenga fronteiriça.<sup>114</sup>

Dessa maneira, parece ser imprescindível conhecer o pensamento do então chefe do SNI acerca das fundamentações geoestratégicas – algumas originadas nas idéias de Travassos e de Backheuser – que, acredita-se, levaram o governo a propor a Ata das Cataratas em termos aparentemente desfavoráveis ao Brasil.

Por mais que uma cronologia detalhada seja dispensável, acredita-se que sucinta exposição histórica poderá ser de utilidade para a compreensão dos mecanismos de identificação cultural e intelectual entre as burocracias civil e militar no período considerado e para o entendimento da gênese dos dois temas geopolíticos a serem aprofundados; a saber, a “política de fronteiras” e a “projeção continental” do Brasil.

De acordo com as pesquisas de Miyamoto, a geopolítica no Brasil pode ser dividida em quatro períodos, com características específicas.<sup>115</sup>

#### Quadro 2 – Fases do pensamento geopolítico no Brasil

<p>1) a <u>gênese</u>, que corresponde às décadas de 1920 e 1930</p>	<p><b>Principais representantes:</b> Everardo A. Backheuser, Mário Travassos, Francisco de Paula Cidade e Delgado de Carvalho.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Backheuser, da linha determinista, é considerado o pioneiro na sistematização dos estudos geopolíticos. Suas elucubrações extrapolaram o campo propriamente dito da geopolítica, pois abrangeram também considerações sobre a organização nacional. Mostrou-se, sobretudo, defensor de um regime centralizado [de tipo autoritário, na tradição de Alberto Torres e Oliveira Vianna], de uma nova redivisão territorial eqüipolente e com base na geodésia, do sistema viário de transportes, da mudança da Capital federal [para o interior] e da proteção de fronteiras.</li> <li>• Mário Travassos, com “<i>A projeção continental do Brasil</i>”, influenciou decisivamente as gerações seguintes de geopolíticos. Para Travassos, no centro dos antagonismos geográficos sul-americanos, ou seja, o “<i>eixo Norte-Sul</i>” da bacia do Prata – bacia do Amazonas e “<i>eixo Leste-Oeste</i>”, do Pacífico – Atlântico situa-se o <u>triângulo boliviano</u>, o pivô da política latino-americana, formado por Santa Cruz de la Sierra – Sucre – Cochabamba. O controle desse <i>heartland</i> seria vital para que o Brasil conseguisse projetar-se por sobre o continente sul-americano.</li> </ul>
--	--

<sup>114</sup> As relações de Stroessner com os militares brasileiros – e com Golbery, em particular – começaram em 1940, quando o então major Stroessner foi selecionado para treinamento especial em artilharia no Brasil. Nessa ocasião ele travou amizade com vários membros da geração que tomaria o poder em 1964. Mais tarde, em 1944, a primeira Missão Militar de Instrução seria enviada por Vargas a Assunção. Por fim, após tentativa frustrada de derrubar o governo de Juan Natalicio González em outubro 1948 – período no qual Golbery era adido no Paraguai –, Stroessner pediu asilo à Embaixada do Brasil.

<sup>115</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e autoritarismo: o caso brasileiro*. Marília, São Paulo: Unesp, 1984b, pp. 11-13.

2) a <u>afirmação</u> , ao longo da década de 1940	Essa fase foi marcada pela II Guerra Mundial. Houve abundância de estudos não somente teóricos, mas também de aplicação prática, como a criação de novos territórios e a transferência da capital federal para o <i>hinterland</i> brasileiro, com a conseqüente interiorização e integração do país. Surgiram também trabalhos doutrinários, como os de Leopoldo Nery da Fonseca, que contavam com o respaldo do Estado Novo e que propunham a consecução, também pela via autoritária, de um projeto de potência.
3) o <u>surgimento da ESG</u> , em 1949	O advento da Escola Superior de Guerra em 1949, aliado ao clima de Guerra Fria, fez com que as preocupações assumissem, mais do que nunca, conteúdo essencialmente doutrinário [i.e. combate ao comunismo; segurança nacional], escoradas em conceitos, como Objetivos Nacionais (atuais e permanentes), Poder Nacional, Segurança Nacional, etc. Nesse período despontam Golbery do Couto e Silva, Juarez Távora, Castello Branco, Carlos de Meira Mattos, Waldyr Godolphim e Aurélio Lyra Tavares, entre outros. Os trabalhos, igualmente embasados nas concepções autoritárias de Torres e Vianna, dão ênfase acentuada à elaboração e à introjeção da Doutrina de Segurança Nacional, mormente através dos cursos ministrados pela própria ESG para a elite civil.
4) o <u>advento do regime militar de exceção</u>	A ascensão dos militares ao poder faz com que os estudos produzidos na ESG consigam ter influência, principalmente no governo de Castello Branco, o qual lança mão dos conceitos esguianos para formular a política externa da interdependência e da segurança hemisférica.

### 2.1.1 A PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS

Na História, em virtude da densidade demográfica e das conseqüentes disputas pela posse das terras entre nações distintas, notam-se três tipos principais de fronteiras: a *fronteira natural*, definida por algum acidente geográfico ‘notório’, como lagos, rios, quedas d’água, maciços, cristas de serras, desertos, etc., em áreas densamente povoadas e cujos interesses territoriais antagonizam-se; a *fronteira-faixa*, uma “zona de transição” mais ou menos estreita, nas áreas de menor densidade populacional, e na qual os interesses territoriais convivem sem graves problemas; a *fronteira-linha*, traçada artificialmente segundo as linhas de paralelos e meridianos, em regiões despovoadas, fracamente povoadas, pouco conhecidas ou simplesmente desconhecidas.

Meira Mattos lembra que, conforme os vazios de ecúmeno são povoados e as pressões territoriais surgem, os povos procuram substituir a *fronteira-linha* artificial pela *fronteira natural*, a qual quando acordada entre as partes, torna-se *fronteira de jure*.<sup>116</sup> Não obstante, a escolha dos acidentes naturais delimitadores é obviamente arbitrária e, assim, acaba variando com a conjuntura histórica e com os projetos geopolíticos. Como Magnoli afirma: “A sua [da doutrina das fronteiras naturais] *inconsistência revela-se, sobretudo, na*

<sup>116</sup> MATTOS, *op. cit.*, 1990, pp.16-17.

*flutuação dos conteúdos que recebe, ora funcionando como fundamento de direito contra agressões, ora funcionando como argumento legitimador do expansionismo*.<sup>117</sup>

No caso do Brasil, pode-se verificar essa tendência na substituição dos limites geodésicos de Tordesilhas para a série de tratados entre as Coroas de Portugal e Espanha. Nesse contexto, o Tratado de Madri, de 1750, é ao mesmo tempo símbolo – base do mito da *Ilha-Brasil*, estudado por Jaime Cortesão, a qual era separada do restante das Américas por dois grandes sistemas de rios, o platino e o amazônico, e um lago interior que os ligava e pela ‘língua geral’ – e arquétipo legal da longa tradição da política de fronteiras no Brasil – o *uti possidetis de facto*.<sup>118</sup>

Dessa forma, os tratados coloniais, complementados ou emendados pelos acordos de limites no Império e na Primeira República, fizeram do Brasil uma “*nação territorialmente satisfeita*” e, como disse San Tiago Dantas em conferência na ESG, um país sem pretensões expansionistas; porém, com necessidades de povoamento e aproveitamento de suas terras e recursos naturais; sobretudo, nas fronteiras isoladas no Centro-Oeste e Norte, onde se torna um Estado do tipo “*potencialmente agredido*” e que, por esse motivo, deve perseguir uma política de defesa dos *status quo* territorial.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> MAGNOLI, *op. cit.*, 1997, p. 41. Teixeira Soares discorda, no entanto, que no caso da fundação da Colônia do Sacramento, a intenção de Portugal fosse fixar a “fronteira natural” sobre o Prata; antes, teriam sido motivações econômico-comerciais que sustentavam aquela tentativa de controle das vias de navegação interiores. SOARES apud BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na hácia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai [...]*. 3ª edição, Rio de Janeiro-Brasília: Revan-UnB, 1998, p. 33.

<sup>118</sup> Essa tendência, no século XVII, de fazer coincidir os limites impostos pelo meridiano de Tordesilhas com os marcos naturais mais salientes, conhecidos ou idealizados pelos desbravadores luso-brasileiros, pode ter influenciado, com efeito, o surgimento da doutrina das “fronteiras naturais” na França iluminista. A contribuição dos filósofos ilustrados foi, no entanto, eminentemente teórica, claramente voltada para a definição das bases do sistema de estados soberanos, não se preocupando com sua aplicação prática, como a definição de regras para a identificação dos limites no terreno. A doutrina francesa, fortemente baseada na unidade cultural, funcionou assim como justificativa *a posteriori* dos limites do Estado nacional e como princípio organizador do espaço utilizado em relação aos vizinhos europeus. Entre 1807-1808, na Berlim ocupada pelas tropas napoleônicas, Johann Gottlieb Fichte, com seus “*Discursos à Nação Alemã*” – suposta detentora de uma *visus formatives* (a “força formativa”, de J. Blumenbach) superior a das demais raças – constrói um novo marco conceitual para a questão das fronteiras: a nacionalidade. Desde então, a doutrina alemã prescreve que os limites devem ser estabelecidos em função da identidade cultural e linguística de cada povo. Fichte foi assim o pai do nacionalismo pangermânico. Por sua vez, o Império do Brasil, em geral, subordinava a doutrina das “fronteiras naturais” ao princípio do *uti possidetis de facto*; porém, o componente linguístico e cultural também era empregado na defesa da integridade territorial e da unidade da nação. Nas negociações de limites com seus vizinhos, o critério a ser empregado era, contudo, aquele que melhor servisse aos interesses nacionais. Esse foi o caso, por exemplo, do Salto Grande das Sete Quedas e dos Saltos do Iguaçu, obstáculos naturais à expansão bandeirante e, por isso, não estavam ocupados efetivamente nem pelo Brasil nem pelo Paraguai até as negociações do Tratado de Limites de 1872. Não obstante, o Brasil havia construído fortes e vilas militares, casos de Miranda, Dourados, Nova Coimbra e Iguatemi, nos rios Paraguai, Paraná e afluentes, fato que foi importante para a demonstração de uma incipiente posse da região.

<sup>119</sup> DANTAS, F. C. San Tiago. *O poder nacional – seus móveis, interesses e aspirações – realismo e idealismo políticos*. Rio de Janeiro: ESG, 1953. (Conferência A-02-53), pp. 18-19. A despeito do Meridiano de Tordesilhas, principalmente no período da União Ibérica, os bandeirantes continuaram a conquistar terras à

O ex-embaixador Álvares Teixeira Soares abre – de forma sintomática – seu tratado sobre a formação das fronteiras brasileiras com o capítulo “*A História e a Geopolítica, Construtoras de Fronteiras*”. Neste ele afirma que, em vários momentos, a experiência histórica havia mostrado a mutabilidade das fronteiras em consequência de pressões externas, quer bélicas quer diplomáticas. Teixeira Soares não apenas confere à Geopolítica a qualidade de ciência ancilar da diplomacia, uma vez que a primeira, ao explicar o comportamento das potências, ajuda na formulação de política externa que potencialize os efeitos dessa última. Por fim, afirmava: “*Ela serve para explicar o caso [das expansões territoriais da Colônia até a atual configuração] do Brasil*”.<sup>120</sup>

Em *A Geopolítica geral e do Brasil*, de 1948, Everardo Backheuser ensinava que a linha de limite e a faixa de fronteira apresentam quatro finalidades principais:

- 1) distinguir o *meu* do *teu* (Otto Maul);
- 2) proteger o território nacional;
- 3) isolar esse território – de modo determinado;
- 4) facilitar o intercâmbio com outros Estados.

No que concerne à proteção da fronteira, Backheuser faz uma provocação: “*é a fronteira que protege o Estado, ou, ao contrário, é este que protege aquela?*”<sup>121</sup>

A fronteira é, portanto, na maioria dos casos, área de contato de soberanias nacionais. A História demonstra que uma condição básica para se evitar conflitos e desentendimentos é a delimitação precisa e nítida dos limites estatais (um “ato de vontade”).

Coroa espanhola; porém, confrontados por condições fisiográficas intransponíveis, acabavam por “fazer coincidir” os limites *de facto* com as “fronteiras naturais” da Ilha-continente. Neste ponto seria válida uma reflexão sobre a dialética moral colocada pela História da formação nacional. De um lado defende-se a doutrina das fronteiras naturais, legitimadora do expansionismo luso-brasileiro, e que teria tomado a nação ‘*territorialmente satisfeita*’ desde o Império; do outro, o ‘*direito contra agressões*’ que visem a alterar o presente *status quo* territorial do Brasil. A aceitação dessas contradições aparentemente só é possível no marco da dissociação entre a moral do Estado e a moral dos indivíduos, proposta pelo realismo político.

<sup>120</sup> Teixeira Soares foi chefe da Divisão de Fronteiras e da Divisão Política durante o governo de Dutra (1946-1951) e na gestão de Vicente Ráo (1953-1954). O diplomata participou do Curso Superior de Guerra na ESG, em 1953, Turma “Pandá Calógeras”, durante o qual conviveu com Ernesto Geisel, Teixeira Lott, Ranieri Mazzilli, Vasco Leitão da Cunha, Antônio Carlos Raja Gabaglia e Amyr Borges Fortes. Consultar: SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1972, pp. 11, 21 e 22.

<sup>121</sup> BACKHEUSER, *op. cit.*, p. 92. Na década de 1930, Backheuser havia publicado, entre outros títulos, “Problemas do Brasil - Estrutura Geopolítica”, em 1933. Sobre a evolução das fronteiras em torno dos Estados nacionais, ver trabalho introdutório: MACHADO, Lia Osorio. *Sistemas, Fronteiras e Território. Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul*, Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/DEGEO, 9p., 2002.

No caso das Américas lusa e espanhola, a evolução histórica procedeu das fronteiras-linhas (astronômicas, geodésicas ou matemáticas) para as fronteiras-faixas.<sup>122</sup>

Não obstante, o caráter convencional (naturais ou artificiais) e a instabilidade (vazias ou ocupadas) das fronteiras colocam alguns problemas. Assim, do ponto de vista do “estado de evolução”, segundo a classificação de Brunhes e Vallaux, elas pode ser:

Quadro 3 – Tipos de fronteiras

<b>Esboçadas</b>	quando em áreas desabitadas ou pouco habitadas ou ainda não se impõe uma demarcação clara.
<b>Vivas (ou de tensão)</b>	Quando há confronto entre os interesses das populações vizinhas, nelas podem ser mantidos forças militares e recursos bélicos.
<b>Mortas</b>	Onde não existe pressão política ou populacional, em regiões decadentes.

A mutabilidade das fronteiras foi estudada pelo geógrafo Alexander Supan, que estabeleceu o conceito de “quociente de pressão” (geopolítica), em função do qual o Estado mais forte (ou com a fronteira mais adensada) “empurra” sua fronteira para dentro do território do Estado mais fraco (ou que apresente uma fronteira morta ou pouco populosa).

Essa pressão geopolítica expansionista seria diretamente proporcional ao que Otto Maul chamou de “vitalidade”, que tem a ver com fatores tais como crescimento da população; atividade comercial; parque industrial; renda *per capita*, cultura, etc. A seção da fronteira mais suscetível a sofrer os efeitos do “quociente de pressão” e, portanto, na qual podem eclodir conflitos entre vizinhos em decorrência de interesses estratégicos, é denominada pelos geopolíticos de *punctum dolens*.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Entenda-se como *limite* (ou *fronteira-linha*), a linha natural ou artificial que contorna o extremo do território físico do Estado; *Fronteira* (ou *fronteira-faixa*) é a faixa contígua ao limite. A Constituição brasileira de 1988 estabelece que a faixa de fronteira tem 150 km de largura. A fronteira acordada em tratado internacional é denominada *fronteira de jure*. Para outras definições e conceitos de limites e fronteiras, consultar: STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osorio. *Limites e Fronteiras Internacionais uma discussão histórico-geográfica. Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul*, Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/DEGEO, 16p., 2002. André Martin aponta que a zona (faixa) de fronteira pode, em um mesmo Estado, apresentar larguras diversas para cada função estatal: criminal, militar e aduaneira. O geógrafo informa ainda que a “divisa” é o aspecto visível do limite que se apóia normalmente em cursos d’água, cristas de montanhas, coordenadas geográficas e outras linhas geodésicas. Para análise técnica da constituição de fronteiras, ver: MARTIN, André Roberto. *Fronteiras e nações*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 1994, pp. 46-59.

<sup>123</sup> Em 1947, o brigadeiro Lysias A. Rodrigues, discípulo de Backheuser e de Travassos, identificou em seu livro “Geopolítica do Brasil” os três principais *puncta dolentes* nas fronteiras brasileiras: com a Argentina – nos territórios do Iguazu (BR) e de Las Misiones (AR), em razão do potencial hidrelétrico das quedas d’água na região da Tríplice Fronteira; no triângulo boliviano de Mário Travassos, em virtude das jazidas petrolíferas; na fronteira com Peru e Equador, devido ao intenso fluxo de pessoas e produtos no eixo Leticia-Tabatinga. RODRIGUES *apud* SANTOS, Sydney M. G. dos. *Páginas de geopolítica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993, p.106.

Backheuser também estabeleceu intrigante comparação entre funções e características da fronteira-faixa e o papel do Estado-Tampão. Este, ao se situar entre dois países limítrofes de modo a evitar enfrentamentos diretos, pode ser considerado uma “faixa limite” *sui generis*, porquanto é dotado de soberania própria, reconhecida pelo sistema de nações, e abriga um povo autônomo. Do ponto de vista do Direito Internacional, na região, o Uruguai é um exemplo clássico.<sup>124</sup>

Nesse sentido, não deixa de ser significativo e revelador o fato de na América do Sul apenas três países considerarem a “faixa de fronteira” um ente geopolítico singular do Estado nacional – a par de estados, territórios e municípios. As Constituições do Brasil (1988), da Bolívia (1994) e do Peru (1993) regulamentam as funções e a extensão das faixas de fronteira, respectivamente, nesses países, de 150 km, 50 km e 50 km de largura. Argentina e Paraguai não mantêm legislação específica para as faixas de fronteira.<sup>125</sup>

Do ponto de vista do “*Estado como organismo geográfico*” de Ratzel, deturpado pela visão organicista de Kjéllen (“*órgão periférico do Estado*”), percebe-se que questão das “fronteiras vivas” está inserida no fenômeno do expansionismo territorial.

Não obstante, de acordo com o general Meira Mattos<sup>126</sup>, são verificados dois tipos de expansionismo: “*pacífico, quando se opera por amálgama e anexação natural de territórios desabitados ou fracamente povoados (mas) com consentimento de sua população;*

<sup>124</sup> BACKHEUSER, *op. cit.*, pp. 139, 155 e 156. Essa importância do país guarani – que Backheuser considera juntamente com o Uruguai um Estado-Tampão – para a manutenção do equilíbrio no Prata seria desde então sempre levada em consideração nos cálculos da política externa brasileira para a região. Amado Cervo também instrui que o papel estratégico do Paraguai no jogo de poder entre Brasil e Argentina já fora reconhecido por dom João VI, que sustentava a separação daquele do Vice-Reino de Buenos Aires em 1810. Em CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2002, pp. 45-46. José Osvaldo Meira Penna, embaixador brasileiro, publicou vários ensaios acerca dos condicionamentos geopolíticos sobre a política externa. Assim, em decorrência das imposições geográficas, três estratégias foram perseguidas pela diplomacia nacional: a *política de fronteiras*, a *política de equilíbrio*; a *política de intervenção*. Ele afirma que, enquanto as duas primeiras teriam significado meramente histórico, a terceira, entretanto, conservava a importância, nos anos 1960-70, uma vez que mantinha o Brasil “*protegido da contaminação [sic] do anarquismo, despotismo e totalitarismo*” que então grassava no continente. Ver: PENNA, J. O. Meira. Brazilian geopolitics and foreign policy. in: KELLY; CHILD, *op. cit.*, 1988, p. 105.

<sup>125</sup> No Brasil, em 1890 a faixa de fronteira foi fixada em 10 léguas (cerca de 66 quilômetros); a Constituição de 1934 avançou-a para 100 km de largura. O Estado Novo varguista a expandiu constitucionalmente para 150 km e criou Comissão Especial (Decreto-Lei 1.164/39) para cuidar do assunto. No governo Dutra, a Comissão passaria para a estrutura do Conselho de Segurança Nacional, mediante o Decreto-Lei 9.775/46. A partir de 1955, a faixa de fronteira seria regulada pela Lei Nº 2.597 até a promulgação da Carta de 1988. Consultar: STEIMAN, Rebeca. Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira. **Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul**, Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/DEGEO, 2002, pp.1-3.

<sup>126</sup> O então coronel Carlos de Meira Mattos, ex-adido militar na Bolívia, de 1954-1956, participou diretamente do governo Castello Branco, quando foi nomeado chefe de Gabinete do ministro Ernesto Geisel, da Casa Militar e, em 1965, designado comandante da brigada latino-americana da Força Interamericana de Paz na República Dominicana (FAIBRAS). Em 1968, foi escolhido chefe da Divisão de Assuntos Políticos da ESG.



*imperialista, quando se processa por imposição de uma vontade política mais forte e poderosa*’. [grifos no original]<sup>127</sup>

Nesse contexto, Miyamoto denunciou que numa exposição em 1979, Meira Mattos – ao comentar uma observação de Golbery sobre 40% do território brasileiro estar na massa continental – teria afirmado que “*não têm um valor absoluto no caso, mesmo porque temos um território ainda em processo de expansão*”. Esta declaração teria causado mal-estar no Itamaraty o qual, meses depois, teria desaconselhado a participação do militar em simpósio sobre segurança no Atlântico Sul, realizado em Buenos Aires, em 1981.

A despeito das justificativas posteriores de que se tratava de “*uma expansão interna, resultante do inexorável processo de integração nacional*”, o professor paulista reafirmava que “*o termo expansão corresponde sempre (e quanto a isto não há a menor confusão) em termos políticos, históricos, geográficos e estratégicos à ampliação territorial*”.<sup>128</sup>

Em entrevista a nós concedida, em janeiro de 2003, Meira Mattos voltou a negar essa interpretação “equivocada” do episódio<sup>129</sup>:

*Eu quis dizer que o Brasil, para atingir seu ideal de poder, precisava expandir-se em seu próprio território, onde havia espaços desocupados, desvalorizados economicamente. [Ainda hoje] Eles têm potencial de poder, mas ainda não são poder [, pois não se agregam ao Poder Nacional]. Existem (cerca de) dois terços do território nacional nos quais ainda não se conhece exatamente o potencial mineral, vegetal, etc. Assim, para atingirmos a plenitude do Poder Nacional, precisamos dessa “expansão interna”. Temos de levar a fronteira econômica até nossas fronteiras geográficas, do contrário, não conseguiremos [essa plenitude de poder].*

E continuou, ao ser perguntado se não teria querido exprimir na ocasião o conceito de “vivação” das fronteiras nacionais:

*Não, não. Nosso objetivo é [era] desenvolver o Brasil. Cito muito o caso dos EUA que (sem o Alasca) tem um território de dimensões similares às do brasileiro. Por que eles são uma potência? Porque eles conseguiram valorizar economicamente todo o território de modo a produzir em toda a sua extensão e, depois, por intermédio de suas vias (ferroviárias,*

<sup>127</sup> MATTOS, *op. cit.*, 1990, p. 41.

<sup>128</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e política externa brasileira*. Marília, São Paulo: Unesp, 1987b, pp. 1-2.

<sup>129</sup> Entrevista concedida ao autor, em 18 de janeiro de 2003, no Rio de Janeiro, RJ. Ainda que seu projeto de “Brasil Potência Mundial” somente na década de 1970 fosse considerado e ele ocupasse posição subalterna no governo, ou seja, estivesse fora do ‘núcleo’ decisório de Castello, o fato de o general Meira Mattos ser um dos mais prestigiados geopolíticos brasileiros, amigo pessoal do presidente e discípulo de Golbery, e de ter sido, com efeito, testemunha direta da História política daquele período, confere a essa entrevista considerável importância argumentativa acerca do papel da geopolítica sobre as decisões governamentais.

*principalmente), a distribuir o que produzem em todo o país. Enfim, houve uma má interpretação do que eu havia falado.*

Quanto ao suposto “veto” da Chancelaria sobre sua participação no simpósio na Argentina, respondeu: “*Eu participei... e nem cheguei a saber dessa história [do veto]. Da mesma forma, estive em um (outro) simpósio também em Buenos Aires no qual levantei a questão da [exploração da] Antártica... Nesse assunto [Antártica], ninguém no Itamaraty queria tocar, pois temiam melindrar a Argentina.*”

Com relação às ameaças e às oportunidades nas fronteiras terrestres, Golbery do Couto e Silva em Aspectos geopolíticos do Brasil, de 1952, discorria:

*Mais ou menos tributários da Argentina, oscilando entre a desconfiança, o ressentimento e admiração e jungidos pela dependência econômica indiscutível – o Paraguai e a Bolívia, ‘prisioneiros geopolíticos’ [ambos inseridos na área geopolítica continental de soldadura], muito mais o primeiro [do] que a segunda, valem muito pela sua posição geográfica no flanco aberto e vulnerável do Brasil meridional e central e constituem, sobretudo por sua instabilidade política e econômica, indisfarçáveis zonas de fricção externas onde podem vir a contender, quer queiram quer não, os interesses brasileiros e argentinos. [sem grifos no original]*

Em 1959, o militar voltaria a alertar sobre o “*valor geopolítico capital*” do interior da região do Guaíra, no Oeste paranaense, e parte da “*área de soldadura continental*”. A ocupação e a defesa dessa área, “*o tamponamento eficaz*”, permitiria barrar ameaças externas vindas através do médio e do alto Paraná, “*possíveis vias de penetração*”.

Em relação à política externa do Brasil, em função dos Objetivos Nacionais Permanentes, Golbery elencava entre outros: “*a manutenção do status quo territorial na América do Sul, contra quaisquer tendências revisionistas ou a formação de blocos regionais, políticos ou simplesmente econômicos, que possam vir a constituir ameaça à própria paz do continente*”. [sem grifos no original]

Finalmente, Golbery avisa: “[...] *a Geopolítica, a Geoestratégia brasileira não poderá deixar de permanecer atenta ao problema da segurança de suas [sic] lindes fronteiriças em todo o perímetro continental. Será, nesse particular, uma Geoestratégia de contenção, em grande parte preventiva*”.<sup>130</sup> [sem grifos no original]

<sup>130</sup> SILVA, op. cit., 1967, pp. 57, 71, 95, 131, 138 e 173.

### 2.1.2 A “PROJEÇÃO CONTINENTAL” DO BRASIL

Em 1931, Mário Travassos lançou *Projeção continental do Brasil*, prefaciado por Pandiá Calógeras, e *Introdução à Política de Comunicações Brasileiras*, por Gilberto Freyre. De fato, *Projeção Continental do Brasil* já havia sido publicado em 1930, sob o título de *Aspectos geográficos sul-americanos*.

Com a publicação de *Projeção continental do Brasil*, Travassos de maneira original e pioneira vislumbrava a projeção da influência do país por sobre os demais países sul-americanos. Suas elucubrações estavam fundamentadas estritamente nas características geográficas brasileiras, sem matizes ideológicos. Para Meira Mattos, Travassos aplicou a geopolítica de Backheuser no diagnóstico das potencialidades nacionais.

Em sua análise geopolítica, o capitão Mário Travassos entreviu os dois pares de grandes antagonismos geográficos da América do Sul: o primeiro par é colocado pelos Oceanos Atlântico e Pacífico, “*abrangendo todo o continente*”; o segundo, pelas bacias do Amazonas e do Prata, “*interessando diretamente a vertente atlântica*”. Para Travassos esses antagonismos poderiam revelar-se, todavia, como “*forças homogeneizadoras por excelência*” na medida em que, ao demandarem a construção de vias de comunicação e meios de transporte, condição *sine qua non* para o desenvolvimento regional, eles acabam por fazer interagir os diversos povos sul-americanos.<sup>131</sup>

No contexto do primeiro par antagonico, o militar mostrava a importância da cordilheira andina como divisor, que se estendia da Venezuela à Patagônia, e apresentava seus pontos de passagem de uma vertente para a outra, *pasos e nudos*, como oportunidades geográficas para a integração continental.<sup>132</sup>

Já no tocante ao segundo antagonismo fisiográfico, apontou a força atrativa do sistema do Prata que determinava a influência de Buenos Aires sobre as bacias de seus rios formadores – o Uruguai, Paraná e o Paraguai.

Como solução para esse centripetismo platino, Travassos prescrevia o controle do *heartland* sul-americano – o *triângulo Santa Cruz de la Sierra–Sucre–Cochabamba* – mediante a convergência viária do *Brasil Platino* e do *Brasil Amazônico* sobre esse centro geopolítico. Essas comunicações transversais ao eixo platino romperiam, em favor do Brasil,

<sup>131</sup> TRAVASSOS, *op. cit.*, 1947, pp. 41-49.

<sup>132</sup> *Ibidem*, pp. 73-77.

o equilíbrio de forças existentes e, dessa maneira, neutralizariam a natural influência de Buenos Aires sobre os países platinos.<sup>133</sup>

As soluções sugeridas por Travassos com vistas na superação dos empecilhos impostos pela geografia sul-americana, situavam-se no marco de uma política de transportes, com ampla conjugação das redes ferroviária, hidroviária e aérea. Desse modo, ele propôs a construção de malha viária, sobretudo por meio de estradas de ferro, que permitisse o escoamento dos produtos de Bolívia e Paraguai através dos portos brasileiros de Santos, Paranaguá, São Francisco, Porto Alegre e Rio Grande.

Sua preocupação maior era com a projeção ferroviária argentina, por meio da qual Buenos Aires ligava-se a Assunção; a Santiago e ao porto de Valparaíso, pela transcontinental; com La Paz. Esta última comunicação ferroviária é a que mais inquietava Travassos, uma vez que o simples prolongamento até Cuzco aumentaria a força centrípeta do Prata. Para o geopolítico brasileiro, a Argentina saíra na frente na “homogeneização” de seus antagonismos geográficos.<sup>134</sup>

Por essa razão, Travassos propôs a extensão da *Estrada de Ferro Noroeste do Brasil* de Corumbá até Santa Cruz de la Sierra, com o intuito de articular a região platina com a andina, mas de forma favorável aos interesses do Brasil. Sugeriu, no mesmo sentido, a construção de ramais da *Noroeste* até o Paraguai, cuja aspiração histórica era a de poder “*respirar por dois pulmões*”.<sup>135</sup>

Ressalte-se que as propostas de articulação das comunicações terrestres e fluviais sugeridas pelo geopolítico foram, quase todas, incorporadas aos projetos dos sucessivos

<sup>133</sup> Ibidem, pp. 98-105, 132, 176-178 e 232. A preponderância argentina sobre o Paraguai e a Bolívia dava-se principalmente no tocante à navegação do sistema platino. Essa vulnerabilidade e desvantagem geopolítica já haviam sido demonstradas por ocasião da Guerra do Paraguai, quando o acesso à província do Mato Grosso era extremamente precário e dependente do consentimento portenho. Já em 1851, foi apresentado à Assembléia Geral projeto de ligação ferroviária entre o Rio de Janeiro e Mato Grosso, passando por São João Del Rei, Goiás e Cuiabá. Em 1871, um decreto imperial autorizava o barão de Mauá a empreender estudos para ligação multimodal (terrestre e fluvial) entre Curitiba e Miranda. Nenhuma dessas iniciativas frutificou. Em maio de 1890, entretanto, o governo provisório instituiu comissão de engenheiros para a elaboração do Plano de Viação Geral da República, o qual promoveria a integração com a fronteira oeste do país. Em 1903, começariam os estudos para a construção da *Noroeste do Brasil*, um prolongamento para o Oeste da ferrovia *Sorocabana* que chegava a Bauru. A construção iniciou-se em 1905; em 1914, atingiu-se Campo Grande. Apenas, em jan. 1953, a ferrovia chegou a Corumbá. Em resumo, vários planos de integração ferroviária e fluvial, para contrapor essa influência de Buenos Aires, foram traçados desde meados do século XIX: de José de Morais, em 1869; de Ramos de Queiroz, em 1874 e 1882; de Honório Bicalho, em 1881; de Oliveira Bulhões, em 1882. Na República Velha, existiram os planos de viação: de André Rebouças, em 1890; Emilio Schnoor, em 1903. Note-se que tanto os planos de Oliveira Bulhões (1882) quanto os de André Rebouças (1903) urgiam pela necessidade imperativa do prolongamento transandino das ferrovias até o Pacífico na medida em que a Argentina já havia inaugurado a primeira transcontinental sul-americana até o Chile e planejava conectá-la a Assunção, La Paz e Lima.

<sup>134</sup> Ibidem, pp. 52-59, 138 e 222.

<sup>135</sup> Ibidem, pp. 232, 241.

governos. Hilton lembra que, em 1946, “alto funcionário do Itamaraty” em discurso na Escola do Estado-Maior do Exército (Eceme) dizia que “era indispensável o desenvolvimento de relações econômicas, culturais e de toda ordem com a Bolívia e o Paraguai, países que periodicamente gravitam na órbita de influência da Argentina”. No governo Dutra, verificava-se assim a concordância entre o Ministério da Guerra e o das Relações Exteriores com relação à “necessidade imperiosa” de se construir ferrovias – prometidas em acordo de 1939 – ligando os portos brasileiros ao Paraguai.<sup>136</sup>

Em 1960, no ensaio “Aspectos geopolíticos do Brasil”, o general Golbery buscava contribuir para uma geopolítica regional, porquanto entendia ser do Brasil a maior responsabilidade pelo desenvolvimento sul-americano. Essa obrigação decorria do fato de o país – em termos de população e território – pertencer a todas as áreas geopolíticas e, como queria Travassos, de constituir a base física mais adequada para circulação de riquezas entre as nações do subcontinente.<sup>137</sup>

Doutra feita, decididamente influenciado pela projeção ‘homogeneizadora’ sobre o continente clamada de Mário Travassos, mas também preocupado em afirmar a filiação ideológica do Brasil ao Ocidente e, por conseguinte, delinear as novas ameaças da ordem bipolar, Golbery do Couto e Silva escreveu:

*Geopolítica e Geoestratégia de integração e valorização espaciais, de expansionismo para o interior mas igualmente de projeção pacífica no exterior, de manutenção de um império terrestre e também de ativa participação na defesa da Civilização Ocidental... a Geopolítica e a Geoestratégia brasileiras necessariamente se inserem nos quadros, sucessivamente mais amplos [“círculos concêntricos”], de uma Geopolítica e Geoestratégia para o bloco latino-americano, de uma Geopolítica e Geoestratégia continentais, de uma Geopolítica e Geoestratégia de todo o mundo ocidental.*<sup>138</sup>

Em outra passagem, o geopolítico esguiano parecia prenunciar o projeto de “construção da potência”, em nível mundial, dos anos 1970: “... deve o Brasil projetar-se,

<sup>136</sup> HILTON, *op. cit.*, 1982, p. 114. O acordo para uso do Porto de Santos foi assinado em 1941 pelos chanceleres Oswaldo Aranha e Luis A. Argaña; desde 1943, o Paraguai conta assim com um entreposto de depósito franco às margens do Atlântico. Em 1956, José Carlos de Macedo Soares e Raul Sapena Pastor firmaram acordo para o uso do Porto de Paranaguá. Neste mesmo ano, Juscelino Kubitschek autorizou empréstimo para a construção da rodovia (de Coronel Oviedo a Puerto Franco) que ligaria desde Assunção até Paranaguá. A Ponte da Amizade, sobre o rio Paraná, foi igualmente construída nos anos JK, ainda que viesse a ser inaugurada apenas no governo Castelo Branco, em 27 março de 1965. Ver: MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai (1955-1980)*. Campinas, SP: Papyrus, 1987, p.15, Nota 26, 44, 52 e 53.

<sup>137</sup> SILVA, *op. cit.*, 1967, p. 139.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 176.

*desde já, no cenário do mundo... e assumir claramente responsabilidades e deveres perante toda a humanidade”.*

Em 1952, Golbery pensava que apenas mediante uma “*barganha leal*” com os Estados Unidos poder-se-ia chegar a “*um termo final a qualquer política bifronte e acomodaticia*” que aqueles mantinham, em relação a Brasil e Argentina, com o intuito de manter o equilíbrio de poder sub-regional.

Após a queda de Perón e em meio aos entendimentos desenvolvimentistas entre Frondizi e Juscelino, mais conciliador, Golbery afirmava que, apesar de ainda persistirem “*velhos antagonismos e rivalidades históricas*”, “*de cunho hegemônico*”, esses empecilhos “*geoistóricos*” estariam arrefecendo em benefício de interesses comuns a todas as nações sul-americanas. O general continuava: “*...panregião em si mesmo, nosso país, capaz de articular, sob uma liderança caracteristicamente democrática, as unidades muito menores e de potencial bem mais reduzido que o cercam...*” [grifos no original]<sup>139</sup>

Para concluir a defesa do que considerava “*um direito inalienável, traçado pela própria natureza no mapa do Atlântico Sul*”, o qual “*não colide... com os [sic] de nossos irmãos maiores do norte*” e que deles demandava “*o reconhecimento da real estatura do Brasil*”, ou seja, o “*destino manifesto*” do Brasil, Golbery do Couto e Silva alertava que “*O reconhecimento pelos países líderes do ocidente, em particular pelos EUA, da justiça e solidez de nossos anseios dependerá, entretanto, grandemente de nós... é preciso dar demonstrações claras de nossa própria capacidade de realização...*”<sup>140</sup>

Golbery do Couto e Silva propugnava, com efeito, a projeção internacional do Brasil: no entanto, ao contrário do que muitos críticos afirmam, o geopolítico não apoiava qualquer “*imperialismo além-fronteiras*”, de conquista territorial, pois o Brasil dispunha “*de todo um império imenso a construir*”. Tampouco poderia ser considerado subserviente aos EUA na medida em que defendia o desenvolvimento econômico acelerado do país – associado ou não ao capital estrangeiro –, via industrialização, como forma de “*resistência às pressões partidas dos grandes centros dinâmicos de poder*” mundial e de consecução dos “*genuínos propósitos nacionais*”.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Ibidem, pp. 52, 175, 200-201 e 221.

<sup>140</sup> Ibidem, pp. 52, 54, 256 e 257.

<sup>141</sup> Ibidem, pp. 73, 74, 174 e 176.

## 2.2 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NA ARGENTINA

De forma didática, Philip Kelly enumera os principais interesses dos geopolíticos argentinos<sup>142</sup>:

- 1) controlar a bacia do rio da Prata – na qual se localizam 62% do território argentino – por meio da manutenção das economias e dos governos de Assunção, Montevidéu e La Paz sob a esfera de influência de Buenos Aires;
- 2) conter as iniciativas expansionistas e de liderança brasileira sobre a América do Sul, em geral, e no Cone Sul, em particular; neutralizar a ingerência de um presumido eixo (subimperialista)<sup>143</sup> Brasília-Washington nos assuntos regionais; evitar que Brasil e Chile, segundo o modelo *checkerboards*, engendrassem um ‘cerco’ em torno do país;
- 3) promover a integração nacional por intermédio da articulação terrestre e fluvial – que facilitaria a densificação estratégica das fronteiras – da capital com o restante das províncias; sobretudo com a Patagônia e a Mesopotâmia argentinas, suscetíveis às influências chilena e brasileira, respectivamente;
- 4) controlar as passagens, ilhas e comunicações interoceânicas estratégicas do Atlântico Sul (i.e. Canal de Beagle, Ilhas Malvinas e Estreito de Magalhães) e garantir a posse e a exploração dos recursos naturais da Antártica.<sup>144</sup>

Adequados à delimitação temporal desta dissertação destacam-se, portanto, apenas os três primeiros temas. Em relação ao último item, alguns autores criticam que tanto a Argentina quanto o Chile perseguiram estratégias geopolíticas equivocadas, porquanto voltadas para a construção de “potências marítimas” em espaços oceânicos situados excentricamente ao verdadeiro eixo de poder mundial: o Atlântico Norte.

<sup>142</sup> KELLY, *op. cit.*, 1997, pp. 58 e 59. Para uma perspectiva brasileira da geopolítica argentina, ver: SANTOS, Norma Breda dos. *A geopolítica argentina Política e Estratégia*. São Paulo: Convívio, Vol. V, Nº 1., pp. 98–116, jan–mar 1987.

<sup>143</sup> Trabalho sobre o suposto papel subimperialista do Brasil na região – bastante controverso do ponto de vista científico e metodológico, mas de grande repercussão nos meios político e jornalístico da Argentina – foi o escrito por SCHILLING, *op. cit.*, 1981. O autor, ao apropriar-se e dramatizar as considerações de Carlos Estevam Martins sobre pretenso desejo brasileiro de subliderança na América Latina, acusava o Brasil de ser o “satélite privilegiado” dos EUA, de gendarme interventor, apoiado na tese das fronteiras ideológicas – as quais também eram defendidas por Onganía, na Argentina – elaboradas na ESG, ditadas pelo governo e conduzidas pelo Itamaraty.

<sup>144</sup> Com efeito, em 1978, a não aceitação pela Argentina do laudo arbitral da Grã-Bretanha, que havia dado ao Chile a soberania sobre as ilhas Picton, Nueva e Lennox no Canal de Beagle, quase levou os dois países sul-americanos à guerra. Simultaneamente, as já tensas relações com o Brasil acerca de Itaipu, que levaram ao fechamento da fronteira entre os dois países em 1977, também recrudesciam, circunstância que colocava a Argentina, no final da década de 1970, novamente dentro do esquema checkerboard entre Chile e Brasil.

Nessa competição, os interesses de ambos acabaram por colidir nas “zonas de fricção” interoceânicas e, assim, além do crescente dispêndio de recursos políticos, econômicos e militares, eles acabaram por desviar a atenção do contínuo avanço “sobre o continente” empreendido pelo Brasil, o qual planejava e conduzia de forma consistente uma geopolítica “voltada para dentro”, de fortalecimento do poder nacional por meio de políticas de coordenação, de integração e de povoamento do *hinterland* nacional. Somente na década de 1970, após ter as fronteiras continentais consolidadas e seguramente povoadas, o Brasil começaria também a se interessar pelo Atlântico Sul e a Antártica.<sup>145</sup>

Uma cronologia sobre o desenvolvimento de um “pensamento geopolítico” no país platino é apresentada por Jorge E. Atencio, coronel do Exército e respeitado teórico argentino. Ele informa que pelo menos até a década de 1940, a “*joven ciencia*” era conhecida somente por intermédio de obras traduzidas – sobretudo as de origem germânica –, e sem nenhuma contribuição autóctone. Na verdade, ao alertar que o debate intelectual acerca da geopolítica estava muito mais avançado no Brasil, Chile, Colômbia e México, Atencio deixava transparecer sua insatisfação e mesmo ansiedade pelo fato de, na região, a Argentina ser o único grande país a não “*interesarse por el conocimiento geopolítico, al menos com el auspicio oficial*”.<sup>146</sup>

Nesse sentido, em 1941, a divulgação da versão em espanhol de *Geopolítica do Brasil*, de Mário Travassos, serviu para despertar inquietações nas forças armadas argentinas de que o Brasil – ainda percebido como principal adversário na disputa pela hegemonia subcontinental – estaria buscando ‘fundamentações científicas’ para seus planos e projetos expansionistas [*sic*]. O interesse pelo assunto aumentou tanto nos meios militares quanto nos civis; entretanto, foram as obras de Weigert e Strausz-Hupé – abertamente detratadas da geopolítica expansionista – que mais angariaram crédito na Argentina.

<sup>145</sup> CAVIEDES, César N. The emergence and development of geopolitical doctrines in the Southern Cone countries. In: KELLY; CHILD, *op. cit.*, 1988, pp. 22-23. O interesse estratégico do Brasil no Atlântico Sul e na Antártica deu-se somente a partir da década de 1970 – dentro das ambições geopolíticas de potência mundial –, com os estudos de Meira Mattos e Therezinha de Castro.

<sup>146</sup> ATENCIO, Jorge E. El pensamiento geopolítico y posición ante el mismo. In: ROJAS, Antonio C., *Geopolítica y seguridad nacional en América*, p.60, 1979. Norma Breda dos Santos, com base nos estudos de Alfredo Rizzo Romano, elenca outros ‘proto-geopolíticos’ argentinos do século XIX, como os presidentes Domingo Sarmiento e Julio Roca, o diplomata Juan Bautista Alberdi e o chanceler Estanislao Zeballos. Nesse sentido, ela equipara-se a outros autores brasileiros, como Meira Mattos, que citam personagens históricos, como Alexandre de Gusmão, José Bonifácio, Diogo Feijó, Cristiano Ottoni e o próprio barão do Rio Branco, que demonstraram ‘espírito’ geopolítico antes mesmo de o termo ser criado por Kjéllen, em 1899. SANTOS, *op. cit.*, 1987, pp. 98-99; MATTOS, *op. cit.*, 1975, pp. 41-50.



Em decorrência, lamenta o coronel argentino, estudos geopolíticos ‘autóctones’ – e sobremaneira possíveis aplicações e injunções desses nas políticas externa e interna – foram severamente criticados e, sem o beneplácito oficial, acabaram relegados ao olvido, ainda que a matéria *Geopolítica* continuasse a ser ministrada em alguns cursos militares superiores. Atencio afirmava que, dessarte, pelo menos até a década de 1960 a geopolítica não havia passado por investigação séria, profunda e imparcial no país; por meio da qual poder-se-ia chegar a um adequado “meio termo” entre o determinismo de Ratzel – que pode levar ao fatalismo geográfico – e o *possibilismo* da escola francesa – que induz ao ceticismo geográfico.

Já para outro – e talvez o mais famoso – expoente da geopolítica na Argentina, general Juan Enrique Gugliamelli, o que se sucedeu foi mais um erro no direcionamento das preocupações estratégicas do que a ausência *de facto* de estudos teóricos e projetos geopolíticos. Ele também se ressentia da falta de sensibilização, oportunidade e mesmo coragem dos sucessivos governos de Buenos Aires de encetar um desenvolvimento ‘*hacia adentro*’.<sup>147</sup>

Gugliamelli aponta como início formal do estudo geopolítico no país a publicação em 1916 de “*Intereses Argentinos em el Mar*”, do vice-almirante Segundo R. Storni. Para o general, entretanto, Storni representava a perspectiva da chamada “Geração dos Oitenta” do século XIX, cujo modelo de desenvolvimento para o país restava numa divisão internacional do trabalho na qual caberia à Argentina um papel exclusivamente agroexportador de bens primários para os centros de poder mundiais.

O geopolítico batia-se contra essa concepção de uma Argentina “insular”, ou seja, baseada ao redor do porto de Buenos Aires e, conseqüentemente, de afastamento do contexto regional que não tivesse a ver com a pampa úmida e o comércio no Prata; de relegação da importância estratégica do Paraguai e da Bolívia e da necessidade destes de uma ‘saída para o mar’; e da importância de Brasil e Chile tão-somente em razão do que estes representavam de ameaça estratégica para o livre comércio e as rotas de navegação dos produtos argentinos.

---

<sup>147</sup> Juan Enrique Gugliamelli dirigiu a Escola Superior de Guerra – que, ao contrário da brasileira, era frequentada exclusivamente por militares – e o Centro de Altos Estudos do Exército. Foi fundador e diretor do Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (*Insar*) e da revista *Estratégia*, de 1969 até sua morte em 1983. Diferentemente da ESG, no sobretudo em Castello Branco, o *Insar* nunca teve influência, de fato, na formulação das políticas interna e externa da Argentina, mesmo sob os diversos governos militares. Em 1966, foi indicado pelo presidente Juan Carlos Onganía como secretário do recém-criado Conselho Nacional de Desenvolvimento (Conade). Adversário do liberalismo econômico, no Conselho, o nacionalista Gugliamelli tentou avançar projetos de integração e industrialização – via substituição de importações – para fazer frente aos avanços brasileiros na região, sem o sucesso pretendido.

Como alternativa à visão geopolítica insular de Storni, Gugliamelli sugeria uma concepção “pensinsular” para o país. Nessa, a visão geopolítica mais acertada levaria em consideração que a Argentina em decorrência de sua posição e localização deve apresentar interesses continentais, bioceânicos e patagônico-antárticos. Nesse sentido, na década de 1970, Gugliamelli astuciosamente sugeriu que a diplomacia argentina no trato da questão de Itaipu privilegiasse o conceito essencialmente geopolítico de “Cone Sul” em lugar daquele de “Bacia do Prata”, mais favorável ao Brasil.

Em relação ao Brasil, Gugliamelli critica o fato de várias gerações da burocracia civil e militar – talvez por fruírem das vantagens do modelo econômico tradicional – não atentarem para o ‘expansionismo’ político, econômico e comercial do Brasil sobre os demais países platinos e sobre as ‘fronteiras de tensão’ na Mesopotâmia argentina.

Ao que ele denominava “*nuestra propia ineptitud*” em perseguir uma política de fronteiras eficaz e em implementar a integração nacional, desde a Capital até às regiões interiores e limítrofes do país, o estudioso somava as bem-sucedidas iniciativas nessa direção – desde o fim do século XIX – por parte do Brasil e, desse modo, urgia por uma reação Argentina.<sup>148</sup>

Com efeito, a persistência em manter a onerosa energia termoelétrica, em detrimento da hidrelétrica, como base do desenvolvimento da economia – inicialmente – agroexportadora, favoreceu a concentração demográfica e do capital em torno do porto de Buenos Aires. Dados de 1968 mostram potência termoelétrica instalada de 2,16 milhões de kW na Grande Buenos Aires; sem nenhuma participação hidrelétrica. Comparativamente, a província que mais utilizava energia hidráulica era Córdoba, centro geográfico do país; porém, com capacidade instalada de apenas 179 mil kW. Em 1965, do total de energia produzida na Argentina, de 5.320.000 kW, 4.947.000 kW, ou 97%, originavam-se nas centrais termoelétricas; a energia hidrelétrica cabia ínfimos 373.000 kw (7%).<sup>149</sup>

Gugliamelli, conhecedor das idéias de Travassos, Backheuser e do contemporâneo Golbery, sempre alertara para o fato de o Brasil há muito – consoante a toda uma tradição

<sup>148</sup> GUGLIAMELLI, Juan Enrique. *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires, AR: El Cid Editor, 1979, pp. 61, 74, 157, 266 e *passim*. Para outras críticas acerca desse ‘atraso geopolítico’ da Argentina em face do avanço brasileiro, consultar: PEDRAZA, Luis Dallanegra. *Situación energética argentina y la Cuenca del Plata*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires, AR: Editorial Pleamar, pp. 8, 17-20, 1983. BOSCOVICH, Nicolás. *La Argentina en la Cuenca del Plata*. In: *ibidem*, pp.58-60, 93 e 94; BOSCOVICH, Nicolás, *Geoestrategia de la Cuenca Del Plata – para la creación del gran litoral argentino*. BsAs: ElCid, 1979, pp. 26, 42, 215 e 217.

<sup>149</sup> ARNOLDS, Alfonso. *Geografía política y económica de la República Argentina*. 3ª edición. BsAs: Kapelusz, 1971, pp. 256-262.

diplomática de projeção continental por sobre os vizinhos – empreender uma exitosa política expansionista no Prata e sem meias palavras assim denunciava:

[...] *apoyado desde Washington, [Brasil] há operado com objetivos claros, tenazmente perseguidos y mejor instrumentados, acicateado hoy, además, por necesidades perentorias de materias primas y fuentes de energia. Avanza sobre los países menores; busca caminos hacia el pacífico; coopera en el desarrollo de éstos [Paraguay, Bolivia, Uruguay y la Mesopotamia argentina] en los sectores que su propia economía ha de requerir; bloquea la cooperación o proyectos de la Argentina; gana la delantera y construye grandes obras hidroeléctricas...*<sup>150</sup>

Ainda, ele alçou o projeto expansionista do Brasil sobre o nordeste argentino de “Operativo Misiones”, cujo propósito era incorporar Corrientes e Entre Ríos à área de influência de Porto Alegre-Rio Grande.

O general argentino acreditava que, apesar de as Forças Armadas de seu país no começo dos anos 1960 terem estabelecido uma doutrina nacional que também reconhecia a interdependência entre segurança e desenvolvimento – e nesse sentido, em sintonia ideológica com os militares brasileiros, mas com resultados práticos diferentes –, aquelas não foram capazes, em consequência das fortes pressões e dos interesses dos setores agroexportadores nacionais, de instrumentalizar aquela doutrina em projetos de integração e defesa territoriais.

Ao se comparar com o caso brasileiro, no qual a geopolítica (i.e. ‘fronteiras vivas’, integração nacional, localização da Capital Federal) é considerada componente importante da doutrina de segurança seguida pelos governos militares a partir de 1964, verifica-se que na Argentina, em virtude do desmerecimento teórico [*sic*] que foi reservado desde o princípio aos estudos geopolíticos, a concepção estritamente militar de “defesa” manteve-se por mais tempo e, portanto, a integração física e a ocupação demográfica dos *hinterlands* – como estratégias contra a infiltração transfronteiriça do comunismo – não foram objetos de preocupação da Casa Rosada ou do Palácio San Martín ao menos até a Revolução Argentina.

Com efeito, somente após o golpe militar do general Juan Carlos Onganía, em 28 de junho de 1966, é que uma doutrina de “segurança” nacional, ideologicamente semelhante à brasileira, foi estabelecida como referencial de ação política por Buenos Aires. Ato contínuo,

<sup>150</sup> GUGLIAMELLI, *op. cit.*, 1979, p. 154. Na revista *Estrategia*, as críticas voltavam-se contra a “diplomacia do quilowatt” empreendida pelo Itamaraty *vis-à-vis* o imobilismo do Palácio San Martín, que buscava, segundo Gugliamelli, de modo extemporâneo o reconhecimento internacional para o princípio da “consulta prévia” a fim de fazer frente à estratégia brasileira do *fait accompli* dos empreendimentos hidrelétricos na bacia do Prata.

o governo militar criou, nos moldes já existentes no Brasil, órgãos essenciais para o planejamento: o Conselho Nacional de Segurança (Conase) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento (Conade).<sup>151</sup>

Nessas duas instâncias, projetos de inspiração geopolítica – sobretudo para conter o ‘avanço’ do Brasil no Prata – foram apresentados pelos setores militares mais ortodoxos; porém, em consequência das graves perturbações sociais, políticas e econômicas que pontuaram todo o governo da Revolução Argentina – e que culminaram na reeleição de Perón em 1973 –, as sugestões ou não foram colocadas em execução ou não conseguiram ser concluídas.<sup>152</sup>

Na verdade, ainda que com atraso em relação ao Brasil de mais de meio século, propostas de mudança da Capital Federal para o interior do país, bem como de definição de novas “regiões de desenvolvimento”, as quais poderiam suscitar uma redivisão territorial das províncias existentes, foram apresentadas por geopolíticos militares e civis nacionalistas, mas não houve possibilidade de implementação de projetos desse porte em decorrência das incessantes rugas político-ideológicas nos meios burocráticos tanto civis quanto militares.<sup>153</sup>

Nesse ponto, deve-se ressaltar que, para alguns autores, teria havido certa contradição entre a teoria e a práxis política no governo ‘esguiano’ de Castello Branco. Segundo eles, os projetos geopolíticos, no geral, teriam sido preteridos em favor dos

<sup>151</sup> O Decreto-Lei Nº 16.970, de 6 de outubro de 1966, ou “Lei de Defesa Nacional”, criou o Conselho Nacional de Segurança (Conase). Segundo alguns autores, uma controversa origem doutrinária dessa lei teria sido o discurso proferido pelo próprio Onganía, então comandante-em-chefe do Exército de Arturo Illia, na Academia Militar de West Point, EUA, em 6 ago. 1964. A “*Doutrina de West Point*” abrangia as concepções de ‘guerra revolucionária’, ‘interdependência’ e ‘segurança hemisférica’, semelhança que, somada a interesses comerciais recíprocos, como no caso da venda do trigo argentino ao Brasil, pode explicar a afinidade ideológica e a aproximação de Onganía com o governo militar de Castello Branco, a despeito das desconfianças geopolíticas e diplomáticas que subsistiam, como discordâncias acerca da Força Interamericana de Paz; do limite do mar territorial; da Alalc. O Artigo 25 da LSN Argentina estabelecia a “*Central Nacional de Inteligencia*” (CNI), congênera do brasileiro Serviço Nacional de Informações (SNI), instituído em 1964. Também é de se notar que a LSN de Onganía somente foi revogada em 1988, o que demonstra que os dispositivos repressivos atravessaram incólumes até mesmo os governos civis posteriores, de Juan e Isabel Perón (1973-1976) e de Raúl Alfonsín (1983-1989). CARASALES, Julio C. *National security concepts of States: Argentina*. UNIDIR 92/14. EUA, NY: United Nations Publications, March 1992, pp. 9-17.

<sup>152</sup> É também sintomático dessa ‘reabilitação’ da geopolítica após 1966, na Argentina, a indicação de dois importantes teóricos militares para os cargos de Secretário-Geral desses conselhos: o general Osiris C. Villegas, no Conase; o general Juan E. Guglielmelli, no Conade. Christian Caubet denominou essa geopolítica da Argentina de “*geopolítica de oposição*” [sic]. CAUBET, Christian G. *apud* SANTOS, *op. cit.*, 1987, p. 99.

<sup>153</sup> A Lei Nº 16.964, de 30 de setembro de 1966, conhecido como “*Sistema Nacional de Planejamento e Ação para o Desenvolvimento*”, que instituiu o Conade e foi regulamentada pelo Decreto Nº 1.907/1967, previa a divisão do país em oito “Regiões de Desenvolvimento”: (1) Patagônia; (2) Comahue; (3) Cuyo; (4) Centro; (5) Noroeste; (6) Nordeste; (7) Pampiana; e (8) Metropolitana (Capital Federal), com a possibilidade de fusão das províncias existentes. Para completar o sistema, foi criado também em 1966 o Conselho Nacional de Ciência e Técnica (Conacyt), pela Lei Nº 18.020. Ainda, projeto de lei do governo Raúl Alfonsín, que dispunha sobre a transferência da Capital Federal de Buenos Aires para Rio Negro (Patagônia), apesar de ter sido aprovado pelo Congresso em 1987 (Lei Nº 23.512), foi anulado por decreto do presidente Menem (Decreto Nº 1256/1989).

interesses liberais da burguesia nacional associada ao capital estrangeiro. Dessarte, os *policy-makers* da “política externa interdependente” de Castello teriam de certo modo ignorado as prescrições geopolíticas – sobremaneira as relativas à segurança nacional – em favor de contrapartidas de investimentos e ajudas técnico-científicas para o país – as quais, por sinal, nunca se concretizaram na gama e no montante esperados.<sup>154</sup>

A despeito de se concordar que os fatores geográficos por si só não são – nem devem ser – tomados como únicos determinantes na formulação de políticas públicas, bem como de se identificar, no governo Castello, um ‘conflito’ programático entre a “crença liberal” de alguns atores e o “orgulho nacionalista” de outros, no caso ora em tela, isto é, o litígio lindeiro com o Paraguai, defende-se que a *Weltanschauung* geopolítica “estritamente estratégica” preponderou sobre qualquer tipo de divergência intraburocrática e, assim, foi decisiva para a condução do problema. No “Caso Paraguai”, sustenta-se, a prescrição geopolítica para a ação diplomática foi determinada no âmbito do CSN, autorizada pelo presidente Castello Branco e, *comme il faut*, conduzida pelo Itamaraty.

Com efeito, ainda que existisse necessidade estratégica de energia para o projeto nacional de desenvolvimento – mesmo que associado ao capital estrangeiro<sup>155</sup> –, a exploração de Sete Quedas não era, naquele momento, de importância imediata e, tampouco economicamente atrativa para o capital quer nacional quer internacional.

Nesse sentido, defende-se que, antes de ter sido motivada por qualquer imperativo de ordem econômica, a ‘solução’ diplomática para o litígio com o Paraguai – a Ata das Cataratas – foi, na verdade, a materialização do antigo projeto geopolítico brasileiro para a hegemonia na região do Prata. Esse projeto encontrou, no *Denkkollektiv* castellista, sustentação política, econômica e ideológica, uma vez que esse “coletivo de pensamento” havia sido doutrinado segundo, entre outros cânones geopolíticos, as teses das ‘fronteiras

<sup>154</sup> MIYAMOTO, *op. cit.*, 1995, pp 201-2, ao comentar sobre o controle de áreas estratégicas do Estado por multinacionais, resultado do modelo de desenvolvimento associado escolhido no pós-1964, pondera: “... ou o capital multinacional não representa nenhum perigo, colocando abaixo o princípio de que a soberania é importante para a própria segurança do país; ou, então, a geopolítica pensada em termos estritamente estratégicos pouco representa no contexto atual. [...] correta essa segunda possibilidade. torna-se, pois, compreensível por que a política externa brasileira não é formulada dando primazia absoluta aos fatores geográficos ou às teorias geopolíticas...” [grifos no original]. Outros autores propagam essa opinião de Miyamoto. Ver: GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IBRI-UnB, Ano 40, N° 1, 1997, p. 25. Sobre as expectativas e frustrações do governo Castello acerca da reciprocidade esperada dos EUA, consultar: MARTINS, *op. cit.*, 1977, pp. 372-374 e 383-384.

<sup>155</sup> Aquele desenvolvimento associado do governo castellista era compatível com o modelo “autoritário-burocrático” de Estado estudado por O’Donnell.

vivas’, da ‘projeção continental do Brasil’ e das ‘rivalidades históricas’ argentino-brasileiras na busca pela hegemonia platina.<sup>156</sup>

Caso seja levado em conta que, entre março de 1965 e junho de 1966<sup>157</sup>, as circunstâncias político-ideológicas no Brasil e na Argentina eram bastante semelhantes – regime castrense no Brasil e tutela militar do governo Illía, ambos com tendências econômicas de corte liberal e doutrinas de segurança decididamente anticomunistas –, o fato de a maioria do alto escalão estratégico – forças armadas, diplomacia e inteligência – do governo Castello ser integrado por representantes da *intelligentsia* egressa da ESG, cujas características elitistas, por vezes autoritárias, mas invariavelmente estratégicas – entendidas aqui como favoráveis à implementação de projetos de engrandecimento do poder nacional –, então formar verdadeiro *Denkkollektiv* geopolítico, torna-se evidente e singular.

Essa particularidade – a presença de um “coletivo de pensamento” geopolítico – do governo Castello, em contraste com a criticada ausência de um projeto nacional de desenvolvimento – ou a incapacidade de implementação de tal projeto – por parte dos artífices da Revolução Argentina, permite deduzir, pois, que as determinações geopolíticas para a região do Prata – atávicas à própria história das rivalidades argentino-brasileiras e naquela oportunidade traduzidas em “ato de vontade” governamental – foram sim preponderantes para o processo de ruptura do equilíbrio de poder na bacia platina. Ressalta-se novamente que esse ‘*turning point*’ geopolítico foi atingido com a assinatura da Ata das Cataratas e o *status* de preponderância do Brasil consolidado com a inauguração de Itaipu em 1974.

A inevitabilidade desse êxito geopolítico no Prata, conseguido mediante a atração dos países menores para a esfera de influência brasileira, já em 1975 fora reconhecida pelo próprio Gugliamelli:

*Bolivia, Paraguay y Uruguay perdieron, con la ausencia de Argentina, su mejor garantía contra la presión brasileña y la voluntad imperial hegemónica de algunos círculos de su clase dirigente. [...] Argentina, a la inversa del Brasil, ha subestimado, cuando no ignorado, aspectos geopolíticos esenciales. [...] Brasil, objetivamente, ha implementado un movimiento envolvente sobre Argentina, que puede concluir en cerco*

<sup>156</sup> Oliveiros Ferreira parece ter a mesma opinião de que o *Denkkollektiv* castellista egresso da ESG – e os governos militares posteriores – manteve a coerência da agenda diplomática, na busca do “robustecimento do Poder Nacional”. Ele afirma que as principais correntes, “os isolacionistas, os mediadores, os defensores da política externa independente e os geopolíticos, todos pretenderam afirmar o Brasil como potência imperial – não no sentido de ambição de expansão, mas de... predomínio –, talvez se pudesse acrescentar, de incorporação das diferentes populações ao projeto de cultura do país”. FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?**. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 107.

<sup>157</sup> Em março de 1965, agravaram-se os desentendimentos na fronteira entre Brasil e Paraguai; em 21 jun.1996 foi assinada a Ata das Cataratas, uma semana antes do golpe militar de Onganía que derrubou o governo Illía.

*completo si Chile se incorpora a su área de influencia y si puede cristalizar sus aspiraciones sobre el Atlántico Sur.*<sup>158</sup>

Por fim, de forma algo melancólica, o general argentino aponta como alternativas para o relacionamento com o Brasil:

(a) Aceptar la situación, negociando con Brasil el papel de socio menor.

(b) Enfrentar al Brasil, aceptando como históricamente inevitables las contradicciones existentes. Esta alternativa lleva implícita una posible confrontación armada. No descarta tampoco la negociación ya sea para imponer nuestros objetivos por medios pacíficos, o bien para ganar tiempo, tratando en ese lapso de obtener la superioridad deseada, relación de poder que hoy, dada nuestra situación, es desfavorable para la Argentina.

(c) Negociar con Brasil en función de los respectivos intereses nacionales concordantes, en beneficio común y de los demás países del área. En este caso se debe aventar definitivamente por ambas partes, cualquier propósito imperial-hegemonista<sup>159</sup> [grifos no original]

Gugliamelli inseria-se, nesse sentido, na ala “nacional-desenvolvimentista” das Forças Armadas, a qual desejava formar com o Brasil um eixo de contestação político-econômico aos arbítrios de Washington na América do Sul, além de buscar um forte aliado na região para seus pleitos contra a Inglaterra na questão das ilhas Malvinas.<sup>160</sup>

À diferença dos nacionalistas ortodoxos, que desejavam simplesmente substituir a hegemonia [*sic*] brasileira pela argentina, os nacional-desenvolvimentistas tinham a noção – ainda que relutantemente assumissem a idéia – de que a Argentina havia perdido a capacidade de enfrentar, em termos quer econômicos quer militares, o Brasil no papel de força motriz e decisiva das relações intra-regionais no subsistema platino.

Essa *entente* argentino-brasileira somente seria possível, ademais, caso o país lograsse reverter a crescente vantagem geopolítica obtida pelo Brasil, com os

<sup>158</sup> GUGLIAMELLI, *op. cit.*, 1979, pp. 178, 187 e 191.

<sup>159</sup> *Ibidem*, pp. 191-192.

<sup>160</sup> Paradoxalmente – ainda que de acordo com o que é esperado na perspectiva realista das relações internacionais – o governo Onganía procuraria aproximar-se dos EUA no intuito de granjear a confiança estadunidense e, de certo modo, tentar substituir-se ao Brasil como aliado preferencial no subcontinente.

empreendimentos hidrelétricos no Prata, na forma de acordos, no mínimo, tripartites, com o Paraguai e o Uruguai.

Da corrente nacionalista ortodoxa, outro importante geopolítico argentino Nicolás Boscovich proporia a construção da ‘*Patria Grande*’ – com os países que haviam formado as Províncias Unidas do Rio da Prata – como forma de conter a ameaça brasileira. Nesse ponto, liberais e nacionalistas “*azules*”, reunidos no Conade e no Conase, defendiam a “*realización [da Argentina] con y a través de América del Sur*”.

O geopolítico alertava, contudo, que esse destino de grandeza comum à Argentina e aos demais países latino-americanos “*es muy riesgoso, y tiene su más enconado enemigo em ciertos sectores de gran influencia que dirigen y orientan la política brasileña*”.

Boscovich, além de projetos hidrelétricos, de dragagens e de irrigação na Mesopotâmia argentina, defendeu a construção de uma rede de transporte fluvial, especificamente na bacia do rio Bermejo, a ser colocada à disposição de Paraguai e Bolívia como forma de contrabalançar a atração geopolítica exercida pelo sistema rodo-ferroviário (i.e. “corredores de exportação”) no Brasil, originalmente vislumbrada por Travassos.

Ao final ele também lamentava a falta de interesse dos governos de Buenos Aires – sobremaneira dos peronistas – nas perspectivas geopolíticas acerca da luta de poder no Prata:

*No tuvimos como el Brasil un Mario Travassos, que concibiera una estrategia para la planificación de los recursos naturales aprovechables con el objeto de integrar el espacio interno y fortalecer el determinismo geopolítico en el ámbito del Cono Sur.*<sup>161</sup>

As implicações políticas e econômicas decorrentes dessa ausência de ‘perspicácia’ geopolítica na formulação e na condução da política externa ao longo das décadas de 1950 a 1970 são, acredita-se, relevantes para se entender as origens das relações assimétricas de Brasil e Argentina, mesmo a partir do marco jurídico de interesses e obrigações comuns do Mercosul. Elas fogem, no entanto, ao marco temporal que delimita esta dissertação.

<sup>161</sup> BOSCOVICH, *op. cit.*, 1979, pp 216, 217 e 223.



### 2.3 PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NO PARAGUAI

Em se atendo estritamente à perspectiva realista das relações internacionais, a qual está livre da retórica diplomática acerca da suposta eqüipolência de forças e de prestígio político entre os Estados soberanos indistintamente, pode-se duvidar que as considerações geopolíticas, porventura existentes nos meios acadêmico, diplomático ou militar, no Paraguai tenham tido, de fato, impacto determinante nas decisões políticas quer do Brasil quer da Argentina para o estudo ora em tela.

No primeiro caso, porque – mais do que as conhecidas necessidades de geração da energia para o desenvolvimento – os estrategistas geopolíticos de Castello, acredita-se, vislumbravam, na verdade, oportunidade ímpar de colocar Assunção definitivamente sob a esfera de influência brasileira. A “*marcha para o Leste*” de Stroessner que, conjugada à política pendular com a Argentina, servia mais aos interesses de política interna do próprio ditador, não encontrava mais lugar no projeto de “construção da potência” regional do Brasil.

Em relação à Argentina, país que concentrava milhares de dissidentes paraguaios exilados e mantinha o controle *de facto* das vias navegáveis platinas, Stroessner mantivera sempre um relacionamento prudente, do qual sua política externa pendular é o exemplo mais notório. Por essas razões, para o governo de Arturo Illía, controlado pelos militares e sobretudo se comparado aos graves problemas internos, o Paraguai não representava qualquer ameaça iminente.

A despeito dessa ‘irrelevância contextual’, tanto para a solução do litígio de limites com Brasília como para os cálculos políticos de Buenos Aires, algumas linhas fazem-se, todavia, necessárias sobre a geopolítica guarani.

A denominada “política pendular” do Paraguai em relação ao Brasil e à Argentina – possível em virtude da *Lage* geográfica daquele país na América do Sul – iniciou-se com Higinio Morinigo, que governou o país de 1940 a 1948 e pretendeu libertar o Paraguai do jugo de Buenos Aires.<sup>162</sup>

<sup>162</sup> LEZCANO, Carlos Maria. Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay. In: JOHNSON, Va Rigoberto Cruz; FERNANDEZ, Augusto Varas. *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. Chile: Flacso/CEEA, 1993, pp. 251-253. A posição geográfica do Paraguai, em relação ao Cone Sul, levou alguns autores a denominá-lo “Estado pivô”, com capacidade de estabilizar as relações do *checkerboard* sul-americano. Esse é o ponto de vista de Arréllaga, que considera Assunção a “*área de soldadura; encruzilhada de encontros e união*” do continente, capaz de irradiar [*sic*] sua influência sobre os demais países da região. Em: ARRELLAGA, Julia Velilla de. *Paraguay y su Destino Internacional: URUPABOL es Clave Geopolítica de Integración*. Geopolítica, Uruguay, Vol. 4, pp.16-25, 1977, *apud*

Essa estratégia foi, entretanto, inviabilizada a partir da assinatura da Ata das Cataratas. Dessa “efeméride” geopolítica em diante, sustenta-se, o Paraguai entrou de forma definitiva para a esfera brasileira de influência – e de dependência – econômica e diplomática e, assim, foi afastado significativamente das injunções políticas portenhas.<sup>163</sup>

A emigração de brasileiros – no então incipiente processo de êxodo rural no interior do Brasil – em busca de terras férteis e baratas no Paraguai ao longo da década seguinte, consolidou a projeção nacional sobre a nação guarani a expensas, segundo muitos paraguaios, da soberania nacional.<sup>164</sup>

Uma passagem do historiador argentino Leon Pommer acerca da *Realpolitik* imperial brasileira na bacia platina, guardadas as evoluções do trato diplomático nas relações interestatais desde então, parece reveladora e adequada para traçar-se interessante paralelo entre a atitude do Império naquele momento com aquela tomada pelo governo Castello Branco em virtude das pretensões paraguaias sobre os limites na região das Sete Quedas:

*O Brasil devia demonstrar que um país pequeno como o Paraguai não poderia desafiá-lo impunemente [na questão da livre navegação até a província de Mato Grosso] durante longo tempo. [...] Talvez importasse primordialmente aos estadistas do Império que seus súditos, principalmente os grupos dominantes regionais, compreendessem que o poder do Estado imperial era tal, que não só estava apto a liquidar inimigos externos como também aniquilar a todos que internamente ainda abrigavam objetivos segregacionistas.*<sup>165</sup>

---

MABRY, Donald J. *Geopolitics of Paraguay: Pivotal Position Within A Model of Geopolitics. Historical Text Archive*, MI, USA: Mississippi State University, 2000, p.7. Bernardo Quagliotti de Bellis e Donald Mabry, também com base na posição geográfica do Paraguai, cunharam outros termos, “país dobradiça” (*pais bisagra*) e “Estado lintel ou chaveador” (*lintel/shunt state*), respectivamente, para representar o suposto papel de “estabilizador” das relações subcontinentais, sobremaneira entre Argentina e Brasil. *Ibidem*, pp. 7, 14-15. Discorda-se de Mabry no que toca à igualdade de importância conferida ao Paraguai, na estrutura “lintel”, *vis-à-vis* ao Brasil e à Argentina. Entretanto, parece plausível a suposição desse autor de que os dois países maiores, temendo um “colapso” político ou econômico no Paraguai que possa desestabilizar política- e/ou economicamente a região, preferem manter-se dentro de um “esquema cooperativo” com Assunção. Esse pode ser, com efeito, um dos motivos para a ‘tolerância’ de Brasil e Argentina para com os continuados desfortúnios, políticos e econômicos, do Paraguai no âmbito das regras do Mercosul.

<sup>163</sup> Em conformidade com as idéias de Travassos de neutralizar a influência do sistema fluvial platino sobre os “prisioneiros geopolíticos”, em 1941 o Brasil assinava acordo com o Paraguai para o uso do Porto de Santos. O acordo para o uso do Porto de Paranaguá foi firmado em 20 jan 1956 pelos chanceleres José Carlos de Macedo Soares e Raul Sapena Pastor.

<sup>164</sup> O senador Domingo Laino entendia esse fenômeno expansionista sobre o Paraguai no marco da tradicional política de ‘*marcha para o Oeste*’, que data desde a época da colônia. Opositorista, Laino acusava o regime de Stroessner de “*permanecer impassível diante da... penetração (econômica, social, cultural, etc.) brasileira, sistemática e profunda, na fronteira nacional. [...] (Diferentemente dos demais países vizinhos) o regime paraguaio fomenta (a geopolítica de entrega) a presença e interesses brasileiros dentro de seu território*”. Ver LAINO, Domingo. *Paraguai: fronteiras e penetração brasileira*. São Paulo: Global Editora, 1979, pp. 51-62 e 240-241. Acerca dos planos de vivificação da fronteira BR-PY, ver nota 211 adiante.

<sup>165</sup> POMER, Leon. *Os conflitos da bacia do Prata*. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 84.

Philip Kelly ressalta que, ao contrário do que ocorria na maioria dos países sul-americanos, nos quais os estudos geopolíticos concentravam-se no meio castrense, no Paraguai esses eram conduzidos principalmente por acadêmicos, reunidos no prestigiado *Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales (IPEGI)*. O instituto, um dos poucos grupos civis que se reuniam regularmente e sem sofrer censura durante o *Stronato*, mantinha convênio com a *Oficina Geográfica Militar*, responsável pelo ensino da disciplina nas academias e escolas militares.

A historiadora Julia Velilla de Arréllaga, diretora do IPEGI, é o nome mais representativo da geopolítica guarani. Suas principais teses defendem que a centralidade geográfica do Paraguai assegura a unidade continental. De maneira ampliada – e aqui de acordo com os defensores do URUPABOL<sup>166</sup> – Arréllaga acreditava que o ‘triângulo’ formado por Assunção, Montevidéu e Cochabamba era o “*verdadero fiel da balança de poder continental*”, capaz de arrefecer ao mesmo tempo o ímpeto expansionista brasileiro e a sanha Argentina de recobrar a dominação vice-real.

Outra proposta da geopolítica paraguaia era a formação de uma “*comunidade da energia e do aço*”. Bolívia e Paraguai forneceriam respectivamente o minério de ferro e a energia hidrelétrica ao empreendimento e o Uruguai proporcionaria o porto de exportação. Por fim, Brasil, Argentina e Chile unir-se-iam ao grupo numa etapa posterior.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> O conceito de um pacto de cooperação econômica entre Uruguai, Paraguai e Bolívia foi proposto por Bernardo Quagliotti de Bellis, uruguaio que advogava por uma geopolítica integracionista para o Cone Sul.

<sup>167</sup> KELLY, *op. cit.*, 1997, pp. 111-112.

### CAPÍTULO 3 – A GEOPOLÍTICA E A POLÍTICA EXTERNA

The sources of facile optimism and narrow moralism never dry up, and the lessons of the ‘realists’ have to be learnt afresh by every new generation.

(Hedley Bull, *The Theory of International Politics*, 1972)

Não se pretende repetir neste trabalho idéias e estudos muito mais aprofundados já produzidos por renomados historiadores e cientistas sociais sobre a história da política externa brasileira ou acerca da evolução do corpo diplomático. A intenção é tentar demonstrar como a política externa e a geopolítica, por meio de seus agentes principais, ou seja, diplomatas e militares, foram coadunadas na política do governo Castello Branco, especificamente na questão do aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas.<sup>168</sup>

Nesse sentido, primeiramente serão delineados apenas os principais aspectos da política externa brasileira para, em seguida, se analisar por qual mecanismo ou em qual espaço de interação teria ocorrido a homogeneização do pensamento geopolítico voltado para a formulação e o planejamento da ação internacional do Brasil.

#### 3.1 POLÍTICA EXTERNA E DIPLOMACIA NO BRASIL

A tradição e a boa qualidade diplomática nos atos internacionais do Brasil em determinados assuntos são reconhecidas – ainda que não da maneira ufanista de alguns autores nacionais e nem por diplomatas propriamente de carreira – por grande parte dos estudiosos das relações interestatais nesta região do mundo, inclusive argentinos.

Algumas hipóteses foram levantadas para explicar essas características, tais como a circunstância de que, em 1808, com a Corte lisboeta teriam desembarcado toda uma estrutura burocrático-administrativa que serviu de esteio para as futuras instituições do Império e da República, especialmente a diplomática. Essa burocracia profissional que foi herdada pelo Estado brasileiro – cuja elite civil, depois de garantida a Independência perante as potências européias, esteve sempre preocupada com a manutenção da unidade política e a

<sup>168</sup> Nesta dissertação, as principais obras e estudos de referência geral sobre a política externa brasileira utilizados foram: CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1959; CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2002; RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo Antonio S. *Uma história diplomática do Brasil: 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. Ver também: LIMA, Maria Regina Soares de. *Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira*. *Cadernos do IPRI*, Brasília: Funag-IPRI, Nº11, pp. 63-71, 1994.

integridade territorial do Império – não teria encontrado correspondência, contudo, nas colônias americanas da Coroa espanhola. Nessas a burocracia militar viria a prevalecer, bem como os movimentos irredentistas ajudariam a fragmentar – e a fragilizar – as diversas unidades políticas recém-emancipadas.

Com exceção das relações platinas, a burocracia diplomática no Brasil – maior e mais numerosa – durante o período imperial manteve relativa autonomia, sobretudo no trato com as potências européias e com os Estados Unidos, em face do Exército, o qual – por ter-se profissionalizado e politizado tardiamente em comparação com seus congêneres hispano-americanos – começaria a se imiscuir na formulação e na condução das políticas interna e externa, com maior intensidade, após a Guerra do Paraguai.<sup>169</sup>

Enquanto o Exército imperial padecia de um precário *status* profissional – ou seja, funcionava de modo *ad hoc* perante surgimento de ameaças à integridade do país –, a carreira diplomática, ainda que mais desenvolvida do que suas congêneres sul-americanas, também exibia “*traços patrimoniais, [...] baixo grau de profissionalização [...], o filhotismo e o empreguismo*”.<sup>170</sup>

Tais características não conferiam ao corpo diplomático, por conseguinte, ‘poder dissuasório’ bastante para negociar com os governos platinos os problemas cruciais do Império, como aqueles relativos a limites e fronteiras. Desse modo, a supremacia da ação político-militar do Brasil imperial ante as repúblicas hispano-americanas teria sido função mais da coerência e da estabilidade de uma política externa engendrada não na chancelaria; mas sim no Conselho de Estado, no qual os representantes da elite imperial exibiam alto grau de coesão e homogeneidade no que tocava aos interesses nacionais.<sup>171</sup>

<sup>169</sup> Não obstante, durante o Império, a elite militar participava diretamente da política, fosse na composição dos ministérios, no preenchimento de cargos na Câmara e no Senado, ou mesmo na escolha dos presidentes das Províncias. Em 1855, o periódico “O Militar”, dirigido por jovens oficiais, teceu críticas a deputados e senadores, e ao próprio parlamentarismo. Com base nessa posição dos militares, somada ao descontentamento com o soldo, com as promoções e com o prestígio à carreira, surgiria uma grave crise entre as Forças Armadas e o governo central, conhecida como “Questão Militar”.

<sup>170</sup> Ron Seckinger *apud* CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol. 28, n° 1, p.118, 1985.

<sup>171</sup> Celso Lafer explica que a idéia-força, no processo de construção da identidade nacional do século XIX, foi a de um nacionalismo que buscou integrar o imenso e vazio país-continente. Terminada essa etapa integradora, no século XX, o nacionalismo, na análise de Hélio Jaguaribe, seria “*um meio para atingir um fim: o desenvolvimento*”. Ver: LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 87; e também SARAIVA, Jose Flavio Sombra. O nacionalismo como força profunda nas relações internacionais na América Latina. in: CERVO, Amado Luiz; DÖPCKE, Wolfgang (Orgs.). Relações internacionais dos países americanos - vertentes da história. Brasília: Linha Gráfica Ed., 1994, pp. 19-22. Obras essenciais para compreender-se – na perspectiva brasileira – as relações bilaterais Brasil-Argentina são: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Estado nacional e política

Nesse contexto, na região da bacia do Prata, a diplomacia tradicional, de caráter representativo, vinha a reboque da ação política intervencionista e conservadora, a qual visava primordialmente à consolidação do Estado nacional. Assim, por envolver questões de soberania política e de delimitação territorial, as quais poderiam – como foi o caso diversas vezes – demandar o emprego da força militar, os negócios de Estado com os vizinhos platinos eram conduzidos essencialmente pelos ‘grandes estadistas’ do Império, ou até mesmo por comandantes militares, e não por diplomatas de carreira.<sup>172</sup>

### 3.2 PRINCÍPIOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Antes de se verificar as circunstâncias e as similaridades que presumidamente aproximaram militares e diplomatas no governo Castello Branco, convém a introdução de alguns preceitos historicamente construídos para a ação externa do Estado brasileiro.

Como fundamentos da política externa brasileira, podem ser elencados: a ideologia pacifista, demonstrada pelos princípios da autodeterminação, da não-confrontação e da não-intervenção; o juridicismo, isto é, o apego à solução jurídica nas controvérsias interestatais; o realismo político, por vezes matizado pelo pragmatismo econômico.

As duas primeiras ‘regras de ação diplomática’ decorrem, assim se entende, mais da constatação da – e conseqüente resignação ante a – ausência de “excedente de poder nacional”, em comparação às potências mundiais, conforme as palavras do ex-chanceler Saraiva Guerreiro, do que de uma vocação genuinamente atávica para o idealismo de Kant ou mesmo em virtude da crença ingênua no otimismo de Bentham.<sup>173</sup>

---

**internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992).** São Paulo: Ensaio, 1993; Idem, **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina.** Brasília: Editora UnB, 1987; Idem, **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2001).** Rio de Janeiro: Revan, 2003; Idem, **Expansionismo brasileiro, O: o papel do Brasil na bacia do Prata (Da colonização ao Império).** Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985; MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul.** São Paulo: Annablume, 1996.

<sup>172</sup> TRINDADE, Hégio. A construção do Estado nacional na Argentina e no Brasil (1810–1900): esboço de uma análise comparativa. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol. 28, nº 1, 1985, pp. 67-68 e 72-77; CHEIBUB, *op. cit.*, 1985, pp. 116-118. Para um resumo das opiniões de liberais-conservadores e moderados acerca dos objetivos nacionais permanentes a serem perseguidos e defendidos pela política externa do Império, ver: CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2002, p. 68.

<sup>173</sup> Jose Honório Rodrigues, professor no Instituto Rio Branco de 1946 a 1956, aponta como exceção a esse ‘pacifismo’ a opção de o Brasil, na defesa da supremacia territorial ante a velevidade portenha de reconstituição do Vice-Reinado do Prata em meados do século XIX, ter se guiado pela solução político-militar. Essa alternativa deu início à chamada “política das intervenções” na bacia platina que somente findar-se-ia após a Guerra do Paraguai. Rodrigues mostrou também que, desde o início da República até o governo Goulart, entre os 62 ministros de Relações Exteriores, efetivos e interinos, 48 eram bacharéis de Direito; padrão que poderia explicar o apego às normas jurídicas como fonte de legitimação da política externa. Ver: RODRIGUES, *op. cit.*, 1966,

Em relação ao estilo da diplomacia brasileira, segundo o ex-chanceler Celso Lafer, ele é o de uma “*moderação construtiva... permeada por uma leitura grociana da realidade internacional...* [com o propósito de] *reduzir o ímpeto da ‘política do poder’*”, e que foi construído tanto em virtude de sua *circunstância* geopolítica – no sentido dado por José Ortega y Gasset –, ou seja, de estar inserido num ambiente de possibilidades determinadas, como em decorrência do que Helio Jaguaribe denominara *permissibilidade* da conjuntura mundial.<sup>174</sup> Lafer parece concluir – corretamente – que essas duas variáveis, oportunamente combinadas, propiciaram ao Brasil atingir o *status* de potência regional.

Já para o diplomata Gelson Fonseca Jr., no estilo diplomático do Itamaraty sobressai-se a “*capacidade de desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crise e dificuldades ao leito diplomático, evitando que sejam explorados ou magnificados por interesses conjunturais*”. A projeção internacional do Brasil advém, sobremaneira, do sucesso da diplomacia em persuadir seus interlocutores na arena internacional.<sup>175</sup>

Essa preferência pela persuasão como método de ação diplomática – a despeito da retórica oficial, sob inspiração idealista, de enaltecimento à cooperação entre os povos – está mais de acordo, acredita-se, com o que, na perspectiva do realismo político, é considerada a alternativa possível e mais prudente, como quer Aron, para um país como o Brasil, sem recursos de poder suficientes para exercer coerção ou pressão, perseguir seus interesses no plano internacional.

Essa estratégia de persuasão, típica de ‘*soft powers*’, que se mostra tão mais necessária quanto maiores as diferenças relativas de poder entre os Estados litigantes, pode certamente ser abandonada, caso as circunstâncias e o equilíbrio de forças permitam, em favor de posicionamentos oficiais mais contundentes – não necessariamente oriundos da chancelaria – mesmo que esses restem apenas no nível das ‘ameaças’ retóricas.

---

pp. 9-25 e 59. Ainda em relação à preferência pelo juridicismo, verifica-se que na maioria das questões de limites, prevaleceu o princípio do *uti possidetis de facto*; alternativamente, em alguns casos, até meados do século XIX, por serem mais convenientes para os interesses do Brasil, segundo o Conselho do Estado, foram usados também títulos de posse e tratados coloniais. Ver: MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)**. São Paulo: Unesp-Moderna, 1997, pp. 251-252. Também o princípio da não-intervenção ter-se-ia consolidado, no arcabouço jurídico da América Latina, como estratégia de contenção, ou atenuação, das investidas hegemônicas, primeiramente das potências européias, e mais tarde, dos Estados Unidos da América. Nesse sentido, Celso Lafer enxerga essa estratégia como parte do processo de “*interpretação multilateral do monroísmo*”, basilar à doutrina do pan-americanismo defendida por Rio Branco. Ver: LAFER, *op. cit.*, 2001, pp. 66-67.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 47, 74, 88 e 97.

<sup>175</sup> FONSECA Jr., Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais**, A: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 356.

Sobre esse esforço nem sempre velado de “construção da potência” brasileira, o historiador peruano Gino Costa observava que, a despeito das numerosas iniciativas de Brasília, desde meados da década de 1960, de oferecer cooperação financeira e tecnológica para projetos binacionais de exploração conjunta de recursos naturais e energéticos, “*um dos maiores objetivos políticos do Itamaraty na última década foi precisamente o de negar estar seguindo uma estratégia voltada a conquistar o domínio e a hegemonia regional, ou, pelo menos, a liderança na América do Sul*”. Tal zelo da chancelaria brasileira era para que não se formasse qualquer ‘aliança’ hispano-americana contra o Brasil, entendida essa como um objetivo quase secular de vários governos argentinos.<sup>176</sup>

### 3.3 O RELACIONAMENTO ENTRE MILITARES E DIPLOMATAS

A interação das Forças Armadas com a Chancelaria no Brasil iniciou-se, formalmente, com a gestão do barão do Rio Branco (1902-1912), uma vez que, durante o século anterior, como visto anteriormente, a relação havia-se desenvolvido entre duas instituições ainda muito incipientes.

Com efeito, apesar de se discordar em parte da conclusão principal de Zairo Cheibub – acerca do aumento progressivo da “capacidade de controle” dos diplomatas não apenas na condução, mas também na formulação da política externa brasileira [sem grifos no original] –, acede-se à opinião de que o prestígio do Itamaraty no meio castrense foi conquistado e ampliado ao longo do século XX, iniciando-se essa fase com o Ministério Rio Branco.<sup>177</sup>

#### 3.3.1 O BARÃO DO RIO BRANCO E OS MILITARES BRASILEIROS

Ao final do século XIX, a doutrina positivista de Auguste Comte foi introduzida no meio militar brasileiro mediante a reforma do ensino militar patrocinada por Benjamin Constant em 1890. O Positivismo buscava o progresso por meio da ciência, pregando a ordem

<sup>176</sup> SANTOLALLA, Gino Costa. A expansão da presença brasileira na América do Sul. *Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol. VII, N° 1, p. 38, jan-mar 1989.

<sup>177</sup> Cheibub acredita que a credibilidade no profissionalismo do Itamaraty nos meios castrenses – com base na admiração do papel do barão do Rio Branco para a profissionalização das forças armadas, bem como das semelhanças entre os dois estamentos burocráticos – teria favorecido maior desenvoltura dos diplomatas no processo de formulação da política externa, sobretudo no pós-1964. Nas questões de segurança nacional, notadamente os decorrentes de problemas de fronteiras, acredita-se, contudo, que os ‘militares no poder’ não abriram mão de suas prerrogativas decisórias sobre a formulação da política externa em benefício do Itamaraty, independentemente de quaisquer manifestações de apreço e confiança na qualidade do corpo diplomático ou mesmo de, naturalmente, terem delegado a condução dessa política aos diplomatas.



como método a ser seguido. As escolas militares rapidamente assimilaram a doutrina, a qual reservava aos militares uma missão “civilizadora”, de cunho moral e humanitário.

Os “bacharéis fardados”, segundo expressão de Murilo de Carvalho, preferiam adaptar-se à ordem vigente da Velha República a fugir aos preceitos comtianos por meio de golpes e sublevações. Daí, dividirem pacificamente os cargos políticos com civis.

A difícil vitória em Canudos mostraria, entretanto, a falta de preparo e infraestrutura do Exército brasileiro. A situação despertou a atenção de José Maria da Silva Paranhos Jr., o barão do Rio Branco, apaixonado pela História Militar e que se preocupava com a precariedade do Exército brasileiro *vis-à-vis* aos da Argentina e do Chile, os quais empreendiam, desde meados do século XIX, processo de modernização e aperfeiçoamento profissional de suas forças armadas, por meio de missões e instruções militares europeias, sobretudo da Prússia.

Assim, como forma de compensar o atraso e buscar manter o equilíbrio de poder na região, também no Brasil, iniciativas de profissionalização e reequipamento do Exército e da Marinha de Guerra foram divisadas e defendidas por Rio Branco, que teria se empenhado pessoalmente para conseguir um programa de estágio para os oficiais brasileiros no *Wehrmacht* alemão.<sup>178</sup>

Nesse sentido, o fato de o barão, ao chefiar a Legação brasileira na Corte de Guilherme II, de abril de 1901 a novembro de 1902, ter mantido contato amigável com a elite política e intelectual berlinense, provavelmente contribuiu para que ele cedo entrasse em contato, entre outras inovações filosóficas, com as incipientes idéias geopolíticas europeias.

Ao retornar para o Brasil, o recém-nomeado chanceler empenhou-se no estabelecimento de estágio de oficiais brasileiros no Exército alemão, pois estava ciente de

---

<sup>178</sup> Solano López foi o primeiro a importar material bélico (canhões) da Alemanha para o Prata, em meio a Guerra do Paraguai. A Argentina de Domingo Sarmiento, com receio de qualquer aventura expansionista do Chile, encomendaria também canhões à firma *Knapp*, já em 1873. Na primeira presidência de Julio Argentino Roca (1880-1886), institutos militares foram criados e missões de instrução militar e naval solicitadas à Alemanha. Dessa maneira o assessoramento coube, a princípio, a técnicos militares europeus, sobretudo alemães. Alguns desses especialistas ocupariam posições-chave no exército argentino e, logo, começariam a interferir em questões internas do país. Em 25 de abril de 1900, foi criada a *Escuela Superior de Guerra* em Buenos Aires, com a missão de formar oficiais para o Estado-Maior do Exército. Desde 1949, a escola aceita oficiais estrangeiros; mas somente na década de 1990 foi permitido o ingresso de civis, possuidores de curso superior, em alguns cursos. O corpo docente da ESG portenha era quase totalmente formado por militares alemães, o que causou grande polémica nos setores nacionalistas civis e militares argentinos. A influência alemã sobre as forças armadas argentinas somente seria substituída pela estadunidense após a Segunda Guerra Mundial. Ver: CISNEROS, Andrés. La influencia militar alemana en la Argentina. La creación de la Escuela Superior de la Guerra. In: CISNEROS, Andrés; Escudé, Carlos (Org.). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* [online], BsAs, Argentina: CARI, 2000, Capítulo 42: *Las relaciones con Alemania (1880-1930)*.

que o Chile assim já procedia. Naturalmente os contatos políticos de Rio Branco na capital alemã facilitaram a empreitada e, dessa forma, a despeito do grave incidente com a canhoneira alemã *Panther*, o Brasil logrou a autorização do próprio *Kaiser*.

A primeira turma de militares brasileiros partiria em meados de 1905; mais dois grupos seguiram para esse estágio, em 1906 e 1909. Impressionados com a organização militar germânica e, ao mesmo tempo, preocupados com o despreparo das Forças Armadas brasileiras, esses oficiais-estagiários, alcunhados de '*Jovens Turcos*'<sup>179</sup>, debateriam ao longo das décadas de 1910 e 1920, uma nova perspectiva da função e do papel daquelas para os Estados nacionais: a defesa externa; o equilíbrio de forças na América do Sul; a educação e a formação de uma mentalidade de 'unidade nacional' no povo.

Mais tarde, ainda no processo de profissionalização e revigoramento das Forças Armadas brasileiras, também o empenho e o interesse pessoais do barão foram decisivos para que as tratativas para o envio de uma Missão Militar de Instrução da Alemanha ao Brasil – novamente tal qual já ocorria com o Chile – lograsse sucesso. Dessa vez, Rio Branco teve, no entanto, de enfrentar adversidades tanto de correntes divergentes dentro das próprias Forças Armadas – alguns preferiam uma Missão Francesa, outros, como a 'ala positivista', não desejavam nenhuma intromissão estrangeira, mas a maioria era francamente favorável à vinda de uma missão alemã – quanto da opinião pública, contrariada com a lei que havia instituído o serviço militar obrigatório em 1908.<sup>180</sup>

Além dessas dificuldades, havia outras de origem comercial, nas quais estavam envolvidos interesses de fornecedores de material bélico alemães, franceses e ingleses. Entretanto, ainda que a Missão Militar da Alemanha, a "Grande Missão", tivesse sido oficialmente confirmada em 1910, a eclosão da Primeira Guerra Mundial frustrou os planos germanófilos de Rio Branco. Ao posicionar-se ao lado dos aliados no conflito, foi natural que a corrente que favorecia a vinda de uma Missão Francesa ao Brasil saísse fortalecida após o término da conflagração mundial.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> O apelido de "jovens turcos" era uma alusão ao movimento de Mustafa Kamel, o futuro Atatürk, também orientado por oficiais alemães, e que viria a implantar um Estado laico na Turquia, com a abolição do califado islâmico após a I Guerra Mundial.

<sup>180</sup> Para extensa pesquisa sobre o interesse do barão do Rio Branco na profissionalização das Forças Armadas e de suas idéias geopolíticas sobre a América do Sul, bem como acerca da influência dessas no governo Castello Branco, ver: PEIXOTO, Renato Amado. *Terra sólida: a influência da geopolítica brasileira e da Escola Superior de Guerra na política externa do governo Castello Branco*. 2000. 308f. Dissertação (Mestrado em História) -- UERJ, Rio de Janeiro.

<sup>181</sup> Sobre o papel das missões militares estrangeiras no Brasil e dos estágios no exterior sobre a Corporação Militar, ver: MALAN, Alfredo Souto. *Missão militar francesa de instrução junto ao Exército brasileiro*. Rio

### 3.3.2 – O PENSAMENTO MILITAR NO BRASIL

Com a atuação dos ‘Jovens Turcos’ e a contribuição da Missão Francesa, que doutrinou oficiais brasileiros de 1920 a 1940, a mentalidade positivista começaria a se alterar. Ocorreria a valorização do Estado-Maior e a mudança no conceito de ‘defesa nacional’, o qual não mais se limitaria à proteção das fronteiras, mas incluía também a noção de mobilização de recursos humanos, técnicos e econômicos. Os ‘Jovens Turcos’, desejosos em participar mais ativamente do processo decisório, apoiaram as campanhas pelo serviço obrigatório, instituído em 1915, e pela extinção, em 1918, da Guarda Nacional, resquício do poder dos ‘coronéis’ da República oligárquica.<sup>182</sup>

Os primeiros discípulos dos ‘Jovens Turcos’ foram os ‘Tenentes’, cujo apoio foi decisivo para a derrubada da República Velha em 1930. Sob o comando de Góes Monteiro, um ‘jovem turco’, a Revolução levou ao poder Getúlio Vargas. O Brasil passaria por mudanças drásticas nos campos social, político e econômico, com a incorporação de novos atores oriundos, sobretudo, dos segmentos militares, das classes médias e do proletariado. Da mesma forma, os ‘Tenentes’ — defensores da ordem e da centralização como meios de se promover o progresso — iriam apoiar a instauração do Estado Novo varguista, em 1937, e doravante passando a influenciar no processo decisório do Brasil.<sup>183</sup>

Sob o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil, em agosto de 1949; portanto, quase meio século depois de sua congênere argentina.

---

de Janeiro: BibliEx, 1988, pp. 15-20. Malan lembra que, a partir do segundo lustro dos anos 1930, vários oficiais formados pela Escola de Estado-Maior (EEM) foram estagiar na Escola Superior de Guerra francesa, entre eles, os generais Humberto de Alencar Castello Branco, Hugo Panasco Alvim e Henrique Teixeira Lott. Na volta todos foram integrados ao corpo docente da EEM. Tanto a Escola de Estado-Maior (EEM) quanto a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) foram inauguradas em 1920, no esforço de modernização das Forças Armadas, do qual a Missão Militar Francesa era peça-chave. *Ibidem*, pp. 98/171. Depois de retornar da campanha na Itália, em 1946, Castello Branco foi nomeado diretor de Ensino da EME. A gestão Castello dele foi responsável pela disseminação nas Forças Armadas de nova doutrina militar (i.e. o *Regulamento de Operações* e o *Manual de Estado-Maior e Ordens*), de inspiração estadunidense; porém, adaptada às idiosincrasias brasileiras. Aquela ‘nova’ doutrina, mais dinâmica e objetiva – porquanto recém-testada na Segunda Guerra Mundial – do que a anterior, oriunda da Missão Francesa, seria ainda reforçada, a partir de março de 1952, com o *Tratado de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos*. Em 1955, a EEM – criada pela primeira vez em 1905; extinta em 1918; e reinaugurada em 1920 – seria renomeada Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), cujo primeiro comandante foi o próprio Castello Branco.

<sup>182</sup> TREVISAN, Leonardo. *O que todo o cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro*. São Paulo, Global, 1985, pp. 20-24.

<sup>183</sup> Sobre as divergências entre as correntes alemã (*Jovens Turcos*) e francesa (*Tenentes*) do Exército brasileiro acerca do papel dos militares e da conscientização desses como classe distinta, ver: COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976, pp.65-82; STEPAN, Alfred Charles. *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*. In: \_\_\_\_\_. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. London, GB: Yale University, 1973, pp. 47-65.

‘Ex-Tenentes’ e ‘jovens turcos’ formaram o grupo fundador da ESG, dentre eles, destacam-se os generais Cordeiro de Farias, Castello Branco e Juarez Távora. Como modelo e ‘amigos de guerra’ do contingente da FEB, os militares norte-americanos foram importantes para o desenvolvimento da Escola, tendo permanecido uma missão de instrução do *National War College* de 1948 a 1960. Os Estados Unidos, no entanto, não foram preponderantes tampouco os únicos a exercerem influência sobre o curso de formação. A admissão de civis, por exemplo, contrariava a concepção dos militares dos EUA. As experiências de ‘guerra revolucionária’ da França — nas derrotas na Indochina e na Argélia — também foram aproveitadas.<sup>184</sup>

Os Estados Unidos, não obstante, tomaram providências para substituir a influência francesa sobre o Exército brasileiro. Por meio de acordos e convenções ao longo das décadas de 1940 e 1950, o Brasil enviaria oficiais para treinamento e instrução, em nível de Estado-Maior, às escolas militares norte-americanas.

O grupo de civis e militares da Escola Superior de Guerra, os ‘nacionalistas desenvolvimentistas’, de forte tendência liberal e internacionalista, defendia a estreita vinculação a Washington, ainda que não uma obediência irrestrita. Os liberais da *Sorbonne* brasileira, mais moderados do que a linha-dura, mas também favoráveis a um governo forte e centralizador, percebiam ser imprescindível a ajuda estadunidense para o desenvolvimento econômico e tecnológico do País.<sup>185</sup>

Já os denominados ‘nacionalistas autênticos’, da ala nacionalista estatizante, que ascenderam durante o segundo governo Vargas (1951-1954), criticavam os esguianos, propondo que se buscasse endogenamente os recursos, sem vinculações com quaisquer países, que tenderiam a manter o País sempre sob dependência. Havia também a facção legalista dos militares ‘profissionais’, restrita à caserna e que preferiam as armas à política. A maioria dos ‘autênticos’ reunia-se no Clube Militar, não tão sujeito aos rigores da hierarquia do Exército.

<sup>184</sup> “A ESG é filha de americanos, mas naturalizou-se brasileira”, na definição de Cordeiro de Farias, em: CAMARGO, Aspásia; GÓES, Walder de. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981, p. 412.

<sup>185</sup> Alfred Stepan sugere que haveria um laço informal entre a ESG e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), no Rio de Janeiro, fundado em 1961 por empresários anticomunistas. O IPES defendia a reforma “capitalista progressista” do sistema econômico e político brasileiro, bem como alertava sobre o ‘perigo comunista’ colocado pelo governo Goulart. O *brazilianista* informava ainda: “Muitos dos civis importantes do IPES se diplomaram na ESG antes da fundação do IPES, e mais tarde alguns dos mais importantes membros fundadores do quadro da ESG, como o general Golbery do Couto e Silva e o general Heitor de Almeida Herrera, se associaram ao IPES. [...] No Governo Castello Branco, foram utilizados muitos projetos e pessoal do IPES. Isto é mais visível na lei de reforma agrária do governo, na reforma bancária, no programa de habitação e na lei de estabilidade de emprego dos trabalhadores”. Ver: STEPAN, Alfred Charles. *Os Militares na política – as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975, p. 137, Nota 38.

A presença de autoritários conservadores era percebida, entretanto, em todas as correntes militares. Alguns desses reuniram-se, durante os governos Costa e Silva e Médici, para formar a denominada "linha-dura" do regime militar.

Essa dissensão nas fileiras militares pode explicar os golpes e contragolpes ocorridos desde então no processo político brasileiro, notadamente, nas crises institucionais provocadas pelo impedimento de Café Filho, em 1955, pela renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e pela sucessão de Castello Branco, no primeiro governo militar.

Em meados da década de 1960, as expectativas de desenvolvimento com a ajuda financeira norte-americana, no âmbito da "Aliança para o Progresso" de John Kennedy, começariam a diminuir em vista do recrudescimento do déficit interno dos EUA e da consequente relutância do governo de Lyndon Johnson (1963-1969) — para o qual a América Latina não figurava como prioridade de investimentos em comparação com as "emergências" estratégicas no Sudeste asiático e no Leste europeu — em financiar o desenvolvimento dos países latino-americanos.<sup>186</sup>

A frustração decorrente dessa pouca cooperação financeira e comercial dos EUA para com seu "aliado preferencial" na América Latina acabou por enfraquecer os liberais-internacionalistas da ESG e, assim abrir caminho para os setores militares mais nacionalistas e autoritários, apoiados pela burguesia industrial nacional.<sup>187</sup>

### 3.3.3 – AS ELITES DIPLOMÁTICA E MILITAR

Alexandre Barros apontou as várias semelhanças entre as duas únicas carreiras que, segundo ele, passaram incólumes pelo processo de anomia da formação das elites que se instaurou no Brasil a partir de 1945. Apesar de algumas diferenças, sobretudo em relação ao recrutamento e a origem dos candidatos, as academias diplomática e militares guardam identidade e originalidade suficientes, em termos de articulação e coerência no processo de formação e socialização de seus membros, para se destacarem das demais instituições de ensino universitário.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> LAFEBER, Walter. *America, Russia and the Cold War, 1945-1996*. 8<sup>th</sup> ed. NY, USA: McGraw-Hill, 1997, p. 242.

<sup>187</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: UFRGS, 1998, p. 40.

<sup>188</sup> Enquanto aos candidatos ao Instituto Rio Branco eram cobrados conhecimentos, em princípio, elitistas em termos socioculturais, aos aspirantes às carreiras militares eram aplicados concursos de admissão com conteúdos programáticos acessíveis às classes sociais mais heterogêneas. Barros ressalva que, em seus estudos, não julgou a

Barros enumerou as principais similaridades que aproximam o Instituto Rio Branco das instituições de ensino militar: (i) o treinamento teórico e prático dos alunos é conduzido em ‘ambientes destacados’ do restante da sociedade; (ii) após o término dos cursos, os alunos ingressam diretamente em carreiras específicas, e não no mercado de trabalho em geral; (iii) os cursos de formação demandam dedicação integral, geralmente exclusiva; (iv) os cursos têm ainda caráter doutrinário em termos de valores e princípios, uma vez que as instituições são mantidas e dirigidas pelos respectivos Ministérios; (v) diplomatas e militares, ao final do processo de socialização e treinamento, estão bastante conscientes de “*seu papel, enquanto grupo, no processo de construção do Estado nacional brasileiro*”.<sup>189</sup>

Além das reiteradas semelhanças entre diplomatas e militares, que ensejam o respeito mútuo entre os dois grupos, Zairo Cheibub também concluiu interessante comparação entre os propósitos originais do Instituto Rio Branco e aqueles objetivos que ensejaram o estabelecimento da Escola Superior de Guerra. Para esse autor, a preocupação em ‘homogeneizar’ o pensamento das novas gerações de diplomatas levou o então segundo secretário Jorge Latour, já em 1934, a propor a criação de um órgão específico de recrutamento e formação para a carreira.<sup>190</sup>

Somente em 18 de abril de 1945, entretanto, seria inaugurado o IRBr, fora da alçada da “*socialização de emergência*” do outrora poderoso Departamento Administrativo do

qualidade técnica dos cursos teóricos e práticos das instituições abordadas. Para o processo de formação das elites brasileiras, civis e militares, consultar: BARROS, Alexandre de S. C. A formação das elites e a continuação da construção do Estado nacional brasileiro. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, N.º 15, pp. 102, 112-113, 1977.

<sup>189</sup> Outra carreira que guarda semelhanças tanto com a militar, da qual se originou, quanto com a diplomática, com a qual compartilha interesses e objetos de estudo, é a de inteligência de Estado. A atividade foi criada no âmbito do antigo Conselho de Defesa Nacional, mediante o Decreto N.º 17.999, de 29 de novembro de 1927. Passou por diversas reformulações até que em 1964 foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI). Até 1996, a bem da verdade, o processo de seleção não era mediante concurso público de provas, mas sim por indicação ou convite do órgão responsável, à época a Secretaria de Assuntos Estratégicos, herdeira do extinto SNI. A partir de 1996, com a instituição da Secretaria de Inteligência, renomeada Agência Brasileira de Inteligência (Abin) em 1999, a seleção de candidatos passou a ser feita exclusivamente por concurso público nacional, com a exigência de os candidatos terem grau universitário. O treinamento teórico e prático é ministrado em regime integral, do tipo semi-internato, pela Escola de Inteligência, em Brasília. Desse modo, a carreira de inteligência preenche, presentemente, todas as condições propostas por Barros para se enquadrar, tal qual a militar e a diplomática, como burocracia singular e distinta das demais carreiras do serviço público federal.

<sup>190</sup> Já ministro, Jorge Latour faria parte da primeira turma do Curso Superior de Guerra da ESG, em 1950. Na mesma turma estavam os também diplomatas Manoel Pio Corrêa, Lucillo Hadock Lobo, Aluizio Napoleão de Freitas Rego, Abelardo Bueno do Prado, Alberto Raposo Lopes e Maurício Wellisch. Entre os militares mais destacados, estavam os generais Euclides Zenóbio da Costa (embaixador no Paraguai entre 1958 e 1960) e Oswaldo Cordeiro de Farias, além dos tenentes-coronéis Alfredo Souto Malan, Idálio Sardenberg e Jurandir de Bizzarria Mamede.

Serviço Público (Dasp), criado em 1938 pelo Estado Novo varguista; porém, crescentemente desmerecido e esvaziado a partir do governo Dutra.<sup>191</sup>

Segundo o cientista político, a “*expansão excessiva do ensino superior*” no pós-1945, com a suposta queda na qualidade da formação dos quadros universitários, foi o motivo que teria ensejado a criação do IRBr. Originalmente, tal qual os ministrados na ESG, os cursos do Instituto Rio Branco – voltados para a “*conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileira*” – deveriam ser abertos à participação de funcionários dos governos federal e estaduais, bem como a acadêmicos selecionados nas universidades.

A diferença entre as duas instituições deu-se, contudo, no fato de que os diplomatas conseguiram arrogar a si o ‘monopólio’ de selecionar e formar seus sucessores, segundo um procedimento elitista de recrutamento e de socialização, enquanto a ESG manteve processo de “seleção” mais aberto [*sic*], nos moldes das escolas militares, como forma de atingir um contingente maior e mais diversificado das elites civis.<sup>192</sup>

Com essa aparente liberalidade na seleção de seus ‘estagiários’, a Escola Superior de Guerra pretendia formar uma elite dirigente que pudesse, nos diversos níveis decisórios do Estado, “*interpretar os interesses e as aspirações do povo, para elevá-los ao nível de*

<sup>191</sup> Simon Schwartzman também faz análise interessante sobre uma suposta relação entre o tipo de regime, autoritário ou democrático, e a qualificação dos funcionários públicos. Ele pondera: “*Esta desqualificação da função pública pela política está ligada, aparentemente, ao fato de que haveria, no Brasil, uma curiosa correlação entre regimes fortes e esforços de racionalizar, reorganizar e valorizar o serviço público, por uma parte; e regimes abertos e o aviltamento da função pública por outra. A abertura democrática de 1945 teria introduzido, pouco a pouco, elementos de clientela e empreguismo na administração pública federal, diminuindo a capacidade de ação do Dasp e colocando em segundo plano todos os seus princípios de racionalização e eficiência. O processo de submissão do serviço público ao jogo político mais imediatista teria atingido seu auge na presidência de João Goulart, o que teria sido uma das causas mais importantes de sua queda.*” Ver: SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 41, Vol. 112, n.2, pp. 43-44, abr-jun 1984.

<sup>192</sup> CHEIBUB, *op. cit.*, p.127. Na verdade, de certo modo, o processo de ‘seleção’ para os cursos da ESG era até mais elitista do que o empregado para a admissão no IRBr, uma vez que uma boa base cultural e educacional era necessária, mas não suficiente para que os candidatos fossem admitidos em suas fileiras. Primeiramente as vagas eram oferecidas – e não disputadas em concurso público, como no Rio Branco – a apenas determinadas instituições, em sua maioria órgãos públicos ligados às áreas de segurança, defesa, diplomacia, C&T e planejamento. A participação de indivíduos do setor privado privilegiava os oriundos de grandes empresas industriais, comerciais e financeiras. Os militares eram selecionados entre os que detinham patente de tenente-coronel (ou capitão-de-fragata) ou superior. Depois do oferecimento ‘direcionado’ das vagas, o critério para o preenchimento dessas pelas instituições e órgãos públicos era (e ainda o é), em tese, meritocrático; porém, injunções políticas e burocráticas podiam (e podem) vir a influenciar na escolha do ‘representante’ do órgão perante os militares na Escola. O relativo ‘status’ e a suposta influência nos ‘destinos do País’, que advinham da participação nos cursos da ESG e, dessa forma, da condição de integrar o “*cerne da elite*” nacional, todavia, decresceram sensivelmente à medida que o regime militar também se exauria ao longo da década de 1980. Uma crítica sobre a importância da ESG na construção de projetos nacionais, assim como sua capacidade de colocá-los em execução, foi feito por Miyamoto em: MIYAMOTO, Shiguenoli. Escola Superior de Guerra: mito e realidade. *Política e Estratégia*, São Paulo: Convívio, Vol. V, N° 1, pp. 76-97, jan-mar 1987a.

*formulação dos Objetivos Nacionais [Atuais e Permanentes]*”. Entre 1950 e 1967, dos 1.276 esguianos, mais da metade (646) eram civis.

Esse processo de admissão aos cursos da ESG estava de acordo com o sugerido por Ludwik Fleck para a escolha e o tipo de abordagem dos assuntos que são de interesse de um determinado *Denkkollektiv*, no caso, os militares esguianos. Nesse contexto, no processo de formação – de doutrinação – de um novo “coletivo de pensamento”, isto é, do futuro “cerne da elite” dirigente, a análise e a compreensão dos problemas brasileiros eram igualmente direcionados.<sup>193</sup>

Em termos quantitativos, ao menos, esse objetivo de difundir a doutrina esguiana – em um grupo amplo e ‘potencialmente capaz’ de dirigir o país – parece ter sido atingido, pois desde sua primeira turma, formada em 1950, até março de 2004 passaram pela ESG mais de seis mil estagiários; sem contar outros 60 mil que frequentaram os “Ciclos de Estudos”, promovidos na maioria dos estados brasileiros pelas delegacias e representações regionais da Associação dos Diplomados da ESG (Adesg), entidade privada criada em 1951, com a função de socializar os egressos da Escola e disseminar a doutrina esguiana pelo restante do país.

A evolução da doutrina e do método de planejamento da ESG pode ser resumida em quatro fases: de 1949 a 1952, gestão do marechal Osvaldo Cordeiro de Farias (1949–1952), quando predominou o estudo da conjuntura, com os temas subdivididos em assuntos nacionais, internacionais e militares; de 1953 a 1967, inicialmente sob o comando do general Juarez Távora (1952–1954), período no qual a doutrina esguiana para o desenvolvimento, mas com ênfase na segurança nacional, foi elaborada, consolidada e, no pós-1964, de fato aplicada pelo governo Castello; de 1968 a 1973, época em que, sem descuidar da segurança, foram ressaltados os temas do desenvolvimento, cujos estudos constituíram o corpo de uma Doutrina de Política Nacional; após 1973, quando o binômio desenvolvimento-segurança foi

---

<sup>193</sup> A ESG, tal qual sua congênere argentina, foi inicialmente idealizada para a formação de oficiais para as funções de alto comando; sua origem fora o Curso de Alto Comando, criado em 1942 pela Lei do Ensino Militar e que, a princípio, se destinava apenas a generais e coronéis do Exército; depois se tornou extensivo a oficiais das três Forças. No plano militar, a participação da Força Expedicionária Brasileira na campanha da Europa e o reequipamento das Forças Armadas, fundamentado no Acordo Militar de 1952 com os EUA, serviram por outro lado, para aproximar os militares brasileiros – até então identificados com as doutrinas francesa e alemã – de seus pares norte-americanos. Com o fim da Segunda Guerra, vários oficiais brasileiros, entre eles, Castello Branco, Juarez Távora, Golbery do Couto e Silva e Juracy Magalhães, participaram de cursos nos Estados Unidos e, de lá, confessadamente trouxeram a idéia de criar uma Escola Superior de Guerra brasileira aos moldes da *National War College*. Ao contrário da *NWC*, desde sua fundação em 20 de agosto de 1949, o *Curso Superior de Guerra* também era oferecido aos civis; no início, na proporção de um terço em relação ao público militar. Para saber mais acerca da criação e do funcionamento da ESG, consultar: ARRUDA, Antônio de. *A Escola Superior de Guerra*. 2ª ed. ampliada. São Paulo: GR, 1983; GURGEL, José Alfredo A. *Segurança e democracia: uma reflexão política sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro: BibliEx – José Olympio, 1975; STEPAN, *op. cit.*, 1975, pp.129-137.



definitivamente incorporado pela doutrina e o método privilegiaria os Trabalhos de Equipe. Em 1973, os conceitos teóricos e doutrinários foram colecionados em oito manuais; enfim reduzido ao Manual Básico da ESG, em 1975.<sup>194</sup>

### 3.3.4 - DIPLOMACIA E GEOPOLÍTICA: INTERSEÇÃO DE MUNDOS

Durante toda a década de 1950, a Escola Superior de Guerra desempenhou, assim, para a ala castrense da *Sorbonne*, a função de locus principal e privilegiado de socialização entre aqueles militares nacionalistas-desenvolvimentistas e a elite civil pública, especialmente os diplomatas.

Com efeito, poder-se-ia perceber a “coerção” doutrinária do *Denkkollektiv* esguiano ‘original’ – de maioria militar – sobre a “arbitrariedade individual” dos novos estagiários – oriundos principalmente da burocracia civil. Em uma lógica circular, entretanto, é lícito inferir que certa “predisposição ideológica” – característica que naquela época abonava a seleção do candidato para os cursos na ESG – facilitava a própria doutrinação dos estagiários. Para Fleck, essa “coerção” funcionaria como “mediadora da introdução ou mudança do estilo de pensamento [Denkstil], e da manutenção ou extensão desse estilo”.<sup>195</sup>

De fato, o doutrinamento daquela elite, “pré-selecionada” também segundo critérios de prestígio e influência burocrática, foi obtido mediante a difusão dos cânones liberais e da ideologia da segurança nacional que, já havia algum tempo, estava sendo elaborada pelo *think-tank* esguiano.

Desse processo de interação e socialização de militares e civis, acredita-se, foi-se consolidando um “coletivo de pensamento” (*Denkkollektiv*) novo: a tecnocracia estatal. Essa serviu de fonte de recursos humanos para a constituição da rede de apoio burocrático e de sustentação ideológica do grupo castalista que chegaria ao poder em 1964.

Ainda que o “estilo de pensamento” (*Denkstil*) da *intelligentsia* esguiana não fosse exclusiva- ou prioritariamente geopolítico, alguns representantes – sobretudo os que atuavam em áreas estratégicas – daquela união militar-burocrática egressa da *Sorbonne* da Urca

<sup>194</sup> A partir de 1954, o currículo da ESG foi dividido em três partes: doutrinária, conjuntural e de aplicação. De acordo com o marechal Cordeiro de Farias, o desenvolvimento ganhou ênfase a partir de 1964, porém, desde a criação da Escola, o currículo instava os estagiários a estudar, em conjunto, os problemas brasileiros e propor as possíveis soluções. CAMARGO; GÓES, *op. cit.*, 1981, p. 419, Nota 9.

<sup>195</sup> FLECK, Ludwik. *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache: Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verl., 1994, pp. 124-135.

intentaram, sem dúvida, a implementação de projetos, de manifesto conteúdo geopolítico, voltados para o fortalecimento do Poder Nacional e, enfim, para a construção da Potência.

Em 1964, o artigo “Adesguianos no Governo” elencava os principais membros do governo de Castello Branco que passaram pela Escola Superior de Guerra, alguns ‘estagiários’, outros ‘instrutores’. Essa peculiaridade já foi apresentada por alguns autores como fundamentação para a pretensa influência da ESG no primeiro governo militar.<sup>196</sup>

Ainda que, nesse tópico, o interesse restrinja-se, em princípio, aos elementos diplomáticos – ou que tenham exercido funções diplomáticas – no primeiro governo da *Revolução*, repetir-se-á aqueles representantes igualmente importantes do gabinete castellista para a presente dissertação.<sup>197</sup>

Ao lado dos nomes, estão identificados os cargos ocupados no governo, o ano em que cursaram a ESG e, quando for o caso, o cargo que ocuparam na estrutura da ESG, respectivamente:

Quadro 4 – *Esguianos* no poder

NOME <sup>198</sup>	CARGO NO GOVERNO	TURMA	FUNÇÃO NA ESG
<b>Humberto de Alencar Castello Branco</b>	Presidente da República	---	Diretor do Departamento de Estudos (1956-1958)
<b>Ernesto Geisel</b>	Ministro-Chefe da Casa Militar e Secretário-Geral do CSN	1953	---
<b>Golbery do Couto e Silva</b>	Diretor-Geral do SNI	1952	---
<b>Ademar de Queiroz</b>	Presidente da Petrobrás e Ministro da Guerra (jul 1966 – mar 1967)	1959	---
Juracy Montenegro Magalhães	<u>Ministro das Relações Exteriores</u> (jan 1966 – mar 1967)	1955	---
Vasco Tristão Leitão da Cunha	<u>Ministro das Relações Exteriores</u> (abr 1964 – jan 1966)	1953	---
Manoel Pio Corrêa Júnior	<u>Secretário-Geral do MRE</u> (jan 1966 – mar 1967)	1950	---
Carlos de Meira Mattos <sup>199</sup>	Vice-chefe da Casa Militar	---	<i>Chefe da Divisão de Assuntos Políticos</i> (1968)
Mário Gibson Barboza	<i>Embaixador em Assunção</i> (dez 1966 – mar 1968)	1951	---

<sup>196</sup> ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMADOS DA ESG. Adesguianos no Governo. *Boletim Adesg*, Rio de Janeiro, N° 103, pp. 11-15, mar-abr 1964.

<sup>197</sup> Os esguianos San Tiago Dantas e Moacyr Briggs, a despeito de não terem participado diretamente do governo Castello, desempenharam funções diplomáticas no Paraguai ou na Argentina durante a década de 1950 serão também citados. s

<sup>198</sup> Os nomes em negrito identificam o chamado “núcleo duro” de decisores do governo Castello.

<sup>199</sup> O então coronel Meira Mattos não participou como ‘estagiário’ dos cursos da ESG; todavia, em razão de seu “notório saber” em geopolítica e do cargo privilegiado – com “*acesso a todas as atas do CSN*” – que ocupou no governo de Castello Branco, ele deve ser incluído nessa listagem. Em 1968, Meira Mattos foi promovido a general e nomeado chefe da Divisão de Assuntos Políticos da ESG. Entrevista ao autor, em 18 de janeiro de 2003.

Mário de Ascensão Palmério	Embaixador em Assunção (out 1962 – out 1964)	1954	---
Alberto Raposo Lopes	Cônsul-Geral em Assunção (maio 1964 – maio 1967)	1950	---
Décio Honorato de Moura <sup>200</sup>	Embaixador em Buenos Aires (dez 1963 – out 1967)	1959	---
Oswaldo Cordeiro de Farias	Ministro do Interior (mar 1964 – jun 1966)	---	Comandante da ESG (1949-1952)
Juarez do Nascimento F. Távora	Ministério da Viação e Obras Públicas	1951	Comandante da ESG (1952-1954)
Roberto de Oliveira Campos <sup>201</sup>	Ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica	--	---

Fontes: ESG e Presidência da República

Entre 1950 e 1969, 68 diplomatas de carreira frequentaram o *Curso Superior de Guerra* (CSG) da ESG. O número de representantes do Itamaraty foi, no entanto, decrescendo ao longo desse período. A concentração deu-se, com efeito, entre 1950 e 1959, quando 47 diplomatas formaram-se no CSG. A relação “diplomata/total de vagas”, nessa década, declinou de 11,3% (1950) para 8,5% (1959).<sup>202</sup>

Entre 1960 e 1969, o número de diplomatas que cursou o CSG caiu para 21; o que representava meros 44, 7% do contingente formado na década anterior. Em 2000, entre os 91 alunos dos cursos da ESG abertos a civis, não havia representante do MRE.<sup>203</sup>

<sup>200</sup> Décio Honorato de Moura já havia exercido, no governo Kubitschek, o cargo de ministro das Relações Exteriores, de forma interina, na gestão do chanceler José Carlos de Macedo Soares (jan 1956 a jul 1958). Além dos ministros de Relações Exteriores titulares, também passaram pela ESG na década de 1950, os seguintes chanceleres interinos: Henrique Rodrigues Valle (Turma de 1951; Gabinete Hermes Lima, governo Goulart), Fernando Ramos de Alencar (Turma de 1956; governo JK) e Antonio Barreto Mendes Vianna (Turma de 1957; governo JK). O mesmo deu-se com Moacyr Ribeiro Briggs (Turma de 1956), embaixador em Assunção entre março e julho de 1954, no governo Vargas e chefe do Dasp no período Quadros. Francisco Clermentino San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores do Gabinete Tancredo Neves de João Goulart, foi assíduo conferencista da ESG. Em: BRASIL. Presidência da República. **Governos do Brasil** – 15.11.1889 a 15.03.1996. 3ª ed. rev. e atual. Brasília: PR/Casa Civil/Biblioteca, 1996, pp. 157 e 194.

<sup>201</sup> Ainda que não tivesse sido estagiário ou membro do corpo permanente da Escola, Roberto Campos ministrava duas conferências anuais na ESG. Stepan afirma que, com essas participações, Campos teria impressionado Castello Branco e, por essa razão, sido convidado a integrar o Ministério e se tornar estrito colaborador do futuro presidente. STEPAN, *op. cit.*, 1975, p.136 e 158, Nota 6. O mesmo pode ser dito do ex-chanceler de João Goulart San Tiago Dantas. O prestígio que a ESG então gozava nos escalões mais importantes pode ser compreendido dessa afirmação de Amado Cervo: “Diante da Escola Superior de Guerra, onde a Chancelaria procedia anualmente a uma verdadeira prestação de contas...”, em: CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2002, p. 384.

<sup>202</sup> Dados da ESG, para o “Curso Superior de Guerra”: 7 (1950); 5 (1951); 2 (1952); 6 (1953); 3 (1954); 6 (1955); 5 (1956); 3 (1957); 5 (1958); 5 (1959); 3 (1960); 1 (1961); 2 (1962); 2 (1963); 2 (1964); 2 (1965); 3 (1966); 2 (1967); 2 (1968); 2 (1969). O número de diplomatas que cursaram a ESG nesse período representava, contudo, apenas cerca de 7% do efetivo total do Ministério das Relações Exteriores. Ver: PEIXOTO, *op. cit.*, 2000, p. 264.

<sup>203</sup> Em 1990, das 111 vagas do “Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia - CAEPE”, substituto do pioneiro CSG, nenhuma fora preenchida por diplomata. Idem, em 2000, ano em que, entre os 78 alunos do CAEPE e os 13 do “Curso Superior de Inteligência Estratégica - CSIE”, não houve representante do MRE.

Plausível explicação para esse decréscimo na representação do Itamaraty talvez seja a ênfase, iniciada com Kubitschek e aprofundada nos governos militares, nos estudos voltados para o desenvolvimento, circunstância que demandou a diversificação do corpo discente. Conforme o historiador e ex-professor do IRBr, José Honório Rodrigues, ele próprio conferencista na ESG entre 1956 e 1964, o excesso de juridicismo, decorrente de um bacharelismo tradicionalista que caracterizava a carreira diplomática no Brasil, já não seria mais suficiente para, como dizia Castello Branco, “*pensar o destino do país*”.

Nesse sentido, com base na prerrogativa do comando da ESG de ‘discriminar’ a origem e a formação dos candidatos que deveriam compor a “elite dirigente”, a partir dos anos 1960, as vagas seriam preenchidas cada vez mais por profissionais, civis e militares, ligados às áreas técnica e científica, principalmente engenheiros, agrônomos, geógrafos, economistas e geólogos.

Não obstante esse declínio da representação diplomática, deve ser enfatizado o fato – relevante para o estudo aqui conduzido – que os três principais interlocutores oficiais de Castello Branco para assuntos de política externa, isto é, Vasco Leitão da Cunha, Juracy Magalhães e Manoel Pio Corrêa freqüentaram os cursos da Escola Superior de Guerra. Além deles, as Embaixadas de Assunção e Buenos Aires, no período crítico das relações paraguaio-brasileiras, também foram ocupados por diplomatas egressos da ESG.

Meira Mattos confirmou a esse autor que os dois chanceleres do presidente Castello Branco eram bastante ligados ao pensamento geopolítico, com ligeira predominância – talvez em razão da origem e da camaradagem castrenses – do general Juracy Magalhães. Muito em virtude dessas “afinidades eletivas”, para usar a expressão de Maria Regina Soares, mas também da possibilidade de o militar manter-se relativamente ‘imune’ ao corporativismo do MRE, acredita-se, contribuíram para a escolha de Juracy Magalhães; a quem o presidente incumbiu de resolver prontamente a escaramuça com o Paraguai acerca da soberania do Brasil sobre Sete Quedas.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> Entrevista ao autor, em 18 de janeiro de 2003. Não deve ser desconsiderado o fato de que a indicação do primeiro chanceler da Revolução, Vasco Leitão da Cunha, não partiu de Castello Branco, mas sim do futuro ministro da Guerra, general Costa e Silva. Nesse ponto, o próprio ex-chanceler recorda: “Castello tinha um poder de influir muito grande, mas não creio que me tenha indicado ao Costinha. Vou lhes dizer por quê: tenho a impressão que Castello queria outro ministro do Exterior, mais político. Talvez ele abundasse na minha versão sobre quem deve ser o ministro do Exterior. O Castello não me convidou para permanecer no mesmo dia em que tomou posse, só dias depois. Mas tinha amizade por mim, sempre me tratava com grande deferência”. CUNHA, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC – Entrevista a Aspásia Camargo, Zairo Cheibub e Luciana Nóbrega**. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 269. Outra opinião, que avaliza a defendida nesta dissertação, foi explicitada pelo chefe da Casa Civil e biógrafo de Castello Branco,

Afora essa afinidade de pensamento entre o presidente Castello Branco e seus ministros das Relações Exteriores e servidores do alto escalão do Itamaraty, muitos dos trabalhos, individuais e de grupo, conduzidos na ESG durante a década de 1950, versaram sobre os interesses geopolíticos do Brasil acerca do Paraguai e da Argentina.

Não é improvável, pois, que as convicções geopolíticas de indivíduos ou de grupos em relação às iniciativas brasileiras sobre seus vizinhos platinos tenham sido difundidas naqueles trabalhos – e ocasionalmente internalizadas – por muitos dos diplomatas que cursavam a Escola nos anos 1950.

Nesse ponto, não se pode deixar de mencionar as duras críticas acerca da qualidade científica dos trabalhos da ESG feitas por Shiguenoli Miyamoto:

*Uma consulta ao acervo da ESG fornece-nos algumas indicações: em primeiro lugar, a qualidade discutível dos trabalhos apresentados pelos estagiários, individualmente ou em grupo, ao término das atividades anuais; em segundo lugar, os escritos individuais considerados de 'boa qualidade' são, quase sempre, de personalidades ligadas aos meio diplomático ou acadêmico... Não são raras as ressalvas dos autores de que estão tratando de assuntos que ignoram, ou que conhecem apenas superficialmente, mas que servem de avaliação final para fazer parte do 'cerne da elite'. Grande parte dos trabalhos de conclusão restringe-se à mera montagem de textos já existentes, nada apresentando de inovador, constituindo-se, portanto, pura repetição... As propostas apresentadas são, por outro lado, na maioria esmagadora das vezes, inviáveis técnica ou politicamente, exceto quando se toma como condição sine qua non a existência de um regime autoritário, fortemente repressivo, que possa assegurar grande estabilidade interna, sem conflitos, não comportando maiores variações conjunturais. [sem grifos no original]<sup>205</sup>*

De qualquer maneira, alguns trabalhos publicados do período são reveladores o suficiente – tanto do pensamento *mainstream* da corporação castrense brasileira acerca do país vizinho de um modo geral, mas, também e sobremaneira, do paranóico antiperonismo que grassava nas FFAA brasileiras – para, não obstante quaisquer críticas, serem aqui comentados.

Um desses documentos esguianos foi o produzido em junho de 1956 pelo comandante Carlos das Chagas Diniz – em conjunto com outros estagiários civis e militares –, há menos de um ano do golpe militar que havia derrubado Juan Perón, em setembro de 1955,

---

Luis Vianna Filho: “Juraci assumiu o Itamaraty disposto a imprimir-lhe ritmo acelerado. Sem as restrições de *esprit de corps*, parecia ter as mãos livres, e, considerando o [curto] período de sua gestão, surpreende o número de iniciativas e realizações [i.e. Ata das Cataratas] que levou a termo”, em: VIANA Filho, Luiz. O **governo Castello Branco**. Rio de Janeiro: BibliEx-José Olympio, 1975, p. 444.

<sup>205</sup> MIYAMOTO, *op. cit.*, p. 81, jan-mar 1987a.

do poder. Os autores, ao se referirem aos conhecimentos necessários para a construção de um Conceito Estratégico Nacional (CEN), consideraram que:

*As tentativas de expansão territorial argentina correspondem a um objetivo nacional permanente [inseridas de forma explícita no plano de ação do GOU peronista]<sup>206</sup>, o da reconstituição do Vice-Reinado do Prata. A êle se contrapõe objetivo brasileiro da mesma natureza: o da manutenção do 'status quo'. O apoio do Brasil à [OEA]... é, entre outras [medidas], uma política de consecução destinada a neutralizar, direta ou indiretamente, no campo internacional, o antagonismo que representa a aspiração Argentina.<sup>207</sup>*

Segundo o grupo de trabalho da ESG<sup>208</sup>, os ONPs brasileiros na região eram:

*Afirmção da hegemonia brasileira na América do Sul, com base no F(PN) (fortalecimento do Poder Nacional), na manutenção do 'status quo' territorial dos Estados sul-americanos e na oposição à formação de blocos políticos ou mesmo econômicos.*

Nesse sentido, dentro dos Objetivos Nacionais Atuais, os mesmos estagiários esguianos defendiam que o Brasil deveria “*Opor-se à ação da Argentina, coligada ou não com outros países, ainda que isoladamente*”.

Por fim, como desdobramento natural do CEN, afora a tradicional “política de amizade com os EUA”, os autores defendiam as seguintes *Políticas de Consecução* para a região do Cone Sul, de modo a manter o equilíbrio de forças – crescentemente favorável ao Brasil:

1. *Alimentar a dependência econômica das demais nações face ao Brasi;*
2. *Impedir a formação de ambiente favorável ao surto da hegemonia argentina;*
3. *Ajudá-las pelas armas caso surjam modificações territoriais pela violência.<sup>209</sup>*

<sup>206</sup> O plano de ação apresentado por Perón, em 3 de maio de 1943, ao *Grupo de Oficiais Unidos* na forma de memorando defendia que: “[...] na América do Sul temos por missão tomara liderança da Argentina não só possível, como incontestável... A celebração de alianças será nosso passo seguinte. O Paraguai já está conosco. Atrairmos a Bolívia e o Chile. Será então fácil e exercer pressão sobre o Uruguai. Essas cinco nações atrairão o Brasil... Uma vez tomado o Brasil o continente sul-americano será nosso...” apud DINIZ, Carlos das Chagas et al. **Analisando, acuradamente, a conjuntura internacional e sua evolução previsível e baseando se no Conceito Estratégico Nacional** [...]. TG1-07-56, Rio de Janeiro: ESG, 1956. p.7.

<sup>207</sup> DINIZ, Carlos das Chagas et al., *op. cit.*, p.8.

<sup>208</sup> Além do comandante Carlos Diniz, participaram do trabalho entre outros: Fernando Muniz Freire (contra-almirante); Waldemiro Montezuma (brigadeiro); Gaspar Peixoto da Costa (coronel); Luiz Parente de Mello (segundo secretário, do MRE)

<sup>209</sup> *Ibidem*, pp. 9 e 10.

Em relação ao Paraguai, os membros do grupo lamentavam que as investidas geopolíticas, econômicas e psicossociais de Perón para a cooptação tanto do governo quanto dos camponeses guaranis nunca tiveram “*oposição por parte do Brasil*”. A derrubada do caudilho portenho e concomitantemente o fortalecimento do Partido Colorado por Stroessner<sup>210</sup> abriam, entretanto, espaço para Brasília voltar a influenciar Assunção diretamente:

*A atual conjuntura nos é favorável. O intercâmbio comercial com a Argentina está temporariamente paralizado. O clima político é simpático ao Brasil. Nessas circunstâncias, a falta de uma iniciativa vigorosa de nossa parte traria consequências desastrosas para o reflorescimento das relações entre os dois países.*

Enfim, para “*garantir nossa superioridade e mesmo nossa hegemonia na parte sul deste hemisfério*”, os estagiários propuseram as seguintes linhas de ação – para execução no próprio território brasileiro e para a condução das relações exteriores, respectivamente.<sup>211</sup>

[...] 2) *A região fronteira ao Paraguai e [à] Argentina deve ser objeto de programa de povoamento e colonização, criando-se necessários incentivos governamentais;*

[...] 1) *Prestigiar, por todos os meios, o trabalho da Missão Militar do Brasil em Assunção, cujo prestígio e influência junto às classes armadas guaranis é um dos nossos melhores instrumentos de aproximação e entendimento.* [sem grifos no original]

[...] 3) *Manter e ampliar... os centros de difusão cultural do Brasil em Assunção, rosário e Montevideu...;* [sem grifos no original]

[...] 8) *Procurar reduzir a dependência do fornecimento argentino de trigo; estimular o desenvolvimento da produção nacional...*

9) *Tornar, se possível, a Usina de San Nicolas, dependente do fornecimento de minério de ferro, manganês e material refratário brasileiro ou, pelo menos, procurar colocar na Argentina uma quota elevada daqueles minerais;* [sem grifos no original]

10) *Prosseguir, com vigor, a execução dos convênios assinados [em 1941, como, por exemplo, de intercâmbio cultural; de um entreposto paraguaio de depósito franco no Porto de Santos; de créditos para o comércio; de estudos sobre a navegação no rio Paraguai; etc.] com o*

<sup>210</sup> O cientista político paraguaio Fabio Goiris considera que, ao contrário, apesar de Stroessner ter expurgado o Partido Colorado – bem como as próprias FFAA – de seus principais opositores e potenciais adversários, com o golpe que o levou ao poder em maio de 1954, a hegemonia do partido fora, na verdade, quebrada, “*sendo devolvido à corporação militar o papel de principal protagonista da administração do Estado*.” A ascendência política das FFAA guaranis em meados dos anos 1950 representou de certa forma, acredita-se, a “*antecipação*” dos regimes militares que irromperam no Cone Sul nas décadas de 1960 e 1970. GOIRIS, Fabio Anibal Jara. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: EDUFPR, 2000. pp. 23, 42 e 54.

<sup>211</sup> DINIZ, Carlos das Chagas *et al.*, *op. cit.*, pp. 45; 59-64.

*Paraguai, sobretudo no setor das comunicações, e apressar o reaparelhamento da frota do [Serviço de Navegação da Bacia do Prata] SNBP [para poder competir pelas exportações guaranis com a Companhia de Navegação Fluvial Argentina]...*

11) [...] É também preciso evitar que o tráfico mercantil se exerça nas atuais condições pelo rio Paraná, de Porto Presidente Franco para o sul, pois assim os transportes serão feitos pelos navios argentinos e a estrada de rodagem Assunção-Paranaguá perderá sua razão de ser. [sem grifos no original]

Em outro trabalho da ESG de 1956, o ministro de segunda classe, do MRE, Fernando Ramos de Alencar também se referia às iniciativas de Juan Perón – nome verdadeiramente *horribile dictu* para a maioria dos militares e diplomatas brasileiros – em ressuscitar, mediante disfarçados “*tratados de união econômica*”, o Vice-Reinado do Prata, instrumento pelo qual a Argentina pretendia alcançar a hegemonia continental.

O diplomata acreditava que as contradições que, vez por outra, emergiam da ação externa de Buenos Aires decorriam, mormente, do fato de que “*uma política que visa a fins nem sempre confessáveis, não pode ser expressa com clareza nem pode guardar uma linha de perfeita coerência*”.

Como sugestão para um “*ensaio de planejamento*” de política externa, o representante do MRE alertava que, em relação à política interna argentina, seria de se pressupor que “*ainda por um largo período de tempo, os governos que se venham a constituir na Argentina sejam presididos por militares ou neles essencialmente se apoiem*”. Nessa eventualidade – que viria se confirmar, de modo indireto, durante o governo Illía, e, de forma ostensiva, com o golpe de Juan Onganía, em 1966 – Alencar temia o “*recrudescimento do espírito nacionalista e com o desenvolvimento de programas armamentistas... de Governos fortes, potencialmente agressores*”.

No que tocava à política externa portenha, Ramos de Alencar acreditava que, em decorrência da queda de Perón, as relações com o Brasília poderiam fruir maior cordialidade; porém, os propósitos do governo de Buenos Aires de “*suplantar-nos politicamente no Continente... em nada se alterarão os antagonismos contra o Brasil*”.

Enfim, ele preconizava uma dupla estratégia para o país no trato com a vizinha: além de acelerar o desenvolvimento econômico, com a finalidade de “*tornar mais flagrante a desproporcionalidade de forças*”, o Brasil deveria ao mesmo tempo buscar a crescente



melhoria de suas relações com a Argentina, pois “*não nos interessa ter a cavaleiro de nossa fronteira um vizinho forte, aborrecido e belicoso*”<sup>212</sup>

Essa preocupação com a política internacional “*inquieta e inquietante*” da Argentina por parte do Ministério das Relações Exteriores já havia sido denunciada em outros trabalhos esguianos. Em 1954, o também ministro de segunda classe Mário da Costa Guimarães reafirmava os tradicionais princípios da política externa do Brasil acerca da importância do país para a manutenção da “*existência soberana*” de Paraguai, Uruguai e Bolívia e, até mesmo, Equador *vis-à-vis* ao “*expansionismo argentino*”.

Como forma de assegurar a projeção regional do Brasil, “*sem debilidades e desaires no plano das ambições internacionais*”, em etapa posterior à articulação da própria base territorial, o ministro defendia que Brasília explorasse a “*ação cultural*” nos países vizinhos. Entre as boas iniciativas voltadas para a influência brasileira, Guimarães salienta a Missão Militar no Paraguai, iniciada em 1941.<sup>213</sup>

A propaganda psicossocial e cultural, bem como o incremento do comércio e dos investimentos no Paraguai, com vistas na manutenção do prestígio brasileiro nesse país, voltariam a ser temas de trabalho na ESG, em 1959. O jornalista Cabral de Andrade também ressaltaria a importância da Missão Militar em Assunção como “*elemento real de uma propaganda e de garantia de nossos interesses*”.

Mais do que a missão naval Argentina, que assessorava a Marinha de Guerra [*sic*] e o Serviço Veterinário guaranis, a missão brasileira efetivamente influenciava o Comando-em-Chefe das Forças Armadas, a Divisão de Cavalaria e os Comandos de Artilharia, Engenharia e Comunicações de Stroessner, além de dirigir e ministrar cursos de Informações para oficiais superiores e a instrução da Escola Militar Paraguaia.<sup>214</sup>

Nada obstante esse interesse estratégico que o Brasil mantinha no Paraguai, Moacyr Briggs advertia em 1956 que “*o traço predominante da política exterior paraguaia é tirar o maior proveito da existência de dois vizinhos poderosos e antagônicos*”. Nesse sentido, o ex-embaixador em Assunção queixava-se que o Paraguai, ao “*superestimar seu*

<sup>212</sup> ALENCAR, Fernando Ramos de. Argentina. política interna e externa. **Trabalho Individual TT-38-56**, Rio de Janeiro: ESG, pp.67, 69, 73, 74 e 75, outubro 1956.

<sup>213</sup> GUIMARÃES, Mário da Costa. Política exterior e projeção internacional – Brasil: campo político. **Trabalho de Turma TT2-08-54**, Rio de Janeiro: ESG, pp. 18, 21, 26, 27 e 77, agosto 1954. Esse tipo de “política de influência”, baseada na persuasão cultural, econômica e, mesmo, militar será abordado mais adiante, no tópico em que se discorrerá acerca do processo decisório em política externa.

<sup>214</sup> ANDRADE, Aurélio Christino L. Cabral de. Bases para um sistema de propaganda no Paraguai e Bolívia, de modo a influenciar a opinião pública desses países favoravelmente ao Brasil. **Trabalho Individual TT4-06-59**, Rio de Janeiro: ESG, pp. 34-37, setembro 1959. (Curso de Informações).

valor no quadro da política exterior brasileira”, nunca se considerava “*satisfeito com as atenções que lhe dispensamos*”.<sup>215</sup>

### 3.4 A GEOPOLÍTICA NA POLÍTICA EXTERNA DE CASTELLO BRANCO

O brazilianista Ronald Schneider, ao analisar o processo decisório nacional, no início do ciclo de governos militares, afirmava que as “*verdadeiras políticas internacionais do Brasil são reveladas por suas ações, e não pelos pronunciamentos públicos*”. O cientista político concluiu que o modelo burocrático e o de “*escolha racional*”, ambos bastante empregados no estudo de processos decisórios em política externa, não podiam ser utilizados para o caso brasileiro, uma vez que a tomada de decisão estava firmemente centralizada no escalão governamental mais alto, para o qual a política externa meramente instrumental para a consecução dos objetivos nacionais.<sup>216</sup>

Howard Pittman concorda com Schneider na observação de que a política externa brasileira pode ser compreendida com base mais nos atos do país no sistema internacional do que por intermédio dos discursos oficiais de seus representantes, pois é nessa perspectiva pragmática que o Brasil é enxergado por seus vizinhos.

Além disso, o coronel da Marinha dos EUA acreditava que o comportamento brasileiro no plano internacional – notadamente durante o período militar – seria mais bem explicado segundo a abordagem geopolítica, na medida em que essa escola de pensamento buscava havia muito tempo a ‘*solução*’ para os problemas nacionais de segurança e desenvolvimento.

As iniciativas brasileiras eram entendidas pelos países da região como etapas de um projeto hegemônico, a despeito das declarações oficiais de diplomatas e de outros membros do governo de que o país “*não se interessava por geopolítica*”, mas sim e tão somente pelo desenvolvimento social e econômico.<sup>217</sup>

Luciano Costa Neto define a geopolítica como “*ciência e discurso do Estado: ciência da razão de Estado, discurso do poder de Estado*”. O sociólogo considera que, ao sistematizar dados sobre poder (*pouvoir, force, Kraft*) e potencialidade (*puissance, power,*

<sup>215</sup> BRIGGS, Moacyr Ribeiro. Política externa, particularmente no continente. Trabalho de Turma TT-03-56, Rio de Janeiro: ESG, pp. 20-21, outubro 1956.

<sup>216</sup> SCHNEIDER, Ronald M. Brazil – Foreign policy of a future world power. CO, USA: Westview Press, 1976, pp. xv-xvi.

<sup>217</sup> PITTMAN, Howard T. Geopolitics in the ABC countries: a comparison. 1981. Vol. 2. Tese (Doutoramento em Ciência Política). The American University, Washington D.C., USA, pp. 169/599.

*Macht*) dos Estados-Nações e da necessária limitação geográfica (*Lage e Raum*), a geopolítica construiu um discurso específico que explica o Estado em termos de país (*realidade territorial*), o qual busca no engrandecimento do Poder Nacional o meio de atingir os objetivos nacionais estabelecidos.

Esse discurso geopolítico permitiria a extrapolação futura e, por conseguinte, acaba sendo utilizado na formulação de propostas de políticas de Estado – de estratégia nacional – para a atuação no ambiente internacional. Costa Neto considera que o discurso geopolítico é independente (“autônomo”) da luta pelo poder dentro do bloco hegemônico dirigente; ainda que seja suscetível à dinâmica das relações internacionais e, portanto, sujeito a influências externas.<sup>218</sup>

Esquemáticamente, o autor informa que a formulação do discurso geopolítico cabe exclusivamente aos *intelectuais*<sup>219</sup> do Executivo e do Alto Comando das Forças Armadas. Acessoriamente apenas, os altos representantes das Relações Exteriores podem também participar dessa formulação. Finalmente, codificado em doutrina de segurança nacional, o discurso geopolítico é implementado essencialmente pela burocracia diplomática, com a ajuda logística da Inteligência estatal.

Outra contribuição importante sobre o assunto foi feita por Eurico Figueiredo. Por meio da desconstrução dos discursos oficiais de Castello Branco – ainda que sobre a situação doméstica –, ele também chegaria à conclusão de que havia certa contradição entre a mensagem castellista, “*o descortínio político-ideológico de todo um grupo [os esguianos] no interior da corporação militar*”, e os atos de sua administração no plano interno.

O cientista político, ao analisar o conteúdo dos discursos castelistas, voltados para os problemas no campo interno, afirma que os ‘paradoxismos’ – derivados de objetivos aparentemente díspares, como democracia e autoritarismo crescente – das ações políticas do presidente “*só foram possíveis porque sua própria ideologia era paradoxal, e vice-versa*”.<sup>220</sup>

Não seria improvável, portanto, que a retórica oficial nem sempre fosse reconhecida, na “*visão do outro*”, na prática diplomática. Nesse sentido, o discurso que mais

<sup>218</sup> NETO, Luciano Costa. *Hegemonia e política de Estado (do marxismo à Realpolitik)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988, pp.41-44.

<sup>219</sup> Segundo Antonio Gramsci, a categoria “*intelectuais*” compreende os funcionários, em todos os níveis tanto do Estado como da Sociedade Civil, que enunciam, implementam, impõem e regulam – mediante sua capacidade mental e de discernimento, científica, técnica ou administrativa, superior à média da população – a vida civil dos indivíduos, bem como a família e as demais classes sociais.

<sup>220</sup> FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Os militares e a democracia: análise estrutural da ideologia do presidente Castello Branco*. Rio de Janeiro: Graal, 1980, pp. 14, 19 e 28.

interessa analisar é, portanto, o proferido em 31 de julho de 1964, para os novos diplomatas, recém-formados pelo Instituto Rio Branco.

Naquela exposição do presidente Castello Branco, não parece existir incompatibilidade entre os objetivos do país, geopolíticos ou não, e o discurso oficial – por mais que, na prática, a retórica da bipolaridade possa ter sido contradita pelo pragmatismo comercial do governo militar. As passagens mais importantes, sem grifos no original, seriam:

[...] A formulação de nossa política externa, norteadas pelos objetivos nacionais, busca também o robustecimento do poder nacional e... o pleno desenvolvimento econômico e social.

[...] Associamos a não-intervenção à autodeterminação, e aí encontramos o direito de cada país viver soberanamente, sem a interferência de particulares interesses estrangeiros ou de domínio de ideologia.

[...] o conceito de independência só é operacional dentro de determinadas condicionantes práticas. É um objetivo e não um método. No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar... a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder. A defesa tem de ser necessariamente associativa...

[...] A independência é, portanto, um valor terminal. Instrumentalmente é necessário reconhecer um certo grau de interdependência que não é necessário levar ao ponto de cercear contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômicos. No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica... fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral, nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, estritamente em termos de interesse nacional, com margem de aproximação comercial, técnica e financeira com os países socialistas, desde que estes não procurem invalidar nossa opção básica.

Não devemos pautar nossa atitude nem por maquiavelismo matuto nem por uma política de extorsão. Reciprocamente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências - nem mesmo as potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário distinguir os interesses básicos da preservação do sistema ocidental dos interesses específicos de uma grande potência.

Em resumo, a política exterior é independente, no sentido de que independente deve ser, por força, a política de uma país soberano... O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental... a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições do nosso tempo e aos problemas de nossos dias. Será a política externa da Revolução.<sup>221</sup>

<sup>221</sup> BRANCO, Humberto de A. Castello. A política exterior da Revolução brasileira. In: *Discursos*. Brasília: MRE, Seção de Publicações, 1966. (Discurso no Instituto Rio Branco – Rio de Janeiro, 31 jul. 1964). Em depoimento a Aspásia Camargo, o ex-chanceler Vasco Leitão informou que esse discurso fora escrito pelo diplomata Carlos Calero, tendo-lhe fornecido os subsídios necessários. A versão teria sido apresentada então ao presidente que “sem alterar uma vírgula;... botou o estilo dele, acrescentou as idéias que quena e fez um

No que concerne à política externa, para alguns autores, as principais contradições entre as idéias e as práticas governamentais podem ser exemplificadas pela defesa, respectiva e simultânea, da soberania e da integridade territorial – imanentes ao próprio discurso geopolítico – e do liberalismo econômico e da interdependência em meio às fronteiras ideológicas – o primeiro demandado pelos setores do capital associado; a segunda, entendida como condição inescapável da realidade bipolar.

Miyamoto foi um dos que consideraram que a defesa do capital transnacional bem como o controle de setores estratégicos por multinacionais, no governo Castello, eram, em tese, incompatíveis com a argumentação geopolítica sobre a importância da soberania para a segurança nacional:

*Pode-se, ainda, questionar [em vista, por exemplo, da avidez por capitais internacionais para subsidiar o desenvolvimento econômico, do tipo associado, e do controle de setores estratégicos por multinacionais] até mesmo os princípios de defesa e de integração territorial, nos quais se assenta a própria geopolítica.*<sup>222</sup>

De outra feita, ainda acerca do controle de áreas estratégicas do Estado por multinacionais, incrementado no governo Castello Branco, Miyamoto ponderava:

*[...] ou o capital multinacional não representa nenhum perigo, colocando abaixo o princípio de que a soberania é importante para a própria segurança do país, ou então a geopolítica pensada em termos estritamente estratégicos pouco representa no contexto atual. A se dar como correta essa segunda possibilidade, torna-se, pois, compreensível porque a política externa brasileira não é formulada dando primazia absoluta aos fatores geográficos ou às teorias geopolíticas. Esse comportamento pode ser observado nas diretrizes tomadas a partir de 1969... Isso não significa, porém, que essas últimas tenham sido relegadas, porque a posição*

---

*discurso magnífico*". Ver: CUNHA, *op. cit.*, 1994, p. 271. Não obstante, pode-se perceber que essa concepção de "círculos concêntricos", defendida por Castello e Vasco Leitão, deriva claramente da teoria dos hemisférios elaborada por Golbery do Couto e Silva; construída por sua vez sobre as idéias de Mackinder e de Spykman. Segundo essa teoria, as ameaças externas à segurança do Brasil aumentavam conforme se passava do hemisfério interior (cujo centro geográfico era área de *soldadura continental* golberiana e que abrangia, além da América do Sul, a maior parte da América do Norte; a costa oeste da África; a Europa ibérica; e a Antártica) para os dois hemisférios exteriores: o imediato (formado pela Europa ocidental, incluída a porção ocidental da Rússia; o restante da África; o Oriente Médio; parte da Índia; e a Austrália) e o distante (que englobava China e Japão, além de Indonésia, Malásia e Filipinas). Para Golbery tratava-se de um imperativo geopolítico a preservação "em mãos amigas, das terras do hemisfério interior". SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil** Rio de Janeiro: José Olympio, 1967, pp. 82-85.

<sup>222</sup> MIYAMOTO, Shiguenofu. **Geopolítica e política externa brasileira**. Marília, São Paulo: FEFFCSD–Unesp, 1987b, p. 15.

*estratégica do território sempre foi considerada um elemento importante [para o aumento da influência internacional do país].*<sup>223</sup> [grifos no original]

Amado Cervo também observou um paradoxo no que denominou “*um passo fora da cadência*” da política externa anacrônica de Castello Branco. A “*correção de rumos*” que o primeiro governo militar tentou implementar foram contrapostos, de modo progressivo, obstáculos e críticas de diferentes setores da sociedade; desde as camadas médias urbanas aos setores industriais de capital brasileiro, passando pela reprovação da jovem oficialidade e da linha-dura nacionalista nas Forças Armadas.<sup>224</sup>

Não se pode sustentar, no entanto, que essa discussão acerca da ‘incoerência’ no governo Castello, entre a ideologia ‘esguiana’, voltada para o fortalecimento do Poder Nacional, e a prática liberal no campo econômico, possa fruir conclusões adequadas no que toca à perspectiva exclusivamente geopolítica do comportamento internacional do Brasil.<sup>225</sup>

Em 1964, o governo Castello deparou-se com uma dívida externa de mais de três bilhões de dólares, inflação crescente, contas públicas deficitárias e com o crédito internacional ao país severamente diminuído, em decorrência das medidas econômicas tomadas pelo governo de João Goulart.<sup>226</sup>

Dessa maneira, sobretudo para a área econômica de Castello, restavam poucas possibilidades de financiamento para o projeto de crescimento econômico que viabilizasse a “projeção” internacional do Brasil. As expectativas – reconhecidamente frustradas – de ajuda

<sup>223</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas, SP: Papirus, 1995, pp. 201-202. Alfred Stepan entende a adoção do modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro pelo governo Castello em razão da identidade das idéias de Roberto Campos – por uma década conferencista na ESG – com os esguianos no poder, como Castello e Golbery, que acreditavam genuinamente no crescimento de um país pobre, como o Brasil, mediante o investimento do capital privado e de novas tecnologias de produção. STEPAN, *op. cit.*, 1975, pp. 136, 158, 167 e 168. Não obstante, o fato de os investimentos e as contrapartidas, sobretudo dos EUA, terem ficado muito aquém do esperado e do endividamento externo e inflação terem crescido contribuiu para as críticas nacionalistas ao governo castellista.

<sup>224</sup> CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2002, pp. 368-373.

<sup>225</sup> Recorde-se que outros autores, como Oliveiros Ferreira, consideram também que, no “Caso Paraguai”, houve a congruência de várias correntes ideológicas (i.e. isolacionistas, conservadores, nacionalistas, geopolíticos e independentistas) para uma “solução”, de cunho geopolítico, que aproveitasse a oportunidade para o “robustecimento do Poder Nacional”. Ver: FERREIRA, Oliveiros S. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação?*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, pp. 102-117.

<sup>226</sup> Para os percalços econômicos e o plano de recuperação econômica, o Paeg, proposto por Roberto Campos, consultar: DULLES, J. W. Foster. *Castello Branco: o presidente reformador*. Brasília: UnB, 1983, pp. 54-57.

financeira e tecnológica residiram, assim, no suposto interesse dos Estados Unidos em contribuir para o desenvolvimento brasileiro.<sup>227</sup>

No mesmo sentido, o fato de os “esguianos no governo” comerciarem com países do Leste europeu e com a própria União Soviética pode, ainda que apenas até certa medida, ser contraposto à defesa da teses das fronteiras ideológicas; todavia, o presidente desde a posse já havia deixado claro que a interdependência política e militar não implicava que seu governo estivesse disposto a “*cercear contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômico*”,<sup>228</sup>

Os projetos de integração nacional, afóra as questões diretamente ligadas à segurança, como a proteção das fronteiras, de cunho essencialmente geopolítico, não foram prejudicados pelas ‘liberalidades’ – entendidas como coerentes ou não [*sic*] – da área econômica de Castello; ao contrário, buscavam-se fontes de recurso que permitissem o financiamento dos grandes projetos nacionais.

A estratégia castellista, cuja matriz é certamente esguiana, de ‘*modernização via internacionalização*’ – independente, até certo ponto, do sistema político e econômico dos países com os quais o Brasil mantinha relações, – não colidia, defende-se, com as convicções ideológicas, quer anticomunistas, quer antiperonistas ou antipopulistas [*sic*], dos militares no poder; antes, aquela estratégia fora pragmaticamente imposta pela necessidade de geração de grande montante de recursos para um rápido crescimento econômico que traria, como esperada consequência, a projeção internacional do país.<sup>229</sup>

<sup>227</sup> Nesse ponto, aquiesce-se às críticas de que houve superestimação por parte dos ‘esguianos’ em relação à importância estratégica do Brasil para Washington em meio à Guerra Fria, que já se encaminhava para a *détente* entre os EUA e a URSS dos anos 1970.

<sup>228</sup> Afóra o crescente intercâmbio comercial com a URSS, iniciado com acordos bilaterais desde 1963, esse foi o caso das negociações da missão brasileira, enviada à Cortina de Ferro no final de 1966. Houve tratativas para a compra de trigo da Bulgária e da Hungria – a despeito do acordo de compra fechado com a Argentina, em novembro de 1964 –, bem como a assinatura de convênio comercial com a Polónia. Por fim, vale lembrar que o chanceler de Castello, Vasco Leitão, havia sido embaixador em Moscou entre 1961 e 1964, condição que certamente favoreceu a manutenção das relações comerciais entre os dois países. Roberto Campos viajou a Moscou em setembro de 1965, sendo seguido de missão comercial brasileira dois meses depois.

<sup>229</sup> Deve-se ter em conta que essa “tolerância ideológica”, de cunho pragmático, diminuía ou aumentava à medida que se percorria os três níveis de ‘círculos concêntricos’, colocados como parâmetro para a política externa brasileira, baseados na *teoria dos hemicírculos* geopolíticos de Golbery. Assim, enquanto comerciar com a União Soviética e com os países do Leste europeu não representava ameaça iminente aos desígnios da *Revolução*, a possibilidade de serem instalados governos de orientação comunista no ‘primeiro círculo’, como no Uruguai, na Bolívia ou na República Dominicana, era considerada inadmissível para a segurança nacional. A expressão ‘*modernização via internacionalização*’ foi cunhada por Adam Przeworski para definir a adoção de “padrões políticos, econômicos e culturais dominantes no mundo capitalista avançado”. No caso do governo Castello Branco, o paradigma desse modelo era, de forma notória, os Estados Unidos da América. PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Lua Nova*, [s.l.], N° 28/29, p.222, 1993 *apud* LIMA, *op. cit.*, 1994, p. 69.

Com efeito, Castello Branco, a despeito dessas dificuldades orçamentárias, continuou a investir na construção de estradas de ferro, marinha mercante e correios, como meios de aprofundar a integração de todo o território nacional e, eventualmente, atrair para a esfera de influência brasileira Bolívia, Paraguai e Uruguai.<sup>230</sup>

Especificamente no caso da hidrelétrica em Sete Quedas, no rio Paraná, a ser construída em parceria com o Paraguai, desde o governo João Goulart, o Brasil cogitava aceitar a ajuda técnica e financeira oferecida pela União Soviética. Os estudos iniciais ficaram prontos em dezembro de 1962. Tanto o Japão quanto os Estados Unidos interessaram-se em financiar o projeto binacional.

Em dezembro de 1963, em nome de Nikita Khrushchev, o embaixador soviético, Andrei Fomim, também ofereceria ao presidente Goulart, além da ajuda técnica, custos de construção mais baixos do que os até então calculados e linha de financiamento de longo prazo, com a possibilidade de o pagamento ser feito com produtos brasileiros.

Os entendimentos não progrediram na medida em que, afora os conhecidos problemas internos de Goulart, que imobilizaram progressivamente seu governo, a participação soviética demandava o improvável consentimento do ferrenho anticomunista Stroessner – e indiretamente também de Washington, porquanto os Estados Unidos mantinham sua maior base militar do continente nos arredores de Assunção.

Com o mesmo pragmatismo e a despeito das convicções ideológicas, o governo Castello Branco voltaria a buscar em Moscou o financiamento de Sete Quedas, projeto de fundamento, sustenta-se aqui, geopolítico. Nesse sentido, Roberto Campos, ministro do Planejamento, teria sondado os soviéticos; porém, Marcondes Ferraz, então presidente da Eletrobrás, o teria desaconselhado a lidar com os russos, pois “*pois o porte da obra exigiria rigorosas medidas de contra-espionagem impossíveis para o Brasil*”.<sup>231</sup>

<sup>230</sup> Foster Dulles lembra que o então embaixador estadunidense Lincoln Gordon foi admoestado pelo presidente Castello por ter criticado os subsídios a esses empreendimentos. DULLES, *op. cit.*, p. 55.

<sup>231</sup> MENEZES, Alfredo M. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai (1955-1980)*. Campinas, SP: Papirus, 1987, p. 73; PEREIRA, Osny D. *Itaipu – prós e contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, pp. 59, 91 e 92.



### 3.4.1 – OS CHANCELERES DE CASTELLO BRANCO

A exposição dos pontos de vista, sobretudo no que concerne aos aspectos geopolíticos, dos principais – ao menos em termos de estrutura governamental – assessores do presidente Castello Branco para assuntos de política externa fornece, acredita-se, boas indicações da interação do pensamento esguiano com o diplomático.

#### a) VASCO LEITÃO TRISTÃO DA CUNHA

O primeiro chanceler de Castello, em conferência para a turma de 1954, um ano após ter ele próprio concluído o curso da ESG, distinguia duas fases na ação externa do Estado: a de elaboração e decisão e a de execução.<sup>232</sup>

Na primeira etapa, a elaboração da política não é exclusividade dos órgãos técnicos, encarregados de fornecer subsídios, pois o governo pode, em certas situações, prescindir de qualquer fundamentação técnica em decorrência de imperativos de outra ordem. A decisão por determinada estratégia de ação internacional é, em virtude de implicar responsabilidade perante a sociedade, ao contrário, de competência única e não delegável do governo.

Somente na segunda fase, a execução da política é confiada, então, aos órgãos técnicos específicos. No plano internacional, a execução da política externa aprovada pelo governo é tarefa dos representantes oficiais do Estado, ou seja, da diplomacia estatal, cuja finalidade específica é atingir “*os objetivos atuais e preparar o terreno para a consecução dos objetivos futuros, tendo sempre em vista os interesses permanentes da nação*”. Essa diplomacia será conduzida, não obstante, sob a orientação e a fiscalização dos órgãos decisórios.

Em resumo, aos diplomatas compete, de modo exclusivo, somente executar a política externa; e, de forma ancilar, quando assim solicitados, também participar da elaboração dessa política. A decisão em matéria de política internacional é, por conseguinte, ato exclusivo e arbitrário do governo federal. O futuro chanceler sintetizaria sua opinião

<sup>232</sup> Vasco Leitão da Cunha procedeu a alterações nos postos mais altos da hierarquia diplomática, afastando os diplomatas mais estreitamente ligados à “política externa independente” (PEI) dos governos anteriores de Jânio e de Goulart. Para secretário-geral, designou o embaixador Antônio Borges Leal Castello Branco Filho, quem na gestão de Juracy Magalhães seria substituído por Manoel Pio Correa. A perspectiva do segundo chanceler castellista, cujo pensamento geopolítico era mais apurado e afinado com o do presidente do que o de Vasco Leitão, mas que, principalmente, era de extrema confiança de Castello, será mais detidamente avaliada no capítulo subsequente, o qual versa especificamente sobre a controvérsia com o Paraguai acerca da soberania na região de Sete Quedas.

acerca do papel da diplomacia com a frase: “*Ao diplomata cabe, portanto, tão somente negociar, informar e representar*”.<sup>233</sup>

Em outra oportunidade, no mesmo 1954, Vasco Leitão voltaria a discorrer sobre o planejamento em política externa para os estagiários da ESG. Com base em trabalho anterior sobre o planejamento estratégico governamental, produzido por Golbery do Couto e Silva, Heitor Herrera e Jorge Emilio de Sousa Freitas, o diplomata apresentou suas idéias. Vasco Leitão também aproveitou as contribuições do grupo encarregado do projeto de reforma do Ministério das Relações Exteriores.<sup>234</sup>

O diplomata, após aquiescer ao princípio realista que afirma ser a “acumulação do poder” uma das finalidades da ação externa dos Estados soberanos, explicava que o planejamento da política externa dependia, conforme alertava Golbery, das diretrizes expostas no Conceito Estratégico Nacional, o qual é formulado mediante que as avaliações estratégicas das conjunturas (AEC).

Vasco Leitão ressentia-se ainda do fato de, naquela época, o Itamaraty não conseguir atender de forma satisfatória à elaboração das AECs, porquanto faltasse ao Ministério seção específica, que fosse responsável pela busca, comparação, interpretação e concatenação das informações coletadas pelas embaixadas e representações diplomáticas brasileiras.<sup>235</sup>

Ao final da exposição, o futuro chanceler asseverava:

[...] *tôda a diretriz política pressupõe a aprovação – expressa ou tácita – das autoridades responsáveis pela orientação de política exterior, em nosso caso o Presidente da República e o Ministro das Relações Exteriores. Ela é sempre, portanto, ato de governo que não cabe ao Ministério das Relações Exteriores formular, mas propor e executar.*<sup>236</sup>

<sup>233</sup> CUNHA, Vasco T. Leitão da Poder nacional e seus fundamentos políticos: a ação política no âmbito externo. Conferência C-10-54. Rio de Janeiro: ESG, 1954, pp. 9-11.

<sup>234</sup> Desse grupo de estudos, presidido pelo próprio Vasco Leitão, fizeram parte, entre outros, Cordeiro de Farias, San Tiago Dantas Hermes Lima, Roberto Campos e Azeredo da Silveira. A reforma administrativa promovida no governo Geisel, por meio do Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1977, foi responsável pela racionalização burocrática, há muito preconizada pela doutrina esguiana.

<sup>235</sup> Em vista dessa constatação, não seria esdrúxula, portanto, a criação do Serviço Nacional de Informações tão logo o grupo esguiano ascendesse ao poder em 1964. Aquelas são *ipsis litteris* as atribuições do SNI, segundo o Artigo 3º, da Lei Nº 4.341, de 13 de junho de 1964: “*proceder, no mais alto nível, a coleta, avaliação e integração das informações, em proveito das decisões do Presidente da República e dos estudos e recomendações do Conselho de Segurança Nacional...*”. [sem grifos no original]

<sup>236</sup> CUNHA, Vasco T. Leitão da O Planejamento da política externa. Conferência C-78-54. Rio de Janeiro: ESG, 1954, pp. 3-5, 17 e 29.

## b) JURACY MONTENEGRO MAGALHÃES

No dia em que tomou posse, o segundo ministro das Relações Exteriores de Castello Branco recebeu instruções específicas desse, de caráter notadamente geopolítico, acerca do estado das relações do Brasil com o Paraguai, a Argentina e a Bolívia.

Em correspondência reservada, o presidente assim advertiu:<sup>237</sup>

*6 – O caso do Paraguai toma rumos aleatórios. Precisamos dominar a questão. O Embaixador [Jayme de Souza-Gomes], parece-me, compenetrado da missão. A situação do Conselheiro de Embaixada exige de nós um exame severo e conseqüente decisão. O caso paraguaio já começa a despertar curiosidade no Continente. Reviver questão de limites é um perigo. As implicações já são várias.<sup>238</sup> [sem grifos no original]*

Em relação à Argentina, Castello Branco reconhece a disputa de poder regional e ainda, assim parece, denota certo ‘desconforto’ sobre o acercamento de Juan Onganía, então chefe do Estado-Maior de Arturo Illía, de membros do governo brasileiro<sup>239</sup>:

*5 – Na Argentina, devemos estar bem presentes. Há os antigos complexos de liderança, e também os aspectos da política militar de lá, a qual, de vez em quando, quer ligar-se conosco. Além disso, sua atuação no Continente não pode embaraçar o Itamaraty. [sem grifos no original]*

No tocante à Bolívia, as preocupações passavam pela articulação geopolítica deste país ao crescente complexo industrial brasileiro. A execução dos projetos previstos nos chamados *Acordos do Roboré*, firmados por Kubitschek em 30 de março de 1958, ainda

<sup>237</sup> “Diretriz particular e íntima para o Ministro Juracy Magalhães”, de 17 de janeiro de 1966. CPDOC, JM c/mre 66.01.15, Arquivo Juracy Magalhães, pp. 1, 2, 5 e 6.

<sup>238</sup> Com efeito, o ministro das Relações Exteriores foi convocado a esclarecer o “Caso Paraguai” perante a Câmara dos Deputados. A íntegra dessa exposição do ministro Juracy Magalhães, ocorrida em 18 de maio de 1966, encontra-se em: SOUSA, Cláudio Garcia (Org.). *Minha experiência diplomática – Juracy Magalhães*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971, p.103-121.

<sup>239</sup> Em agosto 1965, no Palácio Laranjeiras, o general Juan Carlos Onganía, escoltado pelo então ministro da Guerra, general Artur da Costa e Silva, entrevistou-se com o presidente Castello Branco. Nessa ocasião, teria manifestado o desejo de conhecer o método de planejamento [da ESG] do governo brasileiro. Segundo Roberto Campos, para o espanto de Castello, Onganía teria declarado que “*revolução brasileira fizera um trabalho incompleto. Não expurgara duas fontes de corrupção: a classe política, clientelista e ideologicamente confusa, e o Poder Judiciário, que sancionava o status quo e dificultava as verdadeiras reformas institucionais*”. Com efeito, após desfechar o golpe de junho de 1966, Onganía fechou o Congresso e substituiu o Judiciário. Também é atribuída ao militar argentino, supostamente em combinação com Costa e Silva, a idéia de se formar “*uma aliança entre os exércitos da Argentina e do Brasil a fim de construir o núcleo de uma força interamericana e circundar os dois países com uma fronteira ideológica, como uma mediada preventiva contra a expansão do comunismo*”. Esse ‘pacto secreto’ entre Argentina e Brasil, veementemente negado por Costa e Silva, abrangeria até mesmo a intervenção no Uruguai, caso um governo de esquerda viesse a ser eleito. CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, pp. 566-567. BANDEIRA, *op. cit.*, 1993, pp-204-205.

continuava pendente. Desse modo, Castello aparentemente buscava aproveitar a coincidência ideológica entre seu governo como o do general René Barrientos para consolidar a influência de Brasília sobre La Paz mediante a consecução daqueles projetos:

*2 – Parece que devemos cerrar a nossa diplomacia sobre o Governo boliviano. Este nos pediu armamento. Agora deve ser ativada a procura de solução para o gasoduto. As duas coisas podem ter até conexão. Peço-lhe para tratar do assunto com o Gen Geisel (armamento e gasoduto, no plano do CSN). Ministro Roberto Campos (gasoduto) e Marechal Ademar [de Queiroz, presidente da Petrobrás] (gasoduto).*

Acerca do Ministério das Relações Exteriores, visivelmente inconformado, Castello Branco defendia extensa modificação na estrutura dos Sepros e nas regras de revezamento para a adidância cultural, que considerava verdadeiras prebendas:

*[...] racionalizá-los e livrá-los dos 'turistas' pagos pelo Itamaraty. [...] Há umas normas já aprovadas por mim. Não seria melhor um decreto? [...] Peço-lhe estudar e resolver o caso dos 'turistas'. Não consegui até hoje penetrar fundo nessa classe... os encostados nas Embaixadas... tudo fora da carreira... passeiam apoiados no dollar governamental... tenho o direito de solicitar uma operação limpeza. [...] há representações diplomáticas sem funcionários de carreira... pois [esses] se acotovela em bons lugares.*

Para o IRBr, o presidente Castello, preocupado com o tipo de “instrução” que era ministrada aos novos diplomatas *vis-à-vis* àquela ensinada aos jovens cadetes, recomendava a Juracy Magalhães: “*O Instituto Rio Branco necessita ser completamente rearticulado, vivificado. É uma espécie de Escola Militar sem espírito renovador... é a única fonte de provimento dos quadros de sua Fôrça. Parece que o seu diretor precisa ser substituído*”. [sem grifos no original]

Três décadas depois daquelas diretrizes originalmente determinadas por Castello Branco, o general Juracy Magalhães afirmaria:

*Achei melhor estabelecer uma escala de prioridades toda pessoal e decidi por minha conta que enfrentaria primeiro [como novo chanceler] a nova guerra do Paraguai. [...] Em 1962, a Embaixada do Paraguai no Brasil interpelara o Itamaraty... [e] sustentava haver um condomínio de seus país com o Brasil sobre o conjunto das Sete Quedas. A tese não podia ser aceita pelo Brasil à luz dos tratados de fronteira em vigor e das demarcações de limites já aceitos por ambos os países. Bem ao contrário, era o Brasil que tinha posse histórica daquele setor do rio Paraná. [...] Diante disso,*

procurei fazer saber ao governo paraguaio que *nossa disposição era firme mas não intransigente*.<sup>240</sup> [sem grifos no original]

A opinião do segundo ministro das Relações Exteriores de Castello acerca da política externa da *Revolução* bem como seus ‘planos’ para o próprio Itamaraty foram expostos no discurso de posse, em 17 de janeiro de 1966:

[...] *vejo meu trabalho facilitado pelo o que aqui realizou, desde abril 1964, o eminente embaixador Vasco Leitão da Cunha.. o alto serviço de ter executado, com fidelidade, brilho e patriotismo incedíveis, na fase decisiva da sua implantação, a política externa da Revolução. As coordenadas estão, pois, traçadas pelo grande chanceler, na linha tradicional de prudência e de sabedoria.. do Itamaraty. Ninguém estranhe, contudo, as modificações de métodos de ação. Cada administrador imprime ao setor por que é responsável a marca de sua personalidade. [...] Nossa política externa.. tal como a definiu o presidente Castello Branco, no magistral discurso do IRBr, em julho de 1964, não (se) pode perder de vista o fato primordial de que (ela) é um instrumento a serviço dos interesses nacionais brasileiros. E, para bem defendê-los, com legitimidade de propósitos e conveniência de resultados, tal política não pode ignorar as determinantes de nossa realidade histórica, geográfica e cultural, que fazem do Brasil um integrante do mundo livre, parte integrante da comunidade ocidental..*<sup>241</sup> [sem grifos no original]<sup>242</sup>

### 3.5 PROCESSO DECISÓRIO NO GOVERNO CASTELLO BRANCO

No modelo clássico, de origem realista, para a análise das decisões em política externa os Estados são considerados os únicos atores que, de fato, importam para a ação no sistema internacional, voltada para a consecução dos interesses nacionais. Essa ação é, por sua vez, função da distribuição do poder, da *puissance* aroniana, entre as diversas unidades sistêmicas, as quais, nesse sentido, buscam (*self-help*) – por meios diplomáticos, econômicos, comerciais e militares – incrementar ou, no mínimo, manter seu *quantum* de poder a fim de garantir que seus interesses sejam atendidos.

O equilíbrio de poder mundial para os realistas clássicos é necessariamente um jogo de soma-zero, no qual a cada incremento daquele *quantum* para um dado país corresponde à perda – nem sempre proporcional, contudo – da reserva de potência de outra

<sup>240</sup> GUEIROS, José Alberto. *Juracy Magalhães – O último tenente*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1996, pp. 347-348.

<sup>241</sup> SOUSA, *op. cit.*, 1971, pp. 9-10.

<sup>242</sup> Com efeito, depois de o “Caso Paraguai” ter sido – não definitivamente, suspeita-se – resolvido com a assinatura da *Ata das Cataratas*, em junho de 1966, Juracy Magalhães procederia a uma ‘reforma’ no Itamaraty ainda em novembro daquele ano. De acordo com as prementes necessidades do desenvolvimento, o ministro pretendeu que a vertente comercial da diplomacia fosse intensificada, sem descurar, contudo, também da ‘promoção’ (i.e. propaganda) do regime e das ações culturais e psicossociais nos países platinos.

unidade internacional. Esse modelo abrangente de ‘balança de poder’, por motivos tanto práticos quanto analíticos, pode ser reproduzido em escala sub-regional; no caso em tela, no subsistema platino, no qual Argentina e Brasil historicamente digladiam-se – ainda que a retórica diplomática em ambos os países negue e repudie tal competição – na busca da hegemonia ou, no mínimo, da preponderância sobre as unidades mais fracas, a saber, Paraguai, Bolívia e Uruguai.

Nesse ponto, caberia retomar ao referencial acerca da “moral” nas relações internacionais. Em se considerando a premissa realista de que são os Estados os únicos atores no sistema e de que a ‘moral’ desses difere daquela dos indivíduos, não seria difícil justificar, com base na ‘amoralidade’ maquiaveliana das “razões de Estado”, a ‘política de poder’ (*power politics*) que eles perseguem na arena internacional; tampouco a ‘política de influência’ (*influence politics*).

Ambas as estratégias empregadas pela diplomacia situam-se, entretanto, nos extremos do que se poderia denominar ‘espectro de ação estatal’. A responsabilidade pela escolha de uma ação coercitiva ou de outra, persuasiva – ainda que a decisão final resida, geralmente, na ‘composição’ entre as duas medidas –, por parte do Estado no plano internacional, cabe ao estadista que ocupa o cargo mais alto da nação; no caso brasileiro, o presidente da República.<sup>243</sup>

Desse modo, em se considerando a abordagem realista suficiente para análise das decisões em política externa no estudo de caso que ora se propõe, a questão principal pode ser resumida, em princípio, ao conhecimento do processo decisório no governo de Castello Branco e dos atores infra-estatais, que teriam definido os interesses nacionais, em função dos

---

<sup>243</sup> Arnold Wolfers procede à interessante análise sobre a questão moral nas relações internacionais. Ele lembra, contudo, que “because states are abstractions... it is not the state that decides and acts but always individuals, though they be statesmen” [sem grifos no original]. Essa constatação, aparentemente óbvia em termos lógicos, implica o aprofundamento da contradição ‘original’ – e, entende-se, insolúvel – do amoralismo da *raison d'état*, uma vez que o estadista deveria mostrar a capacidade de ‘separar’, de modo eficaz e permanente, sua “dupla condição” de simples cidadão e representante do Estado. Assim, entre o realismo extremado da posição de que “*la raison du plus fort est toujours la meilleure*” e o idealismo utópico, cobrado segundo princípios éticos ordinários, que acabam levando os estadistas a um verdadeiro cinismo moral, defende-se que é mais provável que a escolha do representante do Estado recaia na proposição weberiana: “*That he make the best moral choice that circumstances permit*” [sem grifos no original]. Ver mais sobre as escolhas estratégicas em política externa e suas implicações de ordem ética e moral, em: WOLFERS, Arnold. *Discord and collaboration – essays on international politics*. MD, USA: Johns Hopkins Univ. Press, 1962, pp. 47-50, 103-106. Walder de Góes apresenta justificativas semelhantes acerca de “*um formidável conjunto de forças e fatores contraditórios... tais como uma noção... do que é admissível [morabunente], os recursos de que dispõe, as limitações de tempo, os compromissos preexistentes e as informações disponíveis.*” [sem grifos no original] que concorre para influenciar a tomada de decisão final, a despeito do nível de poder ou de discernimento do chefe de governo. GÓES, Walder de. *Brasil do general Geisel, O: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978, p. 17.

condicionamentos e imperativos geopolíticos, bem como do *quantum* de poder e de influência – *vis-à-vis* ao Paraguai e à Argentina –, que então faziam parte da realidade brasileira.

Por fim, concorda-se com Maria Regina Soares Lima no que tange à pretensa “*existência de uma ‘afinidade eletiva’ entre o modelo clássico e a diplomacia enquanto instituição tipo-ideal do sistema de Estados*”. [sem grifos no original]<sup>244</sup>

Para o estudo do processo decisório em Castello Branco, pretende-se empregar as tipologias e categorias sugeridas por Leticia Pinheiro para a análise da “construção do consenso” que conformou o conteúdo das políticas externas dos governos militares.<sup>245</sup>

A autora sugere que a *formulação* em política externa seja definida como:

[...] *a conduta que se expressa em atos ou palavras com relação a um tema de natureza internacional, por iniciativa ou por reação, por parte de atores privilegiados na arena decisória e que se traduza, em última análise, como a posição do governo em questão.* [sem grifos no original]

Para definir a *implementação* da política externa, Pinheiro assim aduz:

[...] *a mera aplicação de uma decisão [de governo], desde que neste processo não se acrescente ou se altere substantivamente o conteúdo da mesma – caso em que se deve retornar à categoria de formulação.* [sem grifos no original]

Já para o conceito de *decisor* de política externa, a autora tomou emprestado a definição de Richard Snyder: “[são] *única e exclusivamente os funcionários do governo*”<sup>246</sup>.

Para as unidades de decisão, ou atores decisores, a pesquisadora resume os principais tipos usados na literatura pertinente:

- *Lider predominante* – quando um único indivíduo detém o poder de escolher uma linha de conduta e de impô-la a seus opositores;

<sup>244</sup> LIMA, *op. cit.*, 1994, p. 64. Para saber mais sobre as três categorias que definem o *quantum* de poder e de influência das nações, a saber, “deficientes em poder ou influência, sendo para emergências”, “com reservas de poder e de influência à disposição”; “que buscam poder e influência como fins em si mesmas”, consultar: WOLFERS, *op. cit.*, 1962, pp. 105 e 106.

<sup>245</sup> PINHEIRO, Leticia de Abreu. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930–1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: USP-Annablume, 2000. Vol. 4, pp. 450 a 457.

<sup>246</sup> SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. Decision Making as an Approach to the Study of International politics. *Foreign Policy Analysis Project Series*, No.3, NJ, USA: Princeton, 1954, p.99 *apud* PINHEIRO, *op. cit.*, 2000, p. 453.

- *Grupo* – quando um conjunto singular de indivíduos, todos pertencentes a um único grupo, seleciona coletivamente uma linha de ação capaz de obter total aquiescência;
- *Múltiplos Atores Autônomos* – quando um conjunto de indivíduos, grupos ou facções, com existência relativamente autônoma, é incapaz de, separadamente, comprometer os recursos do Estado [e/ou] da sociedade com vistas à adoção de uma linha de conduta, sem a aquiescência dos demais<sup>247</sup>

A pertinência em se colocar o presidente Castello Branco na categoria de “*Líder Predominante*” está clara. Para “*Grupo*”, sugere-se o ‘núcleo duro’ citado por Viana Filho e Foster Dulles: Geisel (Casa Militar e SG-CSN), Golbery (SNI) e Ademar de Queiroz (Petrobrás e Ministério da Guerra), além do próprio Castello.<sup>248</sup>

Em relação aos “*Múltiplos Atores Autônomos*”, tanto o Itamaraty quanto a fração militar do Conselho de Segurança Nacional e, de certo modo, também o incipiente SNI, preenchem os pré-requisitos para a tipologia.

### 3.5.1 – O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

No espaço interburocrático do Conselho de Segurança Nacional, as decisões durante o governo Castello eram em geral atingidas por consenso, após embasamento técnico e político pelo ministro – ou pelo representante convidado – da área ou assunto em discussão. Logicamente, as opiniões do “núcleo duro” castellista também eram levadas em conta na tomada de decisão, sobretudo quando um dos integrantes detinha conhecimento específico sobre determinado tema em questão.<sup>249</sup>

Nada obstante, o presidente poderia sempre usar de sua prerrogativa de mandatário para buscar estratégia de ação alternativa ao consenso alcançado no CSN, em decorrência de injunções de outra ordem. Outras vezes, uma decisão presidencial previamente

<sup>247</sup> PINHEIRO, *op. cit.*, 2000, p. 456.

<sup>248</sup> VIANA Filho, *op. cit.*, 1975, p. 501; DULLES, *op. cit.*, 1983, pp. 19/21. Walder de Góes também identificou no governo Geisel um “brain-trust” de assessoramento do presidente, formado por Hugo de Abreu (Casa Militar e SG-CSN), João Figueiredo (SNI), Golbery (Casa Civil) e Reis Veloso (Secretaria de Planejamento). GÓES, *op. cit.*, 1978, p. 25.

<sup>249</sup> Em 1927, por meio do Decreto nº 17.999/1927, foi criado o primeiro Conselho de Defesa Nacional. Depois de seguidas modificações no nome e na estrutura, o Decreto-lei nº 5.163, de 31.12.1942, disporia sobre a organização do renomeado Conselho de Segurança Nacional, determinando que esse deveria manter uma Secretaria-Geral, cujo titular fosse o Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República. Por fim, a Constituição 1988 criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN), de caráter estritamente consultivo e cujas atribuições e composição estão dispostas no artigo 91 da Carta.



tomada pode ir a plenário tão-somente para ser “legitimada” perante os membros permanentes do Conselho.<sup>250</sup>

Naquele foro privilegiado, cujas funções e estrutura tiveram origem na filosofia, na doutrina, no método, nos conceitos e nos estudos da ESG, as considerações geopolíticas eram, naturalmente, abordadas, ainda que, como ressaltam alguns autores, pudessem ser relativizadas em razão das necessidades do desenvolvimento econômico. Essa relativização tinha como limite, no entanto, os imperativos da segurança nacional.<sup>251</sup>

Em termos de estrutura organizacional, a Secretaria-Geral do CSN era a instância mais importante, uma vez que estava incumbida de elaborar os estudos que serviram de principal base para as decisões do presidente da República.

À Secretaria-Geral cabia, dessa maneira, proceder ao estudo, planejamento e coordenação dos temas concernentes à segurança nacional. Para tanto, a SG detinha poder de requisitar a colaboração de quaisquer órgãos da Administração Pública. A Secretaria-Geral dividia-se em: Chefia de Gabinete; cinco Subchefias<sup>252</sup>; Grupos de Trabalho; Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF).<sup>253</sup>

Ainda que a Primeira Subchefia da SG-CSN detivesse papel relevante sobre assuntos de política externa, para este estudo específico, o “Caso Paraguai”, analisado no capítulo subsequente, a fração que mais interessa para este trabalho é, com efeito, a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, uma vez que ela era responsável pela elaboração dos

<sup>250</sup> Os membros permanentes do CSN são: o vice-presidente da República; os ministros de Estado; os chefes militares dos Estados-Maiores das Forças Armadas e das três Forças singulares

<sup>251</sup> Roy Walter observa que a atuação da SG-CSN baseava-se, com efeito, no “método de planejamento de Ação Política estudado na ESG... ainda que [esse método] não prime pela simplicidade e peque pela repetição, o que levou à prática da cópia... [sem existir] um mínimo de cientificidade... chegando-se ao ‘achismo, [...] Para agravar... a metodologia era aplicada por... assessores que não possuíam especialização sobre muitos, se não a maioria, dos assuntos tratados, fator que, sem dúvida, restringe a autoridade do planejador ou formulador.” [sem grifos no original]. WALTER, Roy Middleton B. **O papel do Conselho de Segurança Nacional no processo decisório brasileiro**. Brasília: CEE/SAE, pp. 7-22, julho 1993, pp. 9, 12-13. (Documento de Trabalho N° 1).

<sup>252</sup> As subchefias tratavam, respectivamente, de: políticas interna e externa *lato sensu* (1ª Subchefia); temas econômicos ligados à segurança nacional (2ª Subchefia); desenvolvimento e integração nacional (3ª Subchefia); coordenação entre os ministros militares para a “Mobilização Nacional” (4ª Subchefia); temas de segurança nacional (5ª Subchefia).

<sup>253</sup> A CEFF tem suas origens na Comissão Especial de Terras criada por Vargas em 1939 e que passaria a ser órgão complementar ao CSN no governo Dutra. A Lei N° 2.597/55 estabelecia que a criação de colônias militares na faixa de fronteira cabia à Comissão Especial “por proposta e nos locais indicados pelo Conselho de Segurança Nacional”. A CEFF também era incumbida de garantir que os recursos para projetos na faixa de fronteira estivessem consignados no Orçamento Anual da União. A Comissão somente perderia a autonomia e as prerrogativas legais em 1970, por meio do Decreto-Lei N° 1.094/70, quando passou a ficar subordinada diretamente à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança. A CEFF foi extinta em 1978.

“Pareceres” sobre uma gama de temas, entre eles, “realizar ‘ação de presença’ nas áreas de fronteira... verificando necessidades que mereçam a ação do governo”.

Os pareceres da CEFF, a qual segundo a Lei N° 2.597/55 era órgão complementar do CSN, eram submetidos ao crivo da Secretaria-Geral que, em nome do Conselho, os aprovava ou os cassava.<sup>254</sup>

Na questão de Sete Quedas, as seções responsáveis do CSN e do Itamaraty, respectivamente, a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF) e a Divisão de Fronteiras (DF) foram comprovadamente incumbidas de deslindar a contenda com o Paraguai.<sup>255</sup>

Em decorrência da falta de acesso à documentação pertinente, não se pôde comprovar, contudo, se a “comunidade de Informações” (CI) também desempenhou papel relevante ou se chegou a influir nas etapas de ‘definição’ e de ‘avaliação’ do problema. A participação da CI é, contudo, bastante provável, uma vez que, em suas atribuições legais constam a “coleta, avaliação e integração das informações” para assessorar o presidente da República e o CSN.<sup>256</sup>

Ademais dos conceitos consolidados para a análise do processo decisório; das sugestões da professora Letícia Pinheiro para as categorias da “construção do consenso”; e das atribuições e estrutura do CSN; todos já vistos anteriormente, também se parte de alguns pressupostos e demonstrações sobre o governo Castello Branco.

Ainda que essas considerações já tenham sido igualmente apresentadas no decorrer da dissertação, parece ser pertinente neste ponto proceder-se a um resumo:

- (a) o pensamento geopolítico era, ao mesmo tempo, fator de coesão esguiana e instrumento de racionalização – dos principais decisores de política externa, militares e civis – para se apreender as ameaças, desafios e oportunidades, internas e externas, para a projeção do Brasil, em termos de poder ou de influência no espaço internacional, sobremaneira o regional;

<sup>254</sup> GÓES, *op. cit.*, 1978, pp. 34-35.

<sup>255</sup> Entrevista do coronel Octávio Tosta, à época secretário da CEFF e consultor jurídico do Itamaraty sobre assuntos de fronteiras, a este autor, em 30 de outubro de 2003,

<sup>256</sup> Letícia Pinheiro propõe a seguinte sequência – cujas etapas não são todas necessariamente obrigatórias ou estanques – para a formulação: (i) definição do problema; (ii) identificação do problema; (iii) avaliação das alternativas; (iv) decisão; (v) deliberação acerca da melhor alternativa; (vi) adesão à alternativa escolhida apesar das consequências. PINHEIRO, *op. cit.*, 2000, p. 468-469. A verificação dessas etapas será efetuada no capítulo seguinte, quando se exporá o ‘Caso Paraguai’ e o processo de equacionamento da controvérsia, bem como o desenlace da questão, consubstanciado na Ata das Cataratas.

- (b) o planejamento estratégico proposto por Golbery foi assimilado e transformado em doutrina de ensino na ESG, o “Método para o Planejamento da Ação Política”;
- (c) os interesses nacionais haviam sido definidos em termos de *Objetivos Nacionais*, permanentes e atuais, segundo interpretação autoritária – do grupo da ESG que ascendeu ao poder em 1964 – das aspirações tradicionais da nação e dos princípios básicos da política exterior brasileira;
- (d) o presidente, como decisor último e responsável maior pela política externa, em certa medida, delegava a busca de soluções para problemas no plano internacional a pessoas de sua confiança, com ou sem ligação direta com o aparato burocrático do MRE;
- (e) as questões relativas à segurança nacional, como a proteção das fronteiras e o fortalecimento do poder nacional, foram tratadas – levando-se em conta também o enfoque geopolítico – no âmbito do Conselho de Segurança Nacional e; desse modo, em detrimento da pretensa atribuição do Itamaraty de formular, e não apenas de conduzir, a política externa.<sup>257</sup>

### 3.5.2 – ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DE CASTELLO BRANCO

No fim década de 1980, Philip Kelly ressentia-se do fato de um modelo geopolítico adequado à análise das relações internacionais ainda não ter surgido. Ele explica que tal modelo ajudaria a, simultaneamente, distinguir os fatos verdadeiramente geopolíticos daqueles que não o são; encontrar as correlações entre fenômenos, conceitos e teorias, dentro da mesma estrutura analítica (*framework*); e por fim, reunir todos esses aspectos em uma abordagem geral, suficientemente coerente para ser empregada no estudo das questões de política internacional.<sup>258</sup>

Em suma, esse modelo geopolítico deveria:

- (i) apresentar conceitos bem definidos e teorias rigorosamente testadas;
- (ii) mostrar as articulações entre conceitos e teorias, que possibilitem a análise da política externa e dos eventos nas relações internacionais;
- (iii) permitir a testagem, a interpretação e a predição de respostas alternativas para uma gama ampla de fenômenos internacionais, com base na seleção consistente e articulada das definições e hipóteses geopolíticas.

<sup>257</sup> Sonia de Camargo defende também que, durante os governos Castello Branco, Costa e Silva e Médici, ocorreu o esvaziamento progressivo das funções diplomáticas em favor da participação de outras burocracias, essencialmente técnicas ou ligadas à segurança nacional. Esse processo ter-se-ia iniciado na presidência de Juscelino Kubitschek, cuja política agressiva de exportações, em princípio, exigira do Itamaraty conhecimentos técnico-comerciais os quais tradicionalmente o MRE não possuía. Ver: CAMARGO, Sonia de; OCAMPO, José María Vásquez. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973–1984*. São Paulo: Convívio, 1988, pp. 35-36 e 39.

<sup>258</sup> KELLY, P; CHILD, J., An Overview: Geopolitics, Integration, and Conflict in the Southern Cone and Antarctica. In: KELLY, Philip; CHILD, Jack. (Orgs.). *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. CO, USA: Lynne Rienner Publ., 1988, p.9.

Duas décadas depois de Kelly ter-se lamentado, o historiador norte-americano Donald J. Mabry apresentou um modelo preliminar para a análise do processo decisório em política externa, segundo a perspectiva geopolítica. As fontes teóricas e inspiradoras para a construção do modelo geopolítico de Mabry foram, de forma patente, os diversos trabalhos de Philip Kelly e Jack Child.

Mabry acredita que seu modelo permite verificar a existência de correlações de caráter geopolítico entre os eventos internacionais e as respostas a eles por parte dos Estados. Uma vez comprovada a existência dessa correlação, o nível de influência da geopolítica poderá ser inferido, dentro de limites teóricos definidos, no próprio modelo proposto.

Esse esquema teórico de investigação, que privilegia a perspectiva geopolítica das relações internacionais, talvez permita identificar – e, se for possível, qualificar – a real importância da *rationale* geopolítica em determinados casos de tomada de decisão.

Em se atendendo as três condições anteriormente colocadas por Kelly, o “modelo geopolítico” proposto pelo historiador estadunidense tornar-se-ia instrumento com capacidade tanto descritiva quanto explicativa do impacto de determinados fatores geográficos no conteúdo de ações ou medidas governamentais, originadas do processo decisório em política externa. A faculdade preditiva do modelo, contudo, não poderá ser testada em decorrência das delimitações temporais desta dissertação.

Nesse ponto, é necessário recordar os limites conceituais, nesta dissertação, para o emprego do termo “geopolítica”, quer substantivo quer adjetivo.

A despeito de se reconhecer que a geopolítica pode ser empregada como simples “ideologia de justificação”, conforme alertava Aron, a utilidade do esquema geográfico-histórico proposto pela geopolítica, no caso do litígio Brasil-Paraguai em tela, parece ser auspiciosa bastante para aquele ser empregado como método de estudo das motivações que levaram o governo Castello a tomar certas decisões estratégicas.

Ademais, um dos atores principais daquela questão, o general Golbery do Couto e Silva, afirmava que à geopolítica caberia propor diretrizes de ação política para o Estado, à luz dos condicionamentos e imperativos geográficos do país, em face de constrangimentos ou oportunidades surgidos tanto no plano interno quanto no internacional. Obviamente, Golbery e os demais esguianos pensavam a geopolítica como contribuição para o aumento – ou no mínimo a salvaguarda – do Poder Nacional.

Mabry apresenta seu esquema de “incorporação” da *rationale* geopolítica no processo tomada de decisão em sete etapas.

O preenchimento adequado de cada uma dessas fases permitiria, em princípio, a interpretação do evento em questão, ou seja, possibilitaria que se soubesse:

[...] *os fatores que produzem, de fato, impacto geopolítico em determinada política*”, “em que casos o modelo geopolítico é determinante para a compreensão do evento”; “quais eventos são percebidos como geopolíticos”; “como as ações e as estratégias geopolíticas decididas acerca de um dado tema relacionam-se com as linhas tradicionais da política externa do país.”<sup>259</sup>  
[tradução livre, deste autor]

Dessa maneira, as sete etapas são assim de finidas:

- 1) Descrição do fenômeno internacional – *agrupam-se todas as descrições mais relevantes acerca do evento em questão: atores; características históricas, geográficas, sociais, culturais, militares, etc.; relevância; causas, motivações, agravantes; ameaças e oportunidades; implicações; etc.;*
- 2) (Graus de) Percepção, discernimento dos decisores – *elencam-se somente aqueles eventos que, de fato, tenham atraído a atenção dos atores mais importantes, diretamente ligados ou afetados pelo evento, e que suscitaram – ou suscitem – medidas e políticas governamentais.*
- 3) Conformidade com a perspectiva geopolítica – *a ‘conformidade’ do evento em estudo com definições, categorias ou teorias geopolíticas conhecidas;*
- 4) Conformidade com outros modelos teóricos em Relações Internacionais – *caso o evento não demonstre ‘conformidade’ com o modelo geopolítico, verificar se guarda semelhança com outras perspectivas teóricas, por exemplo, realismo, estruturalismo, pluralismo, abordagens econômica, marxistas e outras,*
- 5) Consecução de ações e/ou decisões, tomadas em caráter de urgência, que sejam condicionadas por fatores de base geopolítica – *por exemplo, posição geográfica, distância, recursos naturais e energéticos, integridade territorial, etc.;*
- 6) Coincidência entre essas ações e/ou decisões geopolíticas, tomadas em caráter de urgência, com aquelas determinadas/aconselhadas pela geopolítica tradicional – *por exemplo, no caso do Brasil, projetos de projeção internacional; competição com a Argentina pela hegemonia no Prata; proteção e vivificação de fronteiras; esferas de influências; teoria do cerco; etc.;*
- 7) Feedback dedutivo-preditivo (Feedback facility) – *a percepção do decisor acerca de possíveis desdobramentos em função da ação e/ou medida geopolítica, tomada em regime de urgência, vis-à-vis às respostas que se poderia esperar, caso a linha tradicional do pensamento geopolítico fosse adotada no processo decisório.*

<sup>259</sup> MABRY, Donald J. Geopolitics of Paraguay: Pivotal Position Within A Model of Geopolitics. *Historical Text Archive*, MI, USA: Mississippi State University, 2000, pp. 3-5.

Essa proposta de modelo geopolítico, após sofrer algumas adaptações e modificações para este trabalho, será testada em relação ao processo decisório, nas fases de de “construção de consenso”, de formulação e de implementação, que culminou na Ata das Cataratas. Com os subsídios teóricos e analíticos até este ponto abordados, além das informações factuais sobre o litígio de fronteiras entre o Brasil e o Paraguai a serem apresentadas no capítulo seguinte, poder-se-á preencher então o esquema geopolítico.

### 3.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DA ARGENTINA

O período crítico abrangido por esta dissertação – entre março de 1964 e junho de 1966 – coincide com as presidências civis de Arturo Frondizi, de Jose Maria Guido e de Arturo Umberto Illia, as quais foram decisivamente manipuladas pelas várias facções militares.

Ao final, o governo de Arturo Illia foi subvertido com o golpe da Revolução Argentina promovido pelo então comandante-em-chefe do Exército, tenente-general Juan Carlos Onganía, em 28 de junho de 1966.<sup>260</sup>

Para muitos historiadores, políticos, diplomatas e cientistas sociais a diplomacia argentina para com o Brasil – ou para com as ações deste na esfera internacional – na maioria das vezes, desde a Independência daquela até fins do século XX, deu-se de forma basicamente ‘reativa’ e descontínua; ou seja, ela era instada a se desenvolver mais em função de atitudes ou intenções do governo brasileiro – sobretudo na América do Sul – do que para cumprir uma

<sup>260</sup> Entre 1862 – início da unificação do Estado nacional – e a *Revolução de Onganía* de 1966, a Argentina teve 27 presidentes, sendo 11 militares: Urquiza, Mitre, Roca, Uriburu, Justo, Rawson, Ramirez, Farrel, Perón, Lonardi, Aramburu. Apesar de não serem estanques e tampouco precisas, as Forças Armadas argentinas dividiam-se entre os politizados “Azules” (geralmente mais identificados com as tendências liberais e legalistas), e os profissionais “Colorados” (também denominados ‘gorillas’ em virtude de suas ações violentas e voltados para um nacionalismo exacerbado). Ainda que a corrente dos *Azules* tendesse para o liberalismo econômico, existiam nela subgrupos nacionalistas (“*pero sin Perón*”), os quais propugnavam uma intervenção firme do Estado no processo desenvolvimentista. Essa facção dos “Azules”, antiliberais – ou nacionalistas – e industrialistas era a base do governo de Onganía. Um dos mais destacados geopolíticos argentinos, o general Juan Enrique Guglielmelli, tornar-se-ia secretário do poderoso Conselho Nacional de Desenvolvimento (Conade), criado em 1966. Como exemplo de trabalho exaustivo sobre o estamento militar – e suas diversas facções ideológicas, citam-se: SCENNA, Miguel Angel, *Los militares*. BsAs: Ed. Belgrano, 1980; sobretudo os Capítulos IX (*Azules y Colorados*) e X (*Un país sin esquemas propios*). Especificamente para o governo Onganía, consultar: JOHNSON, Kenneth F.; FUENTES, Maria Mercedes; PARIS, Phillip L. *Argentina’s mosaic of discord (1966 1968)*. Washington, D.C., USA: Institute for the Comparative Study of Political Systems (ICOPS), 1969, pp. 1-61. Coincidência curiosa é o fato de o general Castello Branco no governo Goulart, tal qual o general Onganía no governo Illia, também ter exercido o cargo de chefe do Estado-Maior do Exército.

agenda diplomática previamente estabelecida e duradouramente perseguida pelo governo portenho.<sup>261</sup>

Pittman acredita que, do ponto de vista geopolítico, a Argentina mantinha uma dupla estratégia para reagir, de acordo com o que Caubet chamava de ‘geopolítica de oposição’, ao ‘expansionismo’ brasileiro: além de intentar a construção de um ‘cerco’ de resistência hispano-americana ao Brasil, ela procuraria, ao mesmo tempo, cooptar o país para dentro de blocos regionais de comércio, nos quais a posição brasileira estaria numericamente enfraquecida.<sup>262</sup>

Para contrabalançar as iniciativas brasileiras de aproximação com o Paraguai, por exemplo, Buenos Aires buscava igualmente firmar compromissos bilaterais com Stroessner para a construção de hidrelétricas conjuntas no Médio Paraná, casos de Yacyretá-Apipe e Corpus; bem como de articular estradas e ferrovias até o Paraguai.<sup>263</sup>

Também teria contribuído para uma maior alternância de rumos na diplomacia portenha o fato de as forças armadas terem desempenhado papel relevante na condução – e na construção – do Estado nacional. Muitos militares tornaram-se caudilhos provinciais – e

<sup>261</sup> Sobre essa suposta ‘descontinuidade’ na diplomacia da Argentina *vis-à-vis* a do Brasil, ver: PUIG, Juan Carlos. La política externa Argentina y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, BsAs: CEINAR, N°1, pp. 7-21, enero-abril 1975; CARASALES, Julio C. *National security concepts of States: Argentina*. UNIDIR 92/14. EUA, NY: United Nations Publications, March 1992, p.40; CERVO, Amado Luiz. Política externa e desenvolvimento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos. in: CERVO; DÖPCKE (Orgs.). *op. cit.*, 1994, p.364; CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001, pp. 91, 142, 222, 227 e *passim*; LIMA, *op. cit.*, 1994, p. 65; BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior da Argentina e as relações com Brasil. *Revista Múltipla*, Brasília: FIUPIS, Ano 3, N° 4, p. 1-7, 1998, p.1; CAMARGO; OCAMPO, *op. cit.*, 1988, pp. 362-364. Para visão oficial da história de política externa da Argentina, ver: CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (Org.). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* [online], BsAs, Argentina: CARI, 2000.

<sup>262</sup> Ver: PITTMAN, *op. cit.*, 1981, pp. 502-503. Em face da reação da de Buenos Aires aos entendimentos entre Brasil e Paraguai, ensejados pela Ata das Cataratas, parece, entretanto, que a margem de manobra argentina diminuiria; as declarações do general argentino Jorge R. Zia, publicadas em *O Globo*, de 29 ago 1972, são sintomáticas: “*Enquanto o Brasil possui 11 usinas hidrelétricas nos rios que nascem em seu território e formam a bacia do Prata, a Argentina possui apenas uma. Em uma só década, a distância que o Brasil tomará em sua carreira será tão grande que nos será, então, difícil contrabalançar seu enorme potencial. Se Sete Quedas for feita, a Argentina tem de declarar guerra. Eis o pomo da discórdia*” [sem grifos no original], em: PEREIRA, *op. cit.*, 1974, p. 116.

<sup>263</sup> O tratado de Yacyretá-Apipe foi firmado em 3 de dezembro de 1973, sete meses após o de Itaipu. Não obstante, desde janeiro de 1958 já havia sido criada comissão mista argentino-paraguaia para estudos sobre o aproveitamento daquele trecho do rio Paraná. Ante essa iniciativa portenha, já em 11 de abril do mesmo ano, o embaixador brasileiro em Assunção, José Jobim, enviaria ofício ao chanceler de Kubitschek, José Carlos de Macedo Soares, no qual instava providências de Brasília para adiantar-se nos entendimentos com Stroessner. A cooperação com o Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas esbarrou, no entanto, com a exigência de Assunção em rever a demarcação de limites de 1872. Sobre as preocupações da chancelaria de JK acerca do Paraguai, consultar: CERVO, *op. cit.*, 2001, pp. 199-203.

eventualmente presidentes – com idéias próprias sobre a política internacional do país; porém, sem nenhum plano de ação governamental, interna ou externa, preciso.<sup>264</sup>

Destarte, além das pugnas tradicionais entre oligárquicas rurais e empresariado urbano pelo modelo de inserção econômica internacional, a política externa da Argentina foi obrigada a levar em consideração – às custas da coerência e da continuidade na ação diplomática – também as ‘concepções’ estratégicas dos militares acerca das necessidades geopolíticas do país em face das percebidas ameaças chilena e brasileira.

Ao contrário do Brasil, sobretudo no primeiro governo militar, cujos principais componentes eram geopolíticos ou simpáticos à sua aplicação, as prescrições geopolíticas na Argentina – que até a década de 1960 não haviam sido sistematizadas por teóricos locais e, muito menos, ‘traduzidas’ de acordo com a realidade nacional – não foram, todavia, incorporadas de forma coerente e oportuna na elaboração da política externa do San Martín, de ‘reação’ aos avanços brasileiros sobre os países platinos.

Enquanto a ESG brasileira já disseminava sua doutrina desde 1950, e principalmente tinha seu método de planejamento aplicado nas decisões de governo no pós-1964, bem como o Conselho de Segurança Nacional acolhia as inferências geopolíticas de Golbery e Castello Branco, e indiretamente de Meira Mattos e Octávio Tosta, somente em outubro de 1966, após o golpe de Juan Onganía, seriam criados o Conselho Nacional de Segurança (Conase) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento (Conade), com a indicação de geopolíticos militares para a direção; Osiris C. Villegas e Juan E. Guglielmelli, respectivamente.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> Nesse ponto, deve-se ressaltar que argumentação contrária a esse suposto caráter ‘reativo’ e de ‘descontinuidade’ da política externa da Argentina poderia ser colocada com base nas tentativas – iniciadas por Artigas, mas reiteradas por Rosas – de consolidar as Províncias Unidas sobre os alicerces do malfadado Vice-Reinado do Rio da Prata (Argentina, Banda Oriental, Paraguai e Bolívia), fundado em 1776. Em comum, ambas as ofensivas apresentaram como objetivo primário conter o expansionismo do Império brasileiro e da Coroa portuguesa, respectivamente, os quais haviam buscado ajustar seus limites geopolíticos sempre de acordo com a doutrina das fronteiras naturais e com o princípio do *uti possidetis de facto*. Nessa perspectiva, caberia à política externa imperial – de manter, mesmo que pela guerra, a fragmentação do Vice-Reinado – a ‘missão’ de reagir às ofensivas argentinas de engrandecimento territorial – como as de anexação da Banda Oriental e do Paraguai – às expensas do Império. Com efeito, independentemente do referencial utilizado, foi desse embate entre estratégias antípodas de busca de hegemonia no Prata – no decorrer dos respectivos processos de consolidação dos Estados nacionais – que surgiu a duradoura situação de equilíbrio de poder entre Brasil e Argentina na primeira metade do século XIX. Uma década de franca – porém, temporária – hegemonia do Império sobre o Paraguai e o Uruguai seguiu-se à derrota de Rosas, em 1852, com o distanciamento entre a Confederação Argentina e o Estado de Buenos Aires e o conseqüente fim das tentativas de construção das “Províncias Unidas”, e perdurou até a unificação da República Argentina promovida por Bartolomeu Mitre em 1862.

<sup>265</sup> No governo de Onganía, a Argentina não procedeu a grandes alterações em sua política externa; porém, a chancelaria, tal qual no Brasil, também perdeu espaço em algumas de suas atribuições para o Conselho de Segurança Nacional (Conase) e, em casos específicos, para o Ministério da Economia. Sobre a questão da bacia



Por causa da precária sustentação política de Onganía, severamente criticado e atacado por nacionalistas civis e militares, seu governo não conseguiu implementar projetos de claro viés geopolítico, como a integração espacial da Capital com as zonas menos desenvolvidas ou a consecução de empreendimentos hidrelétricos já combinados com o Paraguai.

O chileno Oscar Buzeta compara o ‘atraso’ geopolítico da política externa argentina em relação à brasileira:

*O tempo histórico não tem corrido a favor das ambições hegemônicas da Argentina. Enquanto os geopolíticos do Brasil, desde 1930, como Everardo Backheuser, Mario Travassos, Carlos de Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva, empregavam seus conhecimentos e criatividade, com prioridade, em seu próprio espaço geográfico nacional de modo a torná-lo um espaço geopoliticamente integrado; os geopolíticos argentinos continuavam a sonhar com a hegemonia [contra o Chile] no Sul do continente.*<sup>266</sup>

### 3.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO PARAGUAI

As considerações acerca da “política pendular” em relação ao Brasil e à Argentina – possível graças à posição central daquele país no subcontinente – já foram adiantadas na seção específica sobre geopolítica guarani.<sup>267</sup>

Neste ponto do trabalho, acredita-se, cabe importante observação acerca do ‘papel’ desempenhado pelo Paraguai na política do Cone Sul. Alguns autores o classificam como mais um “Estado-Tampão”, além do Uruguai, entre Brasil e Argentina; outros o

---

do Prata, por exemplo, muitas das análises e decisões partiram do Conase e não do Palácio San Martín. Ver: FROTA, Luciana Silveira de Aragão e. *Brasil–Argentina: divergências e convergências*. Brasília: Senado Federal, 1991, p. 99. Por sua vez, o historiador argentino Carlos Escudé aponta que o mito da “Argentina Potência” no início da década de 1970, mesmo após a derrubada de Juan Perón em 1955, continuava a ser difundido nos livros didáticos do país. Segundo ele, “este mito fue muy alentado por el gobierno de Onganía”. Em: ESCUDÉ, Carlos. *Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina, 1879-1986*. BsAs, Argentina: CARI, 2000. Disponível na Internet em: <[http://www.argentina-ree.com/documentos/contenido\\_nac.htm](http://www.argentina-ree.com/documentos/contenido_nac.htm)>. Acesso em: 15.nov.2002.

<sup>266</sup> BUZETA apud PITTMAN, *op. cit.*, 1981, p. 584.

<sup>267</sup> Alguns teóricos defendem que a política pendular desenvolvida pelo Paraguai decorre da posição geográfica desse país na bacia do Prata. Entretanto, defende-se aqui que, a parte a obviedade mecânica de que um “pêndulo” oscila sempre e somente entre dois pontos físicos, no caso, Argentina e Brasil, não é a *Lage* do Paraguai que determina (ou determinou) sua política pendular, mas sim as necessidades políticas internas e, na maioria das vezes, as demandas econômicas da classe dirigente guarani. A posição “a cavaleiro” do Paraguai sobre os rios platinos permite-lhe, com efeito, auferir bons resultados políticos e econômicos; porém, tal condição geográfica apenas explica, mas não determina a política pendular. De outro modo, tanto o “isolacionismo” guarani – em face dos mesmos Brasil e Argentina – dos tempos de Francia e de Carlos López quanto o “expansionismo” de Solano López não poderiam ser explicados, de forma coerente, em termos de geográficos.

denominam “fiel da balança de poder regional”; por fim, uns tantos, como “pivô geopolítico” sul-americano.

Embora a classificação de “Estado-Tampão”<sup>268</sup> possa ser aplicada de modo satisfatório para o Paraguai, defende-se que esse país não preenche as condições teóricas necessárias para ser classificado como “Estado pivô”<sup>269</sup> ou, muito menos, como “fiel da balança de poder” platina.<sup>270</sup>

Alguns autores defendem que a estratégia bifrontal de vários governos paraguaios tenha se iniciado depois do término da Guerra do Paraguai; todavia, Melissa Birch e Frank Mora, consideram que a origem da política externa pendular guaraní — encontra-se, de fato, no governo de Higino Morínigo (1940-1948). A aproximação com o Brasil teria servido, assim, como estratégia para o Paraguai liberar-se da cinquentenária dependência unipolar da

<sup>268</sup> A definição mais clara e corrente para Estado-Tampão é a de um Estado de proporções pequenas – já existente ou criado artificialmente por acordo internacional – entre dois outros maiores, mais poderosos e rivais. O Estado-Tampão visa, assim, garantir que a rivalidade dos demais não se degenere em guerra. Dessa forma, em tese, a própria sobrevivência e integridade do Estado-Tampão é de interesse para o sistema internacional. Backheuser e Golbery prescreviam a “defesa” da integridade política paraguaia como forma de manter o “tamponamento” das vias de penetração no território brasileiro. SILVA, *op. cit.*, 1967, pp. 57 e 95.

<sup>269</sup> O termo “Estado pivô” (*pivotal state*) foi difundido, a partir de 1996, com a publicação do artigo “Pivotal States and U.S. Strategy”, de Paul Kennedy *et alli*, no periódico *Foreign Affairs*. Na verdade, tratava-se de um *aggiornamento* para a “teoria do domínio” da Guerra Fria, com evidentes bases na concepção geopolítica de Halford Mackinder para a “área pivô”. Kennedy sugeria que a ajuda dos EUA fosse dirigida mormente para os Estados pivôs (i.e. Brasil, México, Índia, Paquistão, África do Sul, Argélia, Egito, Turquia e Indonésia), pois esses “could not only determine the fate of its region but also affect international stability”. A *Lage* geopolítica, em relação ao eixo de poder mundial; o tamanho (*Raum*) do país; as taxas demográficas, econômicas e sociais, também são fatores importantes, mas não suficientes, para se classificar um país como “Estado pivô”. Ver: KENNEDY, Paul; CHASE, Robert; HILL, Emily. *Pivotal States and U.S. Strategy*. *Foreign Affairs*, NY, USA: Council on Foreign Relations, Vol. 75, No. 1, pp. 33-51, Jan-Feb. 1996. Owens considera que o conceito de “Estado pivô” de Kennedy, apesar de se fundamentar que a estabilidade regional pode ser proporcionada pela *Lage* de determinados países, não é de fato um conceito geopolítico, pois, ao não oferecer uma perspectiva geográfica mais ampla do cenário mundial, não consegue fornecer subsídios aos estrategistas – missão maior da geopolítica – para a formulação e a condução política internacional. Em: OWENS, Mackubin Thomas. In *defense of classical geopolitics*. *Naval War College Review*, NY, USA: NWC, Vol. 52, No. 4, Autumn 1999, pp. 69-70.

<sup>270</sup> Sheehan sugere que, para determinado país exercer o papel de “fiel da balança de poder”, ele deve preencher as seguintes condições paradigmáticas e historicamente verificáveis: (a) defender o *status quo* (i.e. manutenção/restauração do equilíbrio do sistema, geralmente de características bipolar); (b) possuir atributos (militares, geográficos, econômicos, demográficos, etc. para poder intervir, se necessário, de modo satisfatório) de ‘grande potência’; (c) deter grau considerável de segurança estratégica (i.e. fronteiras naturais adequadas; vias de comunicação e de defesa alternativas, etc.); (d) não ter pretensões territoriais sobre os países que compõem a ‘balança de poder’ na qual atua como *fiel*; (e) manter interesses – econômicos, comerciais, estratégicos, etc. – fora dessa ‘balança de poder’ (i.e. manter certa neutralidade ante os problemas regionais, mas agir decisivamente, quando identificar ameaças ao *status quo*); (f) pautar-se por uma política externa não ideológica (i.e. não se alinhar, de modo definitivo, com nenhum dos pólos da balança). Verifica-se que o Paraguai não preenche – nem nunca preencheu – nenhuma das exigências propostas para ser considerado um “fiel” do equilíbrio de forças entre Argentina e Brasil. Para saber mais, consultar: SHEEHAN, Michael. *The place of the balancer in balance of power theory*. *Review of International Studies*, Great Britain: RIS, Vol. 15, Number 2, pp. 128-131, April 1989.

Argentina, iniciada em 1904 com os governos liberais. Tal comportamento foi continuado – e intensificado – no governo de Alfredo Stroessner.

Por um lado, Birch afirma que “*la política pública en el Paraguay no cambia de acuerdo con el partido político en el poder, sino en respuesta a las condiciones económicas y políticas públicas de los países vecinos*”; por outro, Mora informa que “*cuando el gobierno paraguayo se mostraba reacio a las demandas o presiones ejercidas por la Argentina, ésta reducía la asistencia económica o financiaba a grupos de exiliados que trataban de derrocar al gobierno... hasta que Stroessner asumió el poder en 1954, el Paraguay fue prácticamente un satélite de la Argentina*”.<sup>271</sup>

Assim, desde o golpe de Estado de maio de 1954, a política paraguaia tem pendido mais para o lado brasileiro. Lezcano ressalva, contudo, que essa preferência de Stroessner pelo Brasil não significou um afastamento radical da Argentina, mas apenas a ruptura da hegemonia dessa sobre Assunção.

Antes, Stroessner pretendeu utilizar-se da política pendular, de maneira continuada, com a finalidade de, em mantendo o equilíbrio entre os dois vizinhos mais poderosos, resguardar a segurança paraguaia e manter os interesses de seu governo autoritário. Em termos estratégicos, o presidente colorado ao mesmo tempo em que marchou “*hacia el Este*”, aproximando-se do Brasil, empreendeu projetos viários e de infra-estrutura com a Argentina. Stroessner permitiu que tanto o Brasil quanto a Argentina se projetassem por sobre o país em troca de um “*equilibrio inestable*” na relação com ambos.<sup>272</sup>

Em relação ao processo decisório durante os anos do *Stronato* (1954-1989), a vontade do presidente era condição necessária e suficiente para que qualquer ação, medida ou política, no âmbito interno ou no plano externo, fosse adotada, alterada ou terminada. O cientista político guarani Fabio Goiris afirma que durante todo esse período “*existiu, além e acima da burocracia oficial, um núcleo decisório soberano, representado pelo ‘único líder’ [...]: o general Alfredo Stroessner*”.<sup>273</sup>

<sup>271</sup> BIRCH, Melissa H. *La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra*. *Revista Paraguaya de Sociología*, Assunção: CPES, Vol. 25 (73):74, sep.-dic. 1988; MORA, Frank O. *Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo*. *Revista Paraguaya de Sociología*, Assunção: CPES, Vol. 25 (73):259, sep.-dic. 1988 *apud* LEZCANO, Carlos Maria. *Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay*. In: JOHNSON, Va Rigoberto Cruz; FERNANDEZ, Augusto Varas. *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. Chile: Flacso/CEEA, 1993, pp. 251-252.

<sup>272</sup> LEZCANO, *op. cit.*, 1993, p. 253.

<sup>273</sup> MOLINAS, José *et alli*. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay*. Assunção, PY: *Desarrollo*, Instituto de Capacitación y Estudios, pp. 23-28, abril 2004. GOIRIS, Fabio Anibal Jara. *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba: EDUFPR, 2000. p. 53.

Não obstante, além do próprio Stroessner, os outros atores que poderiam, em tese, atuar no processo de tomada de decisão política eram “colaboradores de confiança” oriundos tanto do Partido Colorado quanto das Forças Armadas, uma vez que, constitucionalmente, os Poderes Legislativo e Judiciário estavam subordinados ao Executivo e, nesse sentido, representavam não mais do que “*meras fachadas*” para a legitimação do regime.

Os oponentes militares e políticos de Stroessner foram todos expurgados tanto das FFAA como do Partido Colorado, o qual se tornou base política extremamente homogênea e subordinada ao presidente. Ao Partido Colorado cabiam as tarefas de “administrar” o sistema de prebendas políticas bem como o controle da sociedade civil por intermédio de suas representações regionais e campesinas.

A filiação obrigatória dos oficiais militares ao Partido Colorado também aumentava o controle de Stroessner, que, além de presidente honorário do partido, era comandante-em-chefe das Forças Armadas. Ademais, por estratégia, o general promoveu a redistribuição geográfica de quartéis e regimentos como forma de evitar qualquer tentativa de golpe de Estado. Não obstante, o Exército paraguaio no início do *Stonato* recebe muitos incentivos materiais, “*especialmente em virtude de um processo generalizado de corrupção*”.<sup>274</sup>

Enquanto civis e militares desleais eram severamente punidos, a lealdade era recompensada com sinecuras públicas, promoções, concessões governamentais, privilégios fundiários ou simplesmente impunidade (e.g. contrabando de gado e mercadorias para o Brasil): era o sistema de prebendas de Stroessner. Goiris acentua que desse processo de corrupção e cumplicidade, no que toca aos bens públicos, teria surgido a “burguesia fraudulenta”, um novo tipo de oligarquia dentro do Estado paraguaio. O sistema prebendário *stonista* garantiu durante mais de trinta anos a tríade *Partido Colorado–Forças Armadas–Governo* que sustentou o governo de Alfredo Stroessner.

Segundo o autor, o período mais rendoso do governo Stroessner para aquela “burguesia fraudulenta”, aliada ao capital financeiro internacional, foi de 1975 a 1986, o qual coincidiu com o encaminhamento da questão de Itaipu e com as boas exportações de soja e algodão paraguaios.<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> GOIRIS, Fabio Anibal Jara. *op. cit.*, p. 56.

<sup>275</sup> *Ibidem*, pp. 60-62. Em seu trabalho, Goiris discorre também acerca das diferentes perspectivas teóricas empregadas nas tentativas de se caracterizar o *Stonato*, segundo tipologias políticas consagradas. Enquanto

## CAPÍTULO 4 – LITÍGIO BRASIL-PARAGUAI: UMA DECISÃO GEOPOLÍTICA

A República do Paraguai é o único baluarte capaz de conter as Províncias de Mato Grosso, Rio Grande e até São Paulo como partes integrantes do Império.

(Duarte da Ponte Ribeiro, 1849)

A água como qualquer outro recurso, é motivo para relações de poder ou de conflitos. O controle e/ou a posse da água são sobretudo de natureza política, pois interessam a uma coletividade. As relações conflituosas que se travam a propósito da água são observáveis em grande escala, como por exemplo nas zonas irrigadas submetidas à repartição das águas, ou em pequena escala, onde duas nações disputam entre si uma bacia hidrográfica.

(Claude Raffestin, 1993)

### 4.1 AMBIENTAÇÃO E ASPECTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS

As duas epígrafes servem para evidenciar a importância do Paraguai para o cálculo estratégico da política externa brasileira em dois momentos da História continental, separados por mais de um século.

No primeiro caso, o barão da Ponte Ribeiro ressaltava a necessidade vital de o Império brasileiro sustentar a independência da nação paraguaia, em face das ambições anexacionistas da Argentina, como forma de garantir a integridade territorial do próprio Brasil, então, recém-desafiada pelas revoluções nas províncias do Sul.

No mesmo contexto, além de impedir a reunião das Províncias Unidas de Rosas, a soberania guarani também interessava ao Brasil em virtude de o acesso até a província de Mato Grosso somente ser possível através do rio Paraguai. Isolada do restante do país, aquela era suscetível a investidas de toda ordem quer da Argentina quer do próprio Paraguai dos López.

No segundo, o geógrafo franco-suíço Claude Raffestin parece fortuitamente referir-se à disputa pelo controle e aproveitamento dos rios da bacia platina, cujo pivô

---

Céspedes e Caballero classificam o regime de Stroessner de “ditadura militar”, Delich, como “despotismo republicano” e Lezcano, como uma “ditadura patrimonialista centralizada e prebendária”, outros como Riquelme o entendem tal qual um “neo-sultanato”, na acepção dada por Linz ao reformular o conceito de sultanato em Weber. Ver essa discussão teórica em *ibidem*, pp. 42 a 54.

geopolítico é a República do Paraguai. Essa concorrência pela hegemonia no Prata foi um dos pontos, se não o maior, de atrito e desconfianças históricas entre Brasil e Argentina.

As contendas do século XIX foram, todavia, arrefecidas pelo isolamento relativo do Brasil, imerso em seus problemas internos nas primeiras décadas do século XX, e pelo crescente predomínio econômico de Buenos Aires sobre o Paraguai, após a guerra da Triplice Aliança.

Outra modificação importante toca ao uso dos principais rios da bacia platina. Enquanto no século XIX, era essencialmente a navegação – ou melhor, o controle e a passagem livre – nos rios Paraguai, Baixo Paraná e Uruguai, que interessava ao Brasil, à Argentina e ao Paraguai; ao longo do século posterior o aproveitamento dos rios tornava-se mais complexo.

Novas aplicações – e a intensificação de antigas práticas<sup>276</sup> – para os recursos hídricos da bacia começaram a influir de modo importante nas relações dos três países. O aproveitamento do potencial hidrelétrico dos grandes rios platinos entrou de maneira decidida; ainda que de forma paulatina, na agenda das negociações sul-americanas.

Da Declaração de Montevidéu, de 1933, que estabeleceu o princípio da ‘consulta prévia’ dos co-ribeirinhos para futuras obras hidrelétricas, até o Tratado de Itaipu, de 1973, que encetou o período mais crítico entre Brasília e Buenos Aires, passando pela Ata das Cataratas, em 1966, a qual selava a aliança binacional entre Brasil e Paraguai e, portanto, representava a “denúncia” dos compromissos na Declaração de Montevidéu, a competição entre Brasil e Argentina em torno da influência geopolítica sobre o Paraguai – mediada subsidiariamente pelos Estados Unidos – atravessou praticamente todas as fases possíveis – à exceção do confronto bélico – de um relacionamento antagônico entre dois países: competição, rivalidade, confrontação e crise.<sup>277</sup>

<sup>276</sup> Por exemplo, a expansão das frentes pioneiras no Oeste e no Sudoeste brasileiro, as iniciativas portenhas de ocupação da Mesopotâmia argentina, bem como a produção de erva-mate no Leste paraguaio, demandavam por irrigação intensiva. No século XIX, a irrigação era uso secundário para o Brasil, haja vista os grandes vazios de ecúmenos nessa região afastada do litoral atlântico; da mesma forma, Argentina e Paraguai, que mantinham o Norte e o Leste, respectivamente, de seus territórios vazios e inóspitos – servindo de fronteiras naturais aos avanços do Brasil – concentravam suas economias e interesses em torno de Buenos Aires e Assunção.

<sup>277</sup> Essa tipologia foi aplicada pelo chileno Mario Fernandez Baeza e pelo alemão Dieter Nohlen no estudo das relações Brasil-Argentina, em NOHLEN, D.; BAEZA, M. F.; BAREIRO, O. *Cooperación y conflicto - conceptos y procesos en la Cuenca del Plata*. Saarbrücken: Verlag Breitenbach, 1986, p. 77. (Kooperation und Konflikt im la Plata-Becken) *apud* CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991, p. 115.

Neste trabalho, em benefício da clareza e da uniformidade, na descrição dos pormenores políticos e técnicos no litígio entre Paraguai e Brasil foram utilizados os termos e as conceituações empregados pela Divisão de Fronteiras do Itamaraty<sup>278</sup>:

- *Fronteira* – termo genérico, relativo a uma região ou faixa de território abrangente;
- *Limite* – termo exato cuja concepção linear define precisamente o terreno;
- *Delimitação* – fixação dos limites por meio de tratados internacionais (fase eminentemente política);
- *Demarcação* – implantação física dos limites, mediante a chantagem de marcos e colocação de balizas em pontos determinados do terreno (fase essencialmente técnica, de construção da *divisa*);
- *Densificação e caracterização* – aperfeiçoamento sistemático da materialização da linha limite mediante intercalação de novos marcos, com o objetivo de torná-los mais intervisíveis (fase estritamente técnica).

Para Claude Raffestin, a linha fronteira entre duas soberanias somente está livre de quaisquer contestações dos Estados quando a demarcação é realmente concluída. Esta etapa demarcatória sobre o terreno, a “construção da divisa”, confere a materialidade necessária para afastar dúvidas sobre a linha-limite, originada pelo passo anterior, da delimitação.<sup>279</sup>

Dessa forma, em princípio, a demarcação está subordinada à delimitação; não obstante, às vezes, o contrário sucede-se: a delimitação tem de se coadunar – com pequenos “acertos” na linha do limite – com a viabilidade técnica e a exequibilidade de se marcar o terreno, como por exemplo, a identificação precisa do talvegue dos rios ou dos pontos mais altos das cristas de montanhas. Assim, no caso dos rios, os obstáculos transversais, como as

<sup>278</sup> À Divisão de Fronteiras compete, entre outras atribuições, estudar as questões referentes aos limites do Brasil – inclusive opinar quanto à interpretação dos atos internacionais assinados pelo país – e a caracterização ou demarcação da fronteira; zelar pela observância dos atos internacionais relativos a limites assinados pelo Brasil e, quando for o caso, cuidar das providências necessárias ao seu cumprimento. Após a delimitação da linha divisória, a demarcação é incumbida de “executar” o tratado internacional. Essa é uma operação definitiva, de valor jurídico e alcance político, com efeitos permanentes; uma vez aprovada pelos dois países, não mais poderá ser cancelada unilateralmente. A demarcação e caracterização da zona fronteira são executadas por comissões bilaterais demarcadoras de limites, denominadas *Comissões Mistas de Limites*. O Brasil mantém Comissão Mista com todos os países limítrofes. Para Bolívia, Paraguai, Argentina, Uruguai funciona no Rio de Janeiro, RJ, a *Segunda Comissão Demarcadora de Limites* (SCDL). Cabe lembrar que *divisa* é o aspecto visível do limite – este, puramente imaginário – que se apoia normalmente em cursos d’água, cristas de montanhas, coordenadas geográficas e outras linhas geodésicas. Cf.: MARTIN, André Roberto. *Fronteiras e nações*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 1994, p. 48.

<sup>279</sup> Claude Raffestin em “Por uma geografia do poder” (1993) *apud* MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Unesp-Moderna, 1997, p. 240.

quedas d'água, que interrompem abruptamente a circulação, configuram-se mais adequados – tanto para a delimitação quanto para a demarcação – como fronteiras do que o talvegue.

Para Raffestin, o mapa seria, então, o instrumento ideal para o assentamento dessas etapas da produção das fronteiras. Para outros, os mapas, como formas do saber construído social e geograficamente por e para uma minoria, estiveram desde o início a serviço da dominação, do poder, da influência política sobre a sociedade. O imperialismo do século XIX, na busca por novos espaços de exploração econômica, fez aumentar, por exemplo, a demanda pela produção e qualidade dos mapas, uma vez que as potências européias necessitavam de rotas seguras e de documentos cartográficos precisos sobre suas posses além-mar.<sup>280</sup>

Além desses aspectos técnicos sobre definição, delimitação e demarcação de fronteiras, dois outros conceitos jurídicos permearam os entendimentos e as desavenças em torno da questão de Sete Quedas: o *uti possidetis* e o *pacta sunt servanda*.

No tocante ao *uti possidetis* (abreviação da regra *uti possidetis, ita possidetis*, isto é, “quem está de posse, tem a posse de fato”) é mister ressaltar que coexistem duas formas desse princípio secular do Direito Romano: o *uti possidetis juris* e o *uti possidetis de facto*.<sup>281</sup>

O primeiro, empregado pelas nações hispano-americanas desde a época das independências, foi sendo abandonado de forma progressiva, em meio às próprias desavenças sobre os limites intra-hispânicos. Argentina e Colômbia foram os dois últimos países a desistirem de tentar empregar o *uti possidetis juris* nas negociações com o Império.

A origem latino-americana da forma *uti possidetis juris* pode ser explicada pela tentativa de as recém-emancipadas repúblicas hispano-americanas evitarem que as disputas

<sup>280</sup> Para estudo científico sobre mapas e cartografia, consultar: MARTINELLI, Marcelo. *Mapas da geografia e cartografia temática*. São Paulo: Contexto, 2003.

<sup>281</sup> O Direito Romano, no que concernia à propriedade privada, fazia a distinção entre a *posse* e a *titularidade*. A *posse* era entendida como o poder que o homem exerce sobre a coisa física, consistindo aquela apenas da vontade do homem (*animus*) e algo submetido a essa vontade (*corpus*). Desse modo, quando a *posse* (material) de algo era obtida *de boa-fé* (*bona fide*), sem expedientes fraudulentos ou coercitivos ou pelo simples uso da força, era aplicada a regra “*uti possidetis, ita possidetis*” (“como possui, assim possui”). Ainda que garantida a *posse*, a *titularidade* sobre o objeto deveria ser posteriormente decidida no âmbito do processo jurídico ordinário. A transposição dessa regra do Direito Romano para o campo das relações internacionais, na discussão da *posse* e da *soberania* sobre territórios ocorreu de forma gradual ao longo de um largo período das Histórias Medieval, Moderna e Contemporânea – iniciado com as bulas papais e terminado somente após a Segunda Guerra Mundial – durante o qual a conquista territorial *de facto*, comumente com o uso da força entre Estados soberanos, não era entendida como ilegal ou ilegítima. Pandiá Calógeras lembra que, antes do Tratado de Madri, de 1750, as primeiras aplicações do *uti possidetis* nos litígios internacionais deram-se nos Tratados de Utrecht, de 1713 e 1715, entre a Grande Aliança e a França de Luís XIV e entre Portugal e Espanha, respectivamente. No primeiro acordo, apoiado pela Inglaterra, Portugal fixa com a França os limites entre o Brasil e a Guiana Francesa; no segundo, recupera a Colônia de Sacramento tomada pela Coroa de Espanha. Ver: CALÓGERAS, João Pandiá. *Formação histórica do Brasil*. 6ª edição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1966. pp. 60-61.



coloniais entre as potências europeias – então acertadas na balança de poder, criada pelo Congresso de Viena, de 1815 – fossem astuciosamente transplantadas para a América Latina, na busca por *terra nullius*<sup>282</sup>.

Os novos Estados latino-americanos, ao reconhecerem as antigas divisões coloniais, sobretudo as dispostas no Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, como os limites consensuais das novas soberanias republicanas, intentavam tanto evitar conflitos territoriais entre si bem como demonstrar que não havia mais “*terra de ninguém*” a ser ainda conquistada no continente. A História comprova que nenhum dos dois objetivos foi, no entanto, plenamente atingido. Ademais, o *uti possidetis juris* nunca foi aceito nem pelo Brasil nem pelos Estados Unidos para as negociações de limites.

O *uti possidetis de facto* foi utilizado com sagacidade por portugueses e brasileiros desde a fase de consolidação das terras conquistadas à Coroa de Espanha – como na elaboração do Tratado de Madri, de 1750 – e, depois de reformulado pelo diplomata luso-brasileiro Duarte da Ponte Ribeiro, tomou-se a partir de 1849 a doutrina oficial do Império – e mais tarde, também da República – para a negociação dos tratados diplomáticos de fronteiras com os vizinhos sul-americanos. Esse foi certamente um dos aspectos que mais concorreram para a interpretação de o Brasil ser um “representante” das potências coloniais europeias e, a partir do início do século XX, “títere” subimperialista dos Estados Unidos da América.<sup>283</sup>

Se por um lado, o Império e as repúblicas sul-americanas discordavam acerca da observação da “letra dos tratados” ou da “posse de fato”, por outro, eram unânimes quanto à aplicação dos princípios da *autodeterminação* e da *não-intervenção* nos assuntos americanos

<sup>282</sup> Do latim, *terra nullius*, “terra de ninguém”; território cuja propriedade não estivesse atribuída *de jure* a outro Estado soberano ou ainda não fosse internacionalmente reconhecida como tal. A expressão *uti possidetis juris* é uma contradição em termos, uma vez que implica “*posse virtual*” [sic] do território, sem ocupação efetiva e baseada apenas em títulos de posse coloniais.

<sup>283</sup> Demétrio Magnoli demonstra que, no período imperial, 30% da extensão dos limites terrestres nacionais foram conseguidos mediante guerras. Já no período republicano, mais da metade da extensão foi conseguida por arbitramentos. Finalmente, o autor mostra que o período colonial, comumente visto como “fase de configuração dos limites”, foi responsável por apenas 17% das fronteiras terrestres. Sobre a *horogênese* (origem das fronteiras políticas, na terminologia criada por Michel Foucher) das fronteiras brasileiras, ver: MAGNOLI, *op. cit.*, 1997, pp. 239-272. Já Amado Cervo observa que, ao contrário do que ocorreu nos EUA, no Brasil imperial a questão de limites não pode ser compreendida segundo um “mito de fronteira em expansão” ou de “destino manifesto”; antes o conceito-chave no caso brasileiro seria o de “identidade nacional” o qual, em virtude do vasto território herdado de Portugal, ensejava um sentimento de unidade e grandeza nacionais que reduziam os problemas de fronteira a meras questões de limites. A identificação quase completa entre a nacionalidade brasileira e as fronteiras imperiais contrastavam-se, assim, com a “*indefinição sociocultural das fronteiras hispano-americanas*”. Ver: CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2002, pp. 87-89. Para estudo sobre a formação das fronteiras externas e internas aos países platinos, ver: REICHEL, Heloisa Jochims; GUTFREIND, Ieda. *Fronteiras e guerras no Prata*. São Paulo: Atual, 1995, pp. 18-31.

*vis-à-vis* à real possibilidade de intromissão de potências estrangeiras nas ainda corriqueiras querelas fronteiriças do continente.

O princípio da ‘força obrigatória’ sobre o cumprimento incondicional dos contratos, enunciado na regra *pacta sunt servanda* (“acordos existem para serem cumpridos”), implica que todas as cláusulas acordadas, de boa-fé e de acordo com outros princípios gerais de Direito, como o da legalidade e da igualdade, devem ser cumpridas pelas partes como se leis fossem. O princípio da obrigatoriedade do cumprimento dos tratados internacionais entre Estados está disposto na Convenção de Viena, de 1969.<sup>284</sup>

Outro princípio do Direito Privado, assimilado pelo Direito Internacional Público, é o exposto na frase latina *omnia conventio intelligitur rebus sic stantibus*. (“todo acordo depreende-se das condições existentes”). Desse princípio originou-se a chamada “cláusula *rebus sic stantibus*”, a qual prevê a possibilidade de rompimento ou denúncia de tratados e acordos internacionais nos casos em que ocorram modificações extraordinárias e supervenientes ao momento em que eles tiverem sido firmados.<sup>285</sup>

No caso do litígio de limites entre o Brasil e o Paraguai, que recrudescceu no biênio 1965-1966, anterior, portanto, à *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, verifica-se que cada parte procurou fundamentar seus pontos de vista em um ou mais dos princípios já costumeiramente empregados pelo Direito Internacional.

O Brasil apoiava-se, na defesa do Tratado de Limites com o Paraguai, de 1872, entre outros, nos princípios do *uti possidetis de facto*, do *pacta sunt servanda*, do *bona fide* e do *livre consentimento* entre as Partes. O Paraguai reclamava, por sua vez, que o Tratado de

<sup>284</sup> No Direito Internacional Público, os dispositivos jurídicos que regulam e legitimam os tratados – bilaterais ou multilaterais – entre os Estados soberanos encontram-se na *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, de 23 de maio de 1969. Ainda que esta convenção somente tenha entrado em vigor em 27 jan. 1980 e seus Artigos 4 e 28 excluam a aplicação para tratados anteriores, na prática, quando não existem outros diplomas legais ou acordos aplicáveis, ela tem sido também empregada na solução de dúvidas acerca de tratados firmados anteriormente a 1980. Esse caráter subsidiário decorre do fato que a Convenção de Viena incorporou a maioria das normas e princípios consuetudinários, que já vinham sendo aplicadas nos atos internacionais, de acordo com o Direito Romano, entre eles: o *bona fide*, o *livre consentimento* (Art. 51-52), o *pacta sunt servanda* (Art. 26), o *rebus sic stantibus* (Art. 62) e o *favor contractus*, além dos princípios gerais da Carta das Nações Unidas, de autodeterminação, de não-intervenção e de igualdade de direitos e soberania.

<sup>285</sup> Ademais dos Artigos 60 (“Violação das disposições”) e 61 (“Impossibilidade de cumprimento”), o Artigo 62 (cláusula *rebus sic stantibus*, no sentido restrito) da *Convenção de Viena sobre Tratados*, de 1969, dispõe que, uma vez comprovadas “mudanças fundamentais nas circunstâncias” que ensejaram os tratados e os acordos, tais mudanças fundamentais podem ser invocadas para a dissolução dos mesmos. O parágrafo 2º, alínea a, do Artigo 62, ressalva, entretanto, que este não poderá ser invocado para casos que envolvam tratados de limites, uma vez que o questionamento de fronteiras internacionais anteriormente acordadas, por ameaçar o princípio da integridade territorial, conforme o disposto na Carta da ONU (Artigo 2), poderia trazer graves ameaças à paz e ao próprio equilíbrio do sistema internacional. Por fim, o Artigo 52 da *Convenção de Viena* prevê que a ameaça de ou o uso da força contra uma das Partes, em violação aos Princípios da Carta da ONU, torna nulos os tratados concluídos nessas condições.

Limites fora estabelecido durante a ocupação do país pelas tropas do Império brasileiro, circunstância coerciva que teria contribuído para que os limites fossem traçados a despeito dos títulos decorrentes do *uti possidetis juris* guarani, fundamentados em Santo Ildefonso. A chancelaria guarani também acreditava que o Tratado Complementar (ao de 1872), de 1927, conferira poderes à nova Comissão Mista formada, para que ela ajustasse e, se necessário, revisasse os limites.<sup>286</sup>

Por fim, com base na cláusula *rebus sic stantibus*, à luz das novas técnicas da geodesia e de uma suposta – segundo os paraguaios – incompletude na demarcação, as autoridades de Assunção insistiam que a seção em Sete Quedas deveria ser revista.

#### 4.2 A EXPANSÃO COLONIAL E OS TRATADOS DO IMPÉRIO

No século XVII, as bandeiras avançaram para além do Meridiano de Tordesilhas; a maioria em direção ao Centro-Norte e à Amazônia. Outras rumaram, entretanto, para a região Centro-Sul do continente, para a presa dos indígenas aculturados nas missões jesuítas. Nesse processo, a região de Cuyabá, Guayrá e Itatin foram invadidas pelos bandeirantes e, com a partilha do Tratado de Madri, de 1750, perdidas em definitivo pela *Gobernación del Paraguay*.<sup>287</sup>

Entre 1775 e 1778, os luso-brasileiros fundaram no Mato Grosso, ao sul do rio Jaurú e ao oeste do rio Paraguai, respectivamente, o forte de Coimbra e o arraial de Albuquerque, atual Corumbá, desconsiderando todos os protestos do vice-rei do Prata. Em virtude desses empreendimentos colonizadores, nas discussões voltadas para o Tratado de Badajoz, de 1801, o *uti possidetis de facto* foi empregado com sucesso pela Coroa portuguesa para legitimar a posse material sobre a região. Outra tentativa de expansão teria ocorrido em 1812, quando o Reino Unido luso-brasileiro apoderou-se temporariamente do *Fuerte de Borbón*, atual *Fuerte Olimpo*, na região do Chaco paraguaio.

Assim, desde a independência do Paraguai em 1811, com José Gaspar de Francia, até o fim da Guerra da Tríplice Aliança<sup>288</sup>, contra Francisco Solano López, as relações com o

<sup>286</sup> Amado Cerro chamou o Tratado de Limites, de 1872, com efeito, de *diktat*, uma vez que representava a forma jurídica acabada da hegemonia brasileira sobre o Prata naquele período, fundamentada essa em bases econômicas e geopolíticas. CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2002, p. 125.

<sup>287</sup> Sobre as implicações das bandeiras e dos conflitos platinos para a formação do Paraguai, ver: BENITEZ, Luis G. **Manual de história paraguaya**. Asunción: Imprenta Comunerros SRL, 1957, pp. 53-58, 84-85, 92-93; e CARDOZO, Efraim. **Breve historia del Paraguay**. Asunción. PY: El Lector, 1996, pp. 28, 36 e 37.

<sup>288</sup> Nos livros escolares guaranis a Guerra do Paraguai é denominada *Epopéya Nacional*.

Brasil desenvolveram-se sempre sob um triplo enfoque de interesses geopolíticos de ambos os países: a delimitação final das fronteiras, sobretudo pelos guaranis; a manutenção do Paraguai como Estado independente das ambições vice-regais da Argentina, porém, sob a influência do Brasil; e a livre navegação até a província de Mato Grosso, sendo essas duas últimas necessidades estratégicas dos “portugueses americanos do Brasil”, mas também de interesse dos paraguaios.<sup>289</sup>

Em benefício da própria integridade sócio-cultural e territorial, mas também com o intuito de garantir a ‘fragmentação’ platina, o Império soube jogar habilmente, de um lado, com os interesses fronteiriços do Paraguai; de outro, com a dualidade política da Argentina, dividida entre Confederação de Urquiza e o Buenos Aires de Mitre.

Em outubro de 1845, com o fechamento do Prata – por Argentina e Uruguai – ao comércio de Assunção, o enviado do Império José Antônio Pimenta Bueno aproveitou para firmar um tratado de comércio e limites com dom Carlos Antonio López. No entanto, com a argumentação de que o Tratado de Santo Ildefonso havia sido denunciado – porquanto prejudicial aos interesses do Brasil –, o governo imperial decidiu pela não ratificação do tratado firmado pela Missão Pimenta Bueno. De qualquer modo, a preocupação em manter a soberania sobre o território ensejou o Império a distribuir, de acordo com a Lei de Terras, de 1850, lotes gratuitamente a fim de povoar as zonas contíguas à linha de limites com colônias militares.

Ainda, a despeito dessa desinteligência lindeira, ao Brasil interessava manter a independência paraguaia em relação ao projeto de Rosas de reconstruir as Províncias Unidas do Prata. Assim, em dezembro de 1850, Brasil e Paraguai firmam tratado de aliança contra qualquer possível ataque perpetrado pela Confederação Argentina ou pela República Oriental, dirigida por Oribe.

O governo paraguaio voltou a propor novos acordos de limites em 1850 e 1852, pelos quais intentou neutralizar a área litigiosa, entre os rios Apa e Branco. Nenhuma das duas propostas foi aceita pelo governo do Império, que já mantinha vilas e fortes na região; entretanto, D. Pedro II enviou representante a Assunção com um projeto de tratado, que não previa nenhum tipo de neutralização. Dessa feita, foi dom Carlos López que rejeitou o acordo

<sup>289</sup> Cervo também acredita que a política externa brasileira, segundo uma estratégia continental, em relação ao Paraguai era uma ‘tática’ voltada para a manutenção deste país na órbita do Brasil. *Ibidem*, p.101. Em relação ao Paraguai, Carlos López pretendia barganhar a livre navegação com o Brasil em troca do traçado de uma fronteira que garantisse a integridade do país ante o expansionismo imperial. Já para a Confederação Argentina, a questão de limites com o Paraguai era prioritária, sobretudo a posse da região do Chaco, tendo a livre navegação pelo rio Paraguai naturalmente uma importância secundária.

e expulsou o encarregado de negócios do Império Felipe José Pereira Leal, em agosto de 1853. A Corte do Rio de Janeiro decidiu que o Paraguai devia se retratar pelo incidente diplomático.

Com efeito, em outubro 1854, o barão Duarte da Ponte Ribeiro defendia que a “*política do governo imperial com relação ao Paraguai deve ter por base pôr [o presidente Carlos] López fora da direção dos negócios da República.. [seu sucessor deveria se manter] o tempo necessário para que o Brasil termine razoavelmente com aquela república as atuais questões, postergadas pelo caprichoso fanfarrão López*”. Para não atrair críticas dos demais países da região, bem como das potências européias e dos EUA, o diplomata aconselhava que o Império fizesse-os crer que sua intenção seria apenas a de estabelecer a fronteira sobre o rio Apa, parte do território da qual o Brasil sempre tivera posse.<sup>290</sup>

Não obstante esse conselho de se manter um “baixo perfil”, o Império resolveu se valer da “diplomacia das canhoneiras” contra os López. Nesse sentido, em fevereiro de 1855, a Marinha imperial chegava a Assunção disposta a obter – mesmo que mediante a guerra – de López um tratado de livre navegação até Mato Grosso e, sob as condições brasileiras, fixar os limites entre os dois países. Ante o iminente conflito, tanto a Confederação quanto Buenos Aires informaram a Assunção que estavam dispostos a lutar contra o Brasil em defesa do Paraguai. Além da Argentina, França e Inglaterra também exigiram do Brasil que a independência paraguaia fosse preservada.

Apesar do clima difícil, um tratado de amizade, comércio e navegação foi firmado em 27 de abril de 1855, entre o almirante brasileiro Pedro Ferreira de Oliveira e o filho do presidente paraguaio, general Francisco Solano López. O tratado não chegou a entrar em vigor, pois, ao subordinar sua execução à firma de um acordo sobre limites, foi rejeitado pelo Gabinete imperial. Solano López acreditava que o Brasil queria ocupar a margem direita do rio Apa para “*encerrar o Paraguai num círculo de ferro... numa posição inteiramente subordinada*”.<sup>291</sup>

<sup>290</sup> POMER, Leon. *Os conflitos da bacia do Prata*. São Paulo: Brasiliense, 1979, pp. 98-99.

<sup>291</sup> Sobre as desavenças acerca dos limites entre Brasil e Paraguai, na perspectiva paraguaia, consultar: CARDOZO, *op. cit.*, 1996, pp. 36, 93-95 e 114-115; BENITEZ, *op. cit.*, 1952, pp. 84-85 e 104-108. Para o ponto de vista argentino sobre o mesmo assunto, consultar: POMER, *op. cit.*, 1979, pp. 66-73. A visão oficial da Chancelaria brasileira pode ser encontrada em: SOARES, Álvaro Teixeira *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1972, pp. 263-286; CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Cia Editora Nacional. 1959, pp.94-98; e RODRIGUES, José Honório; SEIENFUS, Ricardo Antonio S. *Uma história diplomática do Brasil: 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, pp. 61, 187-200.

Para tratar da questão de limites, em 1856, o presidente Carlos López enviou ao Rio de Janeiro o chanceler José Berges. Ele e o visconde do Rio Branco também não conseguiram chegar a nenhum acordo; tão-somente postergaram por um prazo de seis anos novas discussões sobre limites e neutralizaram a zona sob litígio. Paranhos manejou as negociações com Berges de modo a desembaraçar a navegação através do Paraguai da questão de limites. Uma convenção fluvial, com a liberação do rio Paraguai a todas as bandeiras, somente seria estabelecida em fevereiro 1858.<sup>292</sup>

Em decorrência das relações tensas com o Paraguai de Carlos López, em 1857, José Maria da Silva Paranhos enunciou os corolários que tornavam a doutrina do *uti possidetis de facto* aplicável também aos casos nos quais a posição brasileira – em razão de não existir ocupação efetiva das áreas – fosse juridicamente débil para a fixação dos limites.

Nessas situações, segundo o visconde do Rio Branco, dever-se-ia aplicar, com sagacidade, as disposições dos tratados coloniais – como o de Madri e de Santo Ildefonso, mas, preferencialmente, o de Badajoz – desde que essas disposições não contrariassem o direito de posse brasileiro e, ao mesmo tempo, esclarecessem os motivos para a não ocupação efetiva do território pelo Brasil.<sup>293</sup>

Em uma outra frente, Paranhos firmaria com Santiago Derqui, em 14 de dezembro de 1857, na cidade de Paraná, em Entre Ríos, capital da Confederação Argentina, um protocolo reservado, o qual seria considerado pelos historiadores o verdadeiro antecedente do Tratado da Tríplice Aliança, de 1º maio de 1865, que uniria Argentina, Brasil e Uruguai contra Francisco Solano Lopez na Guerra do Paraguai.<sup>294</sup>

A cláusula XVI do Tratado de 1865 estabelecia que “*os aliados exigirão do govêrno do Paraguai que celebre... tratados definitivos de limites sob as seguintes bases*”. No

<sup>292</sup> O Império já havia sido assinado com a Confederação Argentina um tratado de navegação nos rios Uruguai e Paraná em 1856.

<sup>293</sup> CERVO; BUENO, *op. cit.*, 2002, p. 95. e MAGNOLI, *op. cit.*, 1997, pp. 253.

<sup>294</sup> No começo de 1866, o governo inglês publicaria os termos do Tratado Secreto da Tríplice Aliança, revelação que acarretou várias manifestações de solidariedade ao Paraguai, dos países sul-americanos da costa do Pacífico principalmente. A Bolívia ofereceu até mesmo tropas para o eventual combate. Os representantes plenipotenciários de Argentina, Brasil e Uruguai foram, respectivamente, Rufino de Elizalde, Francisco Octaviano de Almeida Rosa e Carlos de Castro. Os Artigos VIII e IX estabeleciam coletivamente a garantia, por cinco anos, da “*independência, soberania e integridade territorial da República do Paraguai*”. Quanto à integridade, o Tratado é obviamente contraditório, pois se verifica, pelo Artigo XVI, que não houve a intenção de se respeitar o *statu quo ante bellum* territorial dos guaranis. O Artigo XVIII dizia: “*Este tratado se conservará secreto até que se consiga o fim principal da aliança*”. Ver: FRAGOSO, A. Tasso. **História da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai**. Rio de Janeiro: BibliEx, 1956, vol.1, pp. 23-26; CARVALHO, *op. cit.*, 1959, pp. 91-93.

tocante à porção do limite com o Brasil, que é de interesse para o objeto desta dissertação, resume-se assim a descrição da linha divisória:

*O Império do Brasil se dividirá da República do Paraguai: Do lado do Paraná, pelo primeiro rio abaixo do Salto das Sete Quedas, que, segundo a recente carta de Mouchez, é o Igurei, e da foz do Igurei e por êle acima a procurar as suas nascentes; Do lado da margem esquerda do Paraguai, pelo rio Apa, desde a foz até às suas nascentes; No interior, pelos cumes da serra de Maracaju, sendo as vertentes de leste do Brasil e as de oeste do Paraguai e tirando-se da mesma serra linhas as mais rectas em direcção às nascentes do Apa e do Igurei.*

O mesmo artigo XVI do Tratado da Tríplice Aliança fixava os limites entre o Paraguai, a Argentina e o Brasil:

*República Argentina será dividida da República do Paraguai pelos rios Paraná e Paraguai, a encontrar os limites com o Império do Brasil, sendo estes do lado da margem direita do rio Paraguai a Baía Negra [em frente ao Forte de Nova Coimbra].<sup>295</sup>*

No Brasil, os conservadores atacaram duramente a precipitação do conselheiro Francisco Octaviano, que assinara o Tratado da Tríplice Aliança, nesses termos, sem haver recebido quaisquer instruções do Gabinete liberal de Francisco José Furtado. José Antônio Pimenta Bueno, presidente do Conselho de Ministros de 1870 a 1871, por exemplo, vociferava: “*Não se viram, não se apreciaram as consequências infalíveis e prejudiciais, que daí resultaram em gravissimo dano ao Brasil?*”. Outros, como o senador conservador progressista José Tomás Nabuco de Araújo, louvaram-na como “*rasgo de imaginação política, de confiança nos bons propósitos das nações aliadas*”.

Com efeito, as linhas estabelecidas no Artigo XVI garantiam à Argentina a posse sobre todo o Chaco paraguaio até Baía Negra, a qual fazia limite estratégico com o Brasil. Sobre esse ponto, Teixeira Soares também censurou o diplomata brasileiro: “*Como se permitira semelhante erro?*”; porém, minimiza a imprudência do plenipotenciário brasileiro ao recordar que os atos de Octaviano haviam sido aprovados por José Antônio Saraiva, então ministro dos Negócios Estrangeiros. De qualquer modo, o Brasil opôs-se duramente contra as pretensões da Argentina no Chaco Boreal e na Baía Negra, usando como pretexto os supostos direitos da Bolívia na região.

<sup>295</sup> Para assegurar a pretensa posse do Chaco, em novembro de 1869, com base no *uti possidetis*, o presidente argentino Domingo Faustino Sarmiento determinou ao general Mitre que ocupasse Villa Occidental, a pouca distância de Assunção. SOARES, *op. cit.*, 1972, p.278.

Contraditoriamente, Soares não critica o fato de o Tratado de 1865 ter garantido ao Brasil a posse de território que não lhe era cabido antes da guerra, a saber: a faixa de terra entre o antigo limite, no rio *Igurei* (de fato, o Iguatemi), afluente do Paraná acima das Sete Quedas, e a nova linha, colocada pelo verdadeiro rio Igurei (ou Piratíy, para os guaranis), abaixo das quedas d'água. A confusão originou-se no Artigo V do Tratado de Madri que havia identificado erradamente o rio Iguatemi como se fosse o *Igurei*. Somente com a carta do geógrafo francês Amedée Ernest Barthélemy Mouchez, publicada em 1862, os dois rios foram formalmente identificados e assentados nos mapas oficiais.<sup>296</sup>

Dessa forma, verifica-se que o Império brasileiro preferiu ater-se ao topônimo “*Igurei*” – em 1750, aplicado de forma equivocada ao verdadeiro Iguatemi; porém, em 1865, territorialmente mais vantajoso, porquanto abaixo das Sete Quedas – a aceitar o estipulado no Tratado de Madri e ter sua fronteira no “antigo” *Igurei*, agora Iguatemi, alguns quilômetros Paraná acima.

De fato, para Teixeira Soares o ministro Paranhos, visconde do Rio Branco, havia colocado o problema de maneira lapidar: “*Esses limites, com a única e pequena alteração da linha do Igurei, são os mesmo que o Brasil, dando prova de espírito mais conciliador, ofereceu ao governo paraguaio desde 1852... Os títulos desse domínio, que era de posse efetiva antes da guerra...*” [sem grifos no original].<sup>297</sup>

Uma outra explicação, não menos denunciadora do caráter expansionista do Império, é fornecida por Moniz Bandeira que cita Ofício, de 4 de maio 1965, de Francisco Octaviano ao conselheiro e senador ‘luzia’ João Pedro Dias Vieira, no qual aquele justificava a esse a substituição intencional [*sic*] do Iguatemi pelo Igurei: “*tendo variado as circunstâncias e indo agora o Brasil com sacrificio de vidas e de grossas somas... não cabia no caso tanta generosidade*”.<sup>298</sup>

Em decorrência das desinteligências com a Argentina em relação aos limites no Chaco e na região da Baía Negra, o Conselho de Ministros do Império autorizou o visconde

<sup>296</sup> Na verdade, o Artigo X das Instruções para os comissários demarcadores, do Tratado de Madri, não foi claro ao fazer a referência ao Rio Igurei: “*há de servir de fronteira o primeiro no caudaloso que deságua no Paraná da banda do poente, acima do Salto Grande do mesmo Paraná*”. Ora, acima das Sete Quedas está o rio Iguatemi, e não o Igurei. O Tratado de Santo Ildefonso, em 1777, tampouco dirimiu essa dúvida.

<sup>297</sup> O ex-embaixador brasileiro assevera inclusive que, com a fixação daqueles limites, ficava evidenciado que “*o Império não pretendia engrandecer-se com a guerra*”. Ibidem, pp. 273/278.

<sup>298</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Expansionismo brasileiro**, O: o papel do Brasil na bacia do Prata [...]. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985, pp. 165, 189, 259. Idem. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai [...]**. 3ª edição, Rio de Janeiro-Brasília: Revan-UnB, 1998, pp. 83, 94, 130.



de Rio Branco a propor denúncia amigável do Tratado de 1865. Após as conversações em Buenos Aires, no entanto, os aliados chegaram a um protocolo de tratado de paz, o qual foi assinado com os representantes do Paraguai, em 20 de junho de 1870. Pelo tratado preliminar de paz, o governo provisório de Assunção era obrigado a acatar os termos do Tratado de 1865, sobretudo na questão de limites.<sup>299</sup>

Em novembro de 1871, Paranhos, então ministro-chefe do novo Gabinete, seria substituído por João Maurício Wanderley, barão de Cotegipe, nas negociações entre aliados e o Paraguai. O representante argentino Manuel Quintana insistiu na fixação dos limites conforme o disposto no Tratado da Tríplice Aliança, pretensão que não foi aceita nem por Cotegipe nem pelo representante uruguaio Rodriguez. Quintana retornou a Buenos Aires para consultar-se com seu ministro do Exterior, Carlos Tejedor, “*indignado de ver Cotegipe disposto a negociar sozinho os tratados peculiares ao Brasil*”.<sup>300</sup>

#### 4.3 O TRATADO DE LIMITES ENTRE BRASIL E PARAGUAI

A saída intempestiva de Quintana ofereceu a oportunidade para o que Nabuco de Araújo chamaria de *coup d'éclat* (“golpe de farpa”) do barão de Cotegipe. Com efeito, se o negociador argentino não tivesse se retirado de Assunção – segundo Carvalho, “caído na armadilha” das ladinas provocações do barão, ao se recusar a cumprir o Artigo VI do acordo – ele não teria “renegado”, ainda que involuntariamente, a validade do Tratado da Tríplice Aliança e, desse modo, “liberado” o representante brasileiro para agir como se lhe mais aprouvesse.<sup>301</sup>

Cotegipe já havia sido sondado pelos representantes paraguaios, os quais desejavam firmar os acordos de paz e limites com o Império em troca da intervenção desse, em favor do Paraguai, nas negociações com a Argentina sobre o Chaco. Segundo Delgado de Carvalho, o chanceler José Falcón indicou o então senador Carlos Loizaga como

<sup>299</sup> O Uruguai aderiu ao Tratado Preliminar de Paz somente em agosto, por meio de nota. CARVALHO, *op. cit.*, 1959, p. 94. O triunvirato guarani era formado por Carlos Loizaga, José Díaz de Bedoya e Cirilo Antonio Rivarola, os “*legionários*”, que haviam lutado ao lado dos aliados contra Solano López. Pomer ressalta que Carlos Loizaga foi um dos que, em 1851, haviam solicitado a Rosas a reincorporação da província do Paraguai à Confederação Argentina. POMER, *op. cit.*, 1979, p. 150.

<sup>300</sup> CARVALHO, *ibidem*, pp. 95 e 97.

<sup>301</sup> “*Art. VI - Os aliados se comprometem solenemente a não deporem as armas senão de comum acôrdo, e somente depois de derribada a autoridade do actual govêrno do Paraguai, bem como a não negociarem separadamente com o inimigo comum, nem celebrarem tratados de paz, trêgua ou armistício, nem convenção alguma para suspender ou findar a guerra, senão de perfeito acôrdo entre todos.*” FRAGOSO, Augusto Tasso, *op. cit.*, 1956, p. 24.

plenipotenciário para os “tratados em separado”, nos quais “ *fueron reconocidas las máximas pretensiones territoriales del Brasil*”<sup>302</sup>.

O historiador paraguaio Efraím Cardozo tem outra versão da escolha do representante paraguaio. Segundo Cardozo, quando o vice-presidente Salvador Jovellanos indica José Falcón – profundo conhecedor “dos direitos históricos” do país – como plenipotenciário, Cotegipe teria dito: “*Fora com esse velho!*”. O enviado brasileiro preferiu ter como contraparte Carlos Loizaga, com quem já houvera mantido conversações sobre os assuntos. Cardozo ressalva que, apesar de Loizaga “ser figura respeitável”, o senador nada entendia de limites.

Dessa maneira, em 9 de janeiro de 1872, Cotegipe e Loizaga assinaram em Assunção o Tratado de Limites entre Brasil e Paraguai. Efraím Cardozo recorda de forma sardônica que, em 1872, “*em menos de 24 horas de ‘negociações’, liquidou-se o trissecular pleito de limites*”.

Cardozo denuncia ainda que, pelo tratado imposto pelo Império, ficaram definitivamente reconhecidos como brasileiros todos os territórios

*que, desde 1750, primeiro Portugal, e depois o Império, tinham procurado arrebatar do Paraguai por todos os meios. Passaram a integrar o Império territórios do histórico Guairá e também do legendário Itati, desde Iguacu até o rio Branco, do outro lado dos rios Paraná e Apa e das cordilheiras de Mbaracayú (Maracaju) e Amambay. Terras que tinham sido descobertas, conquistadas e colonizadas pelo Paraguai e que o Brasil jamais possuirá...*<sup>303</sup>

O Tratado de Limites entre Brasil e Paraguai de 1872, no Artigo I, específico da delimitação, tinha a seguinte redação:

*O território do Império do Brasil divide-se com a República do Paraguay pelo álveo do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguassú até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná; Do Salto Grande das Sete Quedas continua a linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju até onde ela finda; Daí segue em linha reta, ou que mais se lhe aproxime, pelos terrenos mais elevados a encontrar a Serra Amambay; Prossegue pelo mais alto desta serra até à nascente principal do rio Apa, e baixa pelo álveo deste até a sua foz na margem oriental do rio Paraguay; Todas as vertentes que correm para Norte e Leste pertencem ao*

<sup>302</sup> CARDOZO, *op. cit.*, 1996, p. 95; POMER, *ibidem*, p. 156.

<sup>303</sup> *Ibidem*. O conhecimento de Efraím Cardozo valeu-lhe a nomeação de plenipotenciário no Tratado de Paz com a Bolívia, de julho de 1938, bem como a de assessor do ministro Sapena Pastor no litígio com o Brasil, sobre Sete Quedas, entre 1962-1966.

*Brasil e as que correm para o Sul e Oeste pertencem ao Paraguay. A Ilha do Fecho dos Morros é domínio do Brasil.* [sem grifos no original]

No que tange aos trabalhos de demarcação, iniciados em agosto de 1872, o Artigo IV determinava:

*Se no prosseguimento da demarcação da fronteira os comissários acharem pontos ou balizas naturais, que em nenhum tempo se confundam, por onde mais conveniente se possa assinalar a linha, fora, mas em curta distância da que ficou acima indicada, levantarão a planta com os esclarecimentos indispensáveis e a sujeitarão ao conhecimento de seus respectivos governos, sem prejuízo ou interrupção dos trabalhos encetados. As duas altas partes contratantes à vista das informações assentarão no que mais conveniente for a seus mútuos interesses.*<sup>304</sup> [sem grifos no original]

A etapa de demarcação terminou em outubro de 1874. A respeito dessa fase, o comissário paraguaio, capitão Domingo Antonio Ortiz, afirmou:

*Por consecuencia de estos trabajos el tratado de 9 de Enero 1872 ha sido cumplido en todas sus partes y demarcada la frontera de ambos países con verdadera escrupulosidad y exactitud, aclarando para siempre cualesquiera cuestiones de limites.*<sup>305</sup> [sem grifos no original]

Com efeito, na 18ª e última Ata da Comissão Demarcadora, assinada pelos representantes paraguaio e brasileiro, lê-se: “[...] *as plantas parciais e a carta geral comprovam e comprovarão a todo tempo a realização da demarcação da fronteira entre os dois países, baseada no Tratado de Limites de 9 de janeiro de 1872*”.

Em se comparando a linha-limite do Tratado Cotegipe-Loizaga com aquela estipulada no Tratado da Tríplice Aliança, verifica-se que houve uma ‘renúncia’ nas pretensões brasileiras: da divisa no rio Igurei, em 1865, recuou-se a linha para o Norte, até o “*mais alto da Serra de Maracaju*”, em 1872. A bem da verdade, deve ser lembrado que o rio “Igurei”, do Tratado da Tríplice Aliança, em relação àquele, do Tratado de Madri, representava um ‘avanço’ territorial do Brasil. Dessa forma, a ‘transação’ entre os dois limites

<sup>304</sup> A íntegra do Tratado de 1872 pode ser encontrada no sítio da *Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites* (SCDL-MRE), Rio de Janeiro, RJ, em: <<http://www.scdl.gov.br>>

<sup>305</sup> SOARES, *op. cit.*, 1972, p.282. O comissário demarcador do Império foi o coronel Rufino Enéias Gustavo Galvão, futuro barão e visconde de Maracaju. Na demarcação, foram chantados seis marcos principais (de primeira ordem) ao longo da fronteira: um na foz do Apa; dois no galho e na nascente do rio Estrela; três marcos nos divisores de águas das serras de Amambai e de Maracaju. Na década de 1930, os trabalhos de caracterização nos divisores de águas das serras de Amambai e Maracaju foram iniciados. Até 1963, foram chantados 852 marcos, todos intervisíveis entre si. A caracterização chegou até cerca de 12 quilômetros do rio Paraná, fato que teria ensejado as reclamações paraguaias, nos anos 1960, para a revisão dos limites com o Brasil.

foi, com efeito, uma “concessão” [*sic*] ao Paraguai de território que, em tese, já lhe pertencia.<sup>306</sup>

Ao fixar a divisa pelo *divortium aquarium* (“divisor de águas”) da serra de Maracaju, os comissários nada mais fizeram do que escolher o acidente geográfico mais ‘notório’ da área, opção técnica que está em conformidade com a doutrina geopolítica das *fronteiras naturais*. Essa novação por parte do Brasil serviria, também, como demonstração de desapego pelo engrandecimento territorial às expensas do Paraguai.

Ademais, de acordo com a mesma doutrina e com o Artigo IV do Tratado de Limites, no final da linha seca – descendente da serra de Maracaju no sentido do rio Paraná – bem em frente ao Salto Grande das Sete Quedas, a Comissão Demarcadora não erigiu marco algum, uma vez que considerou esse salto, a quinta e maior queda do conjunto, um acidente natural “imutável”.

O Tratado Cotegipe-Loizaga acirrou as divergências entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires de tal modo que estavam essas a prenunciar outra guerra; a qual somente não eclodiu pelo fato de – além da mediação da Inglaterra, que não queria outro conflito a prejudicar-lhe o comércio platino – tanto Brasil quanto a Argentina não contarem com recursos para promovê-la. Também contribuiu para o arrefecimento dos ânimos a atitude prudente de Sarmiento de enviar o general Bartolomé Mitre – muito respeitado pela Corte de São Cristóvão – para conciliar-se como Império. Em novembro de 1872, no Rio de Janeiro, Mitre celebrou acordo que reconhecia o direito à “paz em separado” pelos aliados, quando retomou, o perigo de guerra já não mais existia.

Em 1875, Carlos Tejedor tentaria trocar a dívida de guerra guarani pela posse do Chaco, mas foi frustrado pela intervenção do Império. Em 1876, Tejedor foi substituído por Bernardo de Irigoyen, que aceitou tanto a fixação do limite no rio Pilcomayo quanto a arbitragem do restante do Chaco pelo presidente estadunidense Rutherford Hayes. Sob os governos dos novos presidentes da Argentina, Nicolás Avellaneda, e do Paraguai, Juan

---

<sup>306</sup> José Honório Rodrigues, ao lamentar os custos da guerra, cuja dívida Paraguai foi perdoada pelo Brasil, atesta que: “Nem mesmo do ponto de vista de limites obtivemos vantagens, pois a linha traçada é uma transação entre a de Iguatemi, desvantajosa para o Brasil, e a do Igurei, desvantajosa para o Paraguai, adotando o Salto Grande”, em: RODRIGUES; SEITENFUS, *op. cit.*, 1995, p. 200. O Tratado Cotegipe-Loizaga delimitou a fronteira Brasil-Paraguai, desde a foz do rio Apa, no atual Mato Grosso do Sul, até a foz do rio Iguazu, no Paraná. A fronteira no rio Paraguai, entre a foz do Apa e a Baía Negra foi delimitada apenas pelo Tratado Complementar ao de 1872, em 21 de maio de 1927.

Bautista Gill, os tratados de paz, de limites e de amizade, comércio e navegação foram finalmente firmados em 3 de fevereiro de 1876.<sup>307</sup>

Assim, de acordo com Moniz Bandeira, o Império brasileiro “*ao demarcar, conforme suas conveniências geopolíticas, as fronteiras da Argentina com o Paraguai e a Bolívia*” chegou ao seu máximo de sua política expansionista e hegemônica na região; desde então sua presença como ator de influência incontestável começaria a declinar em face da disputa com uma Argentina unida e próspera.<sup>308</sup>

#### 4.4 A CONTROVÉRSIA PELA POSSE DAS SETE QUEDAS

Uma cronologia completa das iniciativas de aproveitamento – isolado ou conjunto – do potencial hidráulico do rio Paraná, para os objetivos desta dissertação, não é de fato imprescindível, uma vez que o emprego que aqui interessa é o hidrelétrico e, ainda assim, no trecho cuja soberania fluvial é compartilhada com o Paraguai.<sup>309</sup>

Nesse sentido, pode-se começar com a sugestão feita, em 1950, ao Conselho de Segurança Nacional (CSN) pelo Itamaraty, sob a gestão de Raul Fernandes. O Ministério das Relações Exteriores propôs que estudos preliminares voltados para a utilização do potencial hidrelétrico de Sete Quedas fossem conduzidos.<sup>310</sup>

Getúlio Vargas, segundo a estratégia geopolítica de Travassos, também procurou integrar o Paraguai ao Brasil por ferrovias; porém, foi seu vice, João Café Filho, quem assinaria em janeiro de 1956, dias antes de deixar a Presidência da República, o Decreto

<sup>307</sup> O laudo de Hayes, em fevereiro de 1878, concedeu a área em litígio integralmente ao Paraguai, resultado que afastava a Argentina da fronteira ocidental do Império.

<sup>308</sup> BANDEIRA, *op. cit.*, 1985, p. 274; Idem, *op. cit.*, 1998, p. 140.

<sup>309</sup> Desde 1923, a importância de Sete Quedas para a geração de energia já era conhecida do governo brasileiro, o qual havia enviado engenheiros para a avaliação do potencial hidrelétrico da região. Uma das primeiras iniciativas de exploração conjunta dos recursos hidráulicos da bacia platina – sobretudo de irrigação e navegação, uma vez que a produção e transmissão de energia elétrica ainda custavam muito caro – foi a declaração acordada em Montevidéu, por ocasião da VII Conferência Interamericana, em 1933. A declaração, que não tinha a força de um tratado, apenas recomendava que, para a construção de usinas hidrelétricas, os países a montante fizessem uma “consulta prévia” aos vizinhos a jusante. O princípio da “consulta prévia” seria usado amiúde pela Argentina durante toda a controvérsia acerca de Itaipu.

<sup>310</sup> HILTON, Stanley E. Brasil – Argentina. In: JAGUARIBE, Hélio et al. *Leituras de Política Internacional*. Brasília: UnB, 1982, pp. 114-115. Para estudos detalhados sobre o aproveitamento hidrelétrico dos rios da bacia platina, sobretudo o Paraná, bem como sobre as implicações políticas nas relações internacionais dos países da região, ver: CAUBET, *op. cit.*, 1991; PEREIRA, Osny D. *Itaipu – prós e contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; FREIXINHO, Nilton. Histórico da Itaipu: uma visão político-estratégica. *Revista do IGHMB*, Rio de Janeiro: Bibliex, Ano 56, Nº 82, pp. 27-39, 1996. Dos autores argentinos, consultar principalmente: BOSCOVICH, Nicolás, *Geoestratégia de la Cuenca Del Plata – para la creación del gran litoral argentino*. BsAs: EICid, 1979; PEDRAZA, Luis Dallanegra (Org.). *Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata*. BsAs, Argentina: Editorial Pleamar, 1983.

36.649, que autorizava a companhia interestatal da bacia do Paraná e do Uruguai a realizar um estudo prévio sobre o potencial hidrelétrico de Sete Quedas. Somente no governo de Juscelino Kubitschek houve, no entanto, alocação de verba específica no orçamento da União para a pesquisa da capacidade hidráulica da região.<sup>311</sup>

O primeiro estudo foi concluído pelo engenheiro militar Pedro Henrique Rupp já na presidência de Jânio Quadros. O levantamento de Rupp calculara que seria possível obter-se até 25 milhões de kW em Sete Quedas; porém, o capitão sugeria o desvio do Paraná, de modo que a barragem ficasse totalmente em solo brasileiro. Além das implicações internacionais que tal sugestão acarretou, a viabilidade técnica do projeto foi questionada pelo geólogo Ernesto Puchain, do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo.<sup>312</sup>

Osny Duarte Pereira informa que, àquela época, já existiam inclusive estudos que demonstravam a possibilidade de se obter do mesmo Paraná e de seus principais afluentes, Tietê, Grande e Paranapanema, uma produção de mais de 22,85 milhões de kW. As vantagens técnicas e econômicas eram óbvias: além de a produção estar mais próxima aos centros consumidores do Sudeste, circunstância que tornava o quilowatt-hora bem, mais barato, a exploração hidrelétrica dar-se-ia inteiramente no território nacional, ou seja, sem necessidade de composições e atritos internacionais.<sup>313</sup>

Passo adiante foi dado, em fevereiro 1962, pelo ministro de Minas e Energia de João Goulart, Gabriel de Rezende Passos, quem encomendou ao escritório de engenharia de Otávio Marcondes Ferraz<sup>314</sup> estudos iniciais para a instalação de uma represa em Sete Quedas

<sup>311</sup> Kubitschek também autorizou o empréstimo para a construção da rodovia de Coronel Oviedo a Puerto Franco, que permitiria a ligação entre Assunção e o Porto de Paranaguá, no Paraná, mais próximo do Paraguai e, portanto, mais rentável para as exportações. Também a Ponte da Amizade foi iniciada nos anos JK, ainda que inaugurada apenas no governo de Castello Branco, a 27 março de 1965. Até mesmo os Estados Unidos, desconfiados do peronismo, também ajudaram ao Paraguai a “fugir à dependência da Argentina”. Foram feitos empréstimos para a melhoria das rodovias em direção ao porto livre de Paranaguá; para a melhoria do sistema telefônico e dos vôos internacionais, serviços que passavam antes por Buenos Aires. Em 1955, os EUA já haviam concluído acordo militar de assistência mútua com Stroessner e construído a base militar mais importante do continente. Desde então, o embaixador norte-americano, um militar, e não um diplomata de carreira, em Assunção passara a ser designado pelo Pentágono. Além da base aérea nas cercanias de Assunção, eles montaram fortes em Ingavi, Yrendague, General Díaz, Oruro, Colônia Filadélfia. Ver: MENEZES, Alfredo da Mota. *A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai (1955-1980)*. Campinas, SP: Papyrus, 1987, pp. p.44, 52-53 e 55; e PEREIRA, *op. cit.*, 1974, p. 44.

<sup>312</sup> Acerca desse assunto, Caubet lembra que qualquer modificação ou desvio em rios internacionais violaria o princípio jurídico, segundo o qual “o Estado de montante não pode mudar o ponto onde o curso d’água penetra no território do Estado de jusante, sem o consentimento desse Estado, pois tal mudança equivale a uma modificação do próprio território deste”. CAUBET, *op. cit.*, p.48.

<sup>313</sup> PEREIRA, *idem*, pp. 53, 59 e 60.

<sup>314</sup> Osny Duarte Pereira informa que Otávio Marcondes Ferraz, responsável pela construção da usina de Paulo Afonso, participava à época do Conselho de Administração da *Light*, e que seu irmão, Mariano Marcondes Ferraz, representava os interesses da *General Electric*, que vendia equipamentos para usinas, no Brasil. Sintomaticamente, Ferraz opunha-se a que uma estatal construísse e explorasse Sete Quedas. Ao ser indicado por

de Guairá. O relatório, apresentado no fim desse mesmo ano, guardava grande semelhança com aquele trabalho anterior do engenheiro Pedro Rupp. Com efeito, além de estimar a geração de 10 milhões de kW por meio de 21 turbinas, a um custo de construção da ordem de 1 bilhão e 250 mil dólares, Marcondes Ferraz também propunha o desvio do rio Paraná por um canal de 60 quilômetros, construído na margem brasileira.<sup>315</sup>

#### 4.4.1 - A TROCA DE NOTAS DIPLOMÁTICAS

As reclamações guaranis acerca da legitimidade da posse exclusiva do Brasil sobre a maior parte do conjunto das Sete Quedas – são brasileiras cinco, das sete quedas d'água – datam desde 1936, com a publicação do artigo “*Las Cataratas del Guairá son del Paraguay o del Brasil?*”, de Juan José Soler, no *El Diario Dominical* de Assunção.<sup>316</sup>

Uma interpelação oficial vinha, entretanto, somente em 1962, quando Assunção solicitou esclarecimentos a Brasília acerca do trabalho encomendado a Marcondes Ferraz, noticiado em fevereiro pelo *Jornal do Brasil* e, principalmente, sobre pretendido desvio do leito do Paraná para território brasileiro.

Desse modo, em 12 de março de 1962, um mês após o *Jornal do Brasil* ter noticiado o trabalho encomendado a Marcondes Ferraz pelo ministro Passos, o embaixador do Paraguai no Rio de Janeiro, Raul Peña, expediu a Nota N° 94 ao Itamaraty, na qual lembrava que o traçado da fronteira justamente na região do Salto del Guairá estava sendo, naquele mesmo período, objeto de verificação [*sic*] pela Comissão Mista de Limites, uma vez que Assunção, com base nos tratados coloniais, considerava que os direitos de posse do Paraguai estendiam-se até o Salto Grande de Guairá. Por fim, o Ministério das Relações Exteriores

---

Castello Branco para a presidência da Eletrobrás, no entanto, o engenheiro deve ter se certificado, segundo o autor, que a região de Sete Quedas seria, naquele momento, não era área adequada para uma empresa privada realizar investimentos, sobretudo em eletricidade. De fato, Ferraz, em reunião de diretoria da Eletrobrás, em novembro de 1964, deliberou extinguir o Grupo de Trabalho, criado por Goulart para estudar o aproveitamento de Sete Quedas, e engavetar os projetos sobre a usina. PEREIRA, *idem*, pp.58 e 62.

<sup>315</sup> O canal de desvio começaria na região do ‘arquipélago da Ilha Grande’ e chegaria até Porto Mendes, à margem esquerda do Paraná, de onde então retornaria ao elito original. Atualmente a potência instalada da usina de Itaipu, inaugurada em 1984, é de 12,6 milhões de kW (12.600 MW ou 12,6 GW), com 18 unidades geradoras de 700 MW cada, podendo ser expandida até 14.000 MW com mais duas turbinas extras, previstas para entrar em operação ainda em 2004. Historicamente, a energia gerada por Itaipu é suficiente para garantir o suprimento de cerca de 95% da energia elétrica consumida no Paraguai e de 24% de toda a demanda do mercado brasileiro. Desde a entrada em operação em março de 1985 até dezembro de 1993, Itaipu já havia rendido em royalties ao Paraguai e ao Brasil, mais de US\$ 605 milhões para cada um.

<sup>316</sup> TOSTA, Octávio. A emocionante questão do Salto Grande das Sete Quedas, ou de Guairá. *Revista Clube Militar*, Rio de Janeiro, N° 402, maio-jun 2003, p. 7.

paraguaio protestava também contra as incursões de técnicos brasileiros na margem guarani.<sup>317</sup>

A resposta do Itamaraty, já sob a gestão de Afonso Arinos de Mello Franco, foi dada na *Nota N° 24/254*, de 19 de setembro de 1962, a qual refutava todas as alegações paraguaias; porém, não era intransigente no que tangia a um eventual aproveitamento hidrelétrico do Paraná:

*Quanto ao aproveitamento do Salto Grande de Sete Quedas, situado integralmente em território brasileiro, desejo informar a Vossa Excelência que o Governo brasileiro estará disposto a examinar oportunamente a possibilidade para a República do Paraguai de participar da utilização dos recursos energéticos e outros mais a explorar no referido salto, se assim for solicitado pelas autoridades paraguaias. [sem grifos no original]*

Segundo Caubet, a nota da Chancelaria brasileira fez distinção de dois aspectos jurídicos muito importante na controvérsia fronteiriça com o Paraguai. O governo de Brasília soube separar a questão da soberania – da qual não abria mão – daquela pertinente à exploração dos recursos hidráulicos, os quais poderiam ser compartilhados com o vizinho.

Confiante nos direitos brasileiros sobre Sete Quedas, Afonso Arinos propôs na *Nota N° 24/254*, de 1962, que o assunto fosse submetido à mediação internacional. Essa atitude seria criticada severamente pelo chanceler de Castello, Vasco Leitão da Cunha, para quem tal irrefletido ‘oferecimento’ antes de fortalecer a posição do Brasil, a enfraquecia. Uma vez que não havia dúvida por parte de Brasília sobre a posse da região – que sequer reconhecia a existência de qualquer litígio de limites – não haveria razão para submeter o caso a um julgamento internacional.<sup>318</sup>

Segundo as críticas, a boa vontade de Arinos acabou sendo percebida como ‘tibieza’ política por parte do Brasil, circunstância que teria não apenas fortalecido a oposição paraguaia a Stroessner e ao Partido Colorado, mas também não era adequada aos planos geopolíticos do Brasil de trazer o Paraguai para seu lado da balança de poder platina. Com efeito, a fim de manter-se no controle da situação, o presidente paraguaio doravante tenderia a ‘tolerar’ – por mais que oficialmente condenasse – os atos de agravo contra o Brasil perpetrados no país e que culminaram na ‘invasão’ de Porto Coronel Renato em março de 1965 por autoridades civis e militares guaranis.

<sup>317</sup> Efraín Cardozo *apud* CAUBET, *op. cit.*, 1991, p. 41.

<sup>318</sup> MENEZES, *op. cit.*, 1987, pp. 74-75.



A despeito da oferta de Afonso Arinos, Assunção, sob a assessoria do historiador Efraim Cardozo, expediria a *Nota D.P.I. N° 368*, em 10 de junho de 1963 na qual se voltava a provocar:

*[...] o Salto del Guairá ou Salto Grande de las Siete Caídas, não somente não está situado 'integralmente em território brasileiro' como afirma vossa nota de 19 de setembro de 1962, mas a República do Paraguai possui direitos de soberania territorial sobre sua margem ocidental e, conseqüentemente, direitos de soberania fluvial e direitos de condomínio sobre as águas, na medida em que qualquer de seus recursos possa ser utilizado. [sem grifos no original]*

A Chancelaria paraguaia pareceu, todavia, concordar com o Itamaraty quanto à desvinculação da questão soberana do aproveitamento energético do rio: “o governo da República encontra-se na melhor disposição para estudar conjuntamente com o Brasil as bases de um acordo para a utilização integral de energia hidráulica e de todo outro aproveitamento das águas do Salto do Guairá...”.<sup>319</sup>

Em 19 de janeiro de 1964, em outro gesto de aparente boa vontade – mas que seria novamente interpretado e posteriormente utilizado por Assunção como o ‘reconhecimento’ do direito condominial do Paraguai sobre a energia produzida em Sete Quedas –, o presidente Goulart, na presença do comandante do II Exército, general Amaury Kruehl, encontrar-se-ia com Stroessner para aclarar as controvérsias.

Nesse encontro, o presidente brasileiro, além de propor a divisão em partes iguais dos benefícios de uma eventual hidrelétrica e de aceitar que qualquer utilização das águas na região fronteira somente ocorreria com o mútuo entendimento entre Brasília e Assunção, teria concordado, malgrado a opinião do Itamaraty, não continuar a afirmar que Sete Quedas era brasileira até que trecho de 20 km de extensão, entre a serra de Maracaju e o Salto Grande, fosse demarcado de modo definitivo.<sup>320</sup>

Com a deposição de Goulart e a ascensão do grupo castelista ao poder, as reclamações de Assunção refluíram por certo tempo. A situação iria se agravar, todavia, a partir de 21 de março de 1965, com a invasão por autoridades guaranis do trecho reclamado por Assunção como paraguaio. Na ocasião, em cerimônia cívica comandada pelo major

<sup>319</sup> CAUBET, *ibidem*, p. 45.

<sup>320</sup> Menezes informa ainda que, em dezembro de 1963, Nikita Khrushchev, por intermédio do embaixador russo Andrei Fomin, havia oferecido ajuda técnica e financeira ao Brasil. Além da União Soviética, os Estados Unidos, o Banco Mundial (Bird) e o Japão também estariam interessados em financiar o projeto de Sete Quedas. MENEZES, *ibidem*, pp. 66, 73/76.

Emílio Meza Guerrero, membro da Comissão Mista de Limites, a bandeira do Paraguai foi hasteada próximo à localidade de Porto Coronel Renato, em Mato Grosso do Sul, a montante da primeira das Sete Quedas.

O incidente ocorreu a apenas uma semana do encontro entre os presidentes Castello Branco e Alfredo Stroessner na Ponte da Amizade, em 27 de março. Na opinião do coronel Octávio Tosta, a atitude do Paraguai, foi para provocar uma resposta ao Brasil, que não dava muita atenção às já antigas reclamações paraguaias sobre limites.<sup>321</sup>

Embora o Itamaraty não tenha emitido nenhuma nota de protesto, a resposta dos militares brasileiros foi imediata. Apenas dois dias depois daquela invasão, a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF), órgão complementar ao Conselho de Segurança Nacional (CSN), autorizava seu secretário, o então tenente-coronel Octávio Tosta, a estabelecer um núcleo pioneiro da ocupação brasileira nas proximidades de Porto Coronel Renato. Dessa forma, em 22 de abril de 1965, Tosta fundaria a localidade de Sagarana, às margens do remanso de Sete Quedas.<sup>322</sup>

Em 17 de junho de 1965, por determinação do CSN, a região em torno de Porto Coronel Renato foi ocupada por soldados deslocados da 5ª Companhia de Fronteira, sediada em Guairá, no Paraná. A confirmação de que a permanência da tropa naquela área estava “*perfeitamente certa, necessária e vantajosa*” foi enviada ao comandante da 5ª Região Militar, general Carmo, pelo secretário da CEFF sob a forma do Telegrama N° 20, de 22 de julho de 1965.<sup>323</sup>

A ocupação de Porto Coronel Renato e adjacências ensejou protestos da oposição paraguaia, notadamente dos Partidos Liberal e Democrático Cristão, contra o presidente, acusado de ser tolerante e submisso aos militares brasileiros. Em resposta, na busca de apoio

<sup>321</sup> A informação, por escrito, acerca da cerimônia paraguaia em território brasileiro foi divulgada em Relatório de Informações da 5ª Cia. Fronteiras, em 29 de março. TOSTA, Octávio. *A emocionante questão do Salto Grande das Sete Quedas, ou de Guairá. Revista Clube Militar*, Rio de Janeiro, N° 404, p. 5, setembro-outubro 2003.

<sup>322</sup> Entrevista concedida a este autor pelo coronel Octávio Tosta da Silva, em 30 de outubro de 2003. Em 1963, o tenente-coronel Octávio Tosta, freqüente conferencista nos cursos da ESG, era instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército quando foi convidado pelo embaixador João Guimarães Rosa, chefe do Serviço de Demarcação de Fronteiras do MRE, para exercer as funções de Consultor de Fronteiras do Itamaraty. Em 14 de julho de 1964, Tosta foi designado pelo presidente Castello Branco para a função de secretário da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF), órgão ligado à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. O exercício simultâneo dessas funções, aliado à percepção realista, de caráter geopolítico, pela qual era conhecido, facilitou sua atuação no litígio entre Brasil e Paraguai na região do Salto Grande de Sete Quedas. Octávio Tosta participou, como representante do CSN, de todas as etapas de formulação da Ata das Cataratas, bem como da implementação do texto definitivo, em 22 de junho de 1966.

<sup>323</sup> TOSTA, Octávio. *A emocionante questão do Salto Grande das Sete Quedas, ou de Guairá. Revista Clube Militar*, n° 406, p.13, janeiro-fevereiro 2004.

para seu governo, Stroessner começou a incentivar a propaganda oficial em torno do nacionalismo, da soberania e da independência do país. O ano de 1965 era particularmente propício à manipulação das paixões públicas contra o Brasil, pois para os paraguaios representava o centenário do início da *Epopeya Nacional*.

O governo de Assunção protestou formalmente contra a ocupação militar por intermédio de nova nota diplomática, em 25 de setembro de 1965. Apesar de ter enviado a *Nota D.P.I. N° 527* ao Itamaraty, então sob Vasco Leitão da Cunha, ainda em 1965, o presidente Stroessner somente iria pronunciar-se acerca do tema perante o parlamento guarani em abril de 1966, ocasião em que sofreu novamente acusações por parte dos partidos de oposição de ser subserviente ao Brasil e lesivo aos interesses dos paraguaios.

O coronel Octávio Tosta informou que o MRE respondera ao Paraguai mediante a *Nota N° 310*, de 29 de outubro de 1965. Como consultor de Fronteiras do Itamaraty, Tosta fora incumbido pelo então chefe do Serviço de Demarcação de Fronteiras, João Guimarães Rosa, de preparar os subsídios argumentativos para a nota brasileira.

A recusa de Brasília em reconhecer qualquer tipo de equívoco na demarcação foi novamente exposta com firmeza:

*[...] o governo do Brasil já afirmou que considera inteiramente demarcado o trecho da fronteira comum que se estende desde o marco do Ibicuí até o Salto Grande das Sete Quedas. Permito-me lembrar a Vossa Excelência que um trecho de fronteira ou de limite internacional está demarcado quando tem seus pontos extremos e seus pontos principais de mudança de acidente ou de inflexão oficialmente caracterizados por comissão mista internacional.*

A validade do que estava acordado nas atas demarcatórias, desde 1874, foi afirmada em: “[é] incontestável o valor das atas como fonte de informação pois que descrevem os limites como de fato existem e não segundo se projetaram em tratados”.

Tosta reproduz excertos dos textos das 18 atas assinadas pelos comissários demarcadores. Os trechos mais importantes estão na 11ª Ata, de 30 de março de 1874:

*[...] Foi declarado pelos Srs. Comissários que o fim desta reunião era autenticar-se a chegada da comissão mista neste lugar, extremo da linha Oeste-Leste, que partindo do marco do Ibicuí, vem pelo alto da serra de Maracaju até este Salto. De acordo com as instruções dos mesmos Srs Comissários não se colloca marco neste ponto, por ser o Salto das Sete Quedas balisa natural e imutavel!... [sem grifos no original]*

Na 12ª Ata, de 8 de junho de 1874, os comissários asseveravam:

*Foi declarado pelos Srs. Commissários que o fim dessa reunião era dar por demarcada a fronteira norte-sul entre os douz paizes, limitada pelo álveo do rio Paraná, cuja demarcação prosseguiu do Salto das Sete-Quedas e terminou na foz do rio Iguassú ou Coritiba. [sem grifos no original]*

Na 16ª Ata, de 19 de outubro de 1874, estava consignado:

*[...] Em seguida fôrão apresentadas as ditas plantas [da serra de Maracaju], uma em portuguez e outra em hespanhol, e fôrão examinadas por toda a commissão. Nestas plantas está representada por um traço continuo de tinta encarnada a linha de limites dos douz paizes. [...] Do marco do Ibicuhy... chega a 5ª e mais importante das Sete-Quedas, que são formadas pelo encontro da serra [de Maracaju] com o rio Paraná, havendo em frente uma pequena ilha... [sem grifos no original]*

Na penúltima ata, em 20 de outubro de 1874, constava:

*[...] Nestas plantas [do rio Paraná] a linha de limites, representada por um traço continuo de tinta encarnada, parte do Salto das Sete-Quedas e vai pelo canal principal do rio Paraná até a boca do rio Iguassú ou Coritiba... A posição geographica do Salto das Sete-Quedas é latitude 24°. 3'. 31, 42" Sul; longitude 11°. 6'. 0, 30" [Oeste]. [sem grifos no original]*

Com relação ao pedido de retirada dos soldados da região de Porto Coronel Renato, a resposta do Brasil foi:

*[...] de que o diminuto contingente militar não pode representar inconveniente ou prejuízo algum ao país amigo, e que sua presença, nem de longe, poderia denotar propósitos de pressão, coacção ou represália por parte do Governo brasileiro. Assim sendo, informo Vossa Excelência de que, no exclusivo interesse da segurança interna do Brasil, o meu Governo se reserva o direito de reforçar o destacamento sediado em Porto Coronel Renato ou estabelecê-lo em caráter permanente. [sem grifos no original]*

No fim da *Nota Nº 310*, a resposta do governo brasileiro mais uma vez tenta, não obstante, apaziguar os ânimos do vizinho:

*[...] desejoso de resguardar a harmonia continental... [o Governo brasileiro] estará pronto, a qualquer momento, a que o desentendimento existente entre as duas nações, em torno da caracterização da fronteira comum no Salto Grande das Sete Quedas, seja submetido ao alto julgamento de uma arbitragem internacional.*

A proposta de arbitragem internacional, sugerida por Tosta, não deixou de ser um ato ousado, uma vez que, em não reconhecendo até aquele momento nenhum erro ou dúvida na demarcação dos limites com o Paraguai, o governo brasileiro poderia dar a impressão que estaria cedendo às argumentações guaranis. Para alguns diplomatas, poderia ser um risco desnecessário para o mito criado em torno da “construção pacífica” das fronteiras brasileiras.

Uma explicação para esse oferecimento, além de toda a documentação e cartas geográficas depositadas tanto no Itamaraty quanto na Chancelaria paraguaia, poderia ser, no entanto, a razão subjacente da ocupação militar de Porto Coronel Renato por tropas brasileiras. Nesse sentido, caso Assunção aceitasse a arbitragem, Brasília estaria consistentemente amparada nos instrumentos jurídicos formais, bem como poderia, em último recurso, invocar o princípio recorrente do *uti possidetis de facto*.

Com efeito, à época já se sabia no Brasil que o governo Stroessner havia consultado especialistas, todos os quais lhe confirmaram que a argumentação paraguaia de uma suposta “demarcação incompleta” – em razão da ‘realidade geográfica’ do complexo de Sete Quedas – era de fraca sustentação à luz do Direito Internacional *vis-à-vis* às provas aduzidas historicamente pelo Itamaraty.<sup>324</sup>

Em decorrência da legitimidade dessa posição, alguns diplomatas e militares brasileiros tinham inclusive a percepção de que, em virtude de a maioria das quedas restar em território nacional, caberia ao país cerca de 80% de toda a energia elétrica que viesse a ser produzida em Sete Quedas.

Na argumentação subsidiária à *Nota N° 310* do MRE, entregue ao embaixador Guimarães Rosa em 21 de outubro de 1965, o coronel Tosta confrontava o fato que, a despeito de o Brasil ter colocado à disposição dos técnicos paraguaios todas as notas e plantas originais trocadas pela Comissão Mista entre 1872 e 1874, arquivadas na Mapoteca do Itamaraty, a recíproca nunca fora verdadeira do lado paraguaio. De fato, a consultor de

---

<sup>324</sup> Stroessner havia solicitado parecer jurídico ao jurista Gonzalo Faccio, professor de Direito Internacional e diplomata costarricense junto à Comissão Jurídica Interamericana, órgão consultivo da Organização dos Estados Americanos (OEA), com sede desde 1972 no Rio de Janeiro, mas naquela época em funcionamento em Washington, D.C., nos EUA. Sobre a proposta de arbitragem, à época, o então comentarista do diário *Clarín* Oscar Camilión, nacionalista “desarrollista” e ex-subsecretário de Relações Exteriores de Frondizi, reclamava que o *Palácio San Martín*, sob Zavala Ortiz, não tivesse oferecido seus ‘bons ofícios’ para a controvérsia entre Brasil e Paraguai. Camilión defendia que, à luz do Tratado da Tríplice Aliança de 1865, a Argentina tinha direito tanto de opinar sobre assuntos lindeiros dos signatários com o Paraguai quanto de participar dos estudos de qualquer obra que possa a vir modificar o regime das águas do rio Paraná.

Fronteiras do Itamaraty denunciava que “os originais em espanhol... nunca puderam ser examinados por qualquer autoridade brasileira”<sup>325</sup>

A resposta de Assunção vem por meio da *Nota D.P.I. Nº 712*, de 14 de dezembro de 1965:

[...] *Nuestra Nota Nº 527 del 25 de setiembre de 1965 no plantea simples ‘asuntos relacionados con la demarcación de la frontera brasileña paraguaya en la región del Salto de las Siete Caídas’, sino que concretamente solicita del Gobierno del Brasil el retiro de efectivos militares instalados desde Junio pp. en una zona de fronteras en que la línea de límites no ha sido fijada en el terreno mediante la colocación de hitos...*  
326

Como a apelar para suposto condicionamento moral nas relações internacionais, mas, paradoxalmente, aquiescendo à validade do Tratado de Limites de 1872, a Chancelaria paraguaia reclama de ao país terem sido impostos os atuais limites:

*Dicho Tratado de Limites [de 1872] fué firmado en la ciudad de Asunción, ocupada esta Capital asi como el territorio de la república por fuerzas militares brasileñas. [...] El Tratado de Limites... consecuencia de una guerra de exterminio... injusta en virtud de la cual se despojo a la República del Paraguay de extensos territorios, después de agotar sus riquezas nacionales y diezmar su población; si traigo a la memoria de Vuestra Excelencia tan desagradables antecedentes... no es para fundamentar la nulidad de tales instrumentos, por vicios de consentimiento, como correspondería de conformidad con el Derecho Internacional – sino para exigir del Gobierno de los Estados Unidos del Brasil un correcto y estricto cumplimiento de la letra y el espíritu del Tratado... evitando la presencia de fuerzas militares que no pueden crear ningún derecho a favor del Brasil en la zona fronteriza no demarcada aún. [sem grifos no original]*

○ *Ministério de Relaciones Exteriores* paraguaio insistia que a demarcação não havia sido efetivamente completada:

[...] *mi Gobierno... sostiene que los límites fueron establecidos, pero no demarcados en el Tratado de 1872, y que la demarcación hecha en 1872/74 fue parcial y no está concluida aún, faltando poner hitos en los veinte kilómetros de ‘línea divisoria por la cumbre de la sierra del Mbaracayú próximos al Salto del Guairá, recientemente ocupada por el Brasil con fuerzas militares.* [grifos no original]

<sup>325</sup> Entrevista ao autor, em 30 de outubro de 2003.

<sup>326</sup> Octávio Tosta contestou tal colocação e afirmou que, desde 1934, de acordo com as coordenadas da 17ª Ata Demarcatória, foi chantado na margem direita do Paraná um “Pilar de Observação”, em frente à 5ª Queda.

Adiante, o chanceler Raúl Sapena Pastor ia de encontro à afirmação de Claude Raffestin, para quem os mapas eram os instrumentos ideais para a comprovação dos limites, ao afirmar que “*lo fundamental son las actas... y no el mapa*”.<sup>327</sup> Ainda, sem qualquer pudor diplomático, o chanceler paraguaio acusava o Itamaraty de má-fé, ao insinuar a adulteração dos mapas exibidos aos comissários paraguaios em 1938: “*De esta manera, al margen del Tratado, por un simple rasgo caligráfico, quedaba excluido de hecho el Salto de Guairá... nada figuraba ni el hito [el ‘famoso’ pilar... astronómico] de la 5ª caída... la falsificación cartográfica*”.

A provocação que, todavia, iria trazer as relações entre Brasil e Paraguai para o ponto mais crítico, ao ofender não apenas a vaidosa tradição diplomática brasileira, mas também – e principalmente – a memória histórica e os brios dos militares brasileiros, de todas as facções intraburocráticas, foi colocada assim por Sapena Pastor:

*Sigilosamente volvía a repetirse la hazaña del genial lusitano-brasileño Alejandro de Gusmão, quien, con toda malicia e inescrupulosidad, fraguó en 1750 el famoso mapa de las Cortes con el que conquistó para Portugal, en el papel, lo que no hubieron logrado sus ejércitos en varios años.* [sem grifos no original]

Na Nota Nº 712, a chancelaria de Stroessner, ciente da precariedade jurídica de seus argumentos, preferiu logo evitar a proposta brasileira de arbitragem:

*Sin embargo, considera el Gobierno de la República del Paraguay que el arbitraje internacional es precisamente una de las últimas soluciones jurídicas, junto con el procedimiento judicial ante la Corte Internacional de Justicia, y que antes de recurrir a tan extrema solución existen muchos medios de solución pacífica... tales como la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación, etc. (art. 21, de la carta de la OEA)...* [sem grifos no original]

Essa intenção subliminar do presidente paraguaio pela negociação direta com seus colegas de armas brasileiros – mediante a qual poderia, em tese, obter alguma vantagem para seu governo – não era de todo desconhecida do governo de Castello Branco.

Com efeito, já em novembro de 1965, o presidente designaria o chefe do Serviço Nacional de Informações, general Golbery do Couto e Silva, enviado especial a Assunção. O objetivo era tentar compor-se com o general Stroessner, do qual Castello Branco era colega e

<sup>327</sup> Aparentemente, Sapena Pastor, que fora embaixador do Paraguai no Brasil, buscava amparo no princípio jurídico *accessorium sequitur principal*, ou seja, o acessório (i.e. mapas) vem depois do principal (i.e. as atas demarcatórias).

com quem Golbery mantinha estreitos laços de amizade desde de sua adidância na capital Paraguai na década de 1940.

O general brasileiro entrevistou-se com o presidente Stroessner várias vezes; além de discutir com ministros e diplomatas paraguaios. A missão de Golbery teria sido de oferecer a exploração conjunta do potencial hidrelétrico de Sete Quedas. Em contrapartida, o Paraguai deveria, porém, cessar as hostilidades e, por fim, reconhecer oficialmente a soberania e os direitos brasileiros sobre a região contestada.<sup>328</sup>

Segundo o coronel Octávio Tosta, os resultados obtidos por Golbery foram apresentados ao presidente Castello Branco em reunião secreta, com a presença do general Ernesto Geisel. Aparentemente, não houve as conversações em Assunção não progrediram no grau desejado pelo Brasil.

O impasse continuava: se a retirada do destacamento da região de Porto Coronel Renato não era – ainda – conveniente para o presidente Castello Branco; para o presidente Stroessner tampouco era fácil admitir perante a opinião pública interna quer a falácia e a inconsistência das teses do ‘ramal norte’ e da ‘demarcação incompleta’, quer a presença de tropas estrangeiras em território supostamente paraguaio.<sup>329</sup>

Por essa razão, Castello Branco determinou que o Itamaraty elaborasse uma derradeira proposta de conciliação com o Paraguai. Assim, a última e definitiva nota diplomática enviada pelo governo de Brasília, em 25 de março de 1966, contra-argumentou, ponto por ponto, as reclamações e acusações da *Nota N° 712* da chancelaria paraguaia, além de reiterar todas as já conhecidas disposições brasileiras de exploração conjunta do Paraná.

A elaboração da *Nota N° 92* coube ao Serviço de Demarcação de Fronteiras do Itamaraty. O embaixador Guimarães Rosa e o coronel Octávio Tosta concluíram que seria mais proveitoso que cada um redigisse separadamente um ‘projeto de nota’ com todos os possíveis argumentos técnicos, jurídicos e diplomáticos.

Em 4 de março, os dois apresentaram suas versões em reunião presidida pelo secretário-geral, embaixador Manoel Pio Corrêa, com a presença do secretário-adjunto para Assuntos das Américas, do chefe da Divisão da América Meridional e de outros diplomatas da área. Os dois textos foram aprovados por unanimidade e, em consequência, ambos os

<sup>328</sup> VIANA FILHO, Luiz. *O governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: BibliEx–José Olympio, 1975. vol. 2, p. 445. MENEZES, *op. cit.*, 1987, p. 81.

<sup>329</sup> Entrevista ao autor, em 30 de outubro de 2003.



autores foram instruídos a transformá-lo em um único ‘projeto de nota’, o qual seria submetido à aprovação do Conselho de Segurança Nacional.

Com efeito, segundo o ministro-chefe do Gabinete Civil de Castello Branco, Luís Viana Filho, a posição do Brasil ficou definida após reunião extraordinária do Conselho de Segurança Nacional, em 11 de março de 1966. Nessa, o general Golbery teria feito completa exposição da questão em torno de Sete Quedas e explicitados as alternativas, riscos e soluções para a controvérsia com o Paraguai. O ‘projeto de nota’ redigido por Guimarães Rosa e Octávio Tosta foi examinado e, após os esclarecimentos do ministro Juracy Magalhães, aprovado pelos presentes. Viana assegura que, a partir de então, Castello Branco “*assentara, de maneira inflexível, até onde era possível ceder, preservados os interesses fundamentais do país*”.<sup>330</sup>

Dos 115 itens da versão final da *Nota Nº 92*, de 25 de março de 1966, sessenta foram redigidos pelo coronel Tosta. Os mais importantes, segundo o próprio geopolítico, são os itens 121, 122 e 148.

Nos dois primeiros, Tosta contesta – e derruba, com fundamentação técnica – a tese do ‘ramal norte’ da serra de Maracaju, “*em realidade um nitido contraforte... que não é responsável pela formação das quedas... nem, tampouco, constitui uma ‘linha seca’*”; mediante a qual o Assunção defendia a posse total do conjunto das quedas (Figura 1). No item 148, exige-se que o Paraguai “*respeite a soberania do Brasil no território... que se estende até o ‘Pilar de Observação’ [colocado, em 1934, em frente da 5ª Queda]*”.<sup>331</sup>

<sup>330</sup> VIANA FILHO, *ibidem*, p. 446.

<sup>331</sup> Entrevista ao autor, em 30 de outubro de 2003.



Figura 1 – Croqui da região de Sete Quedas (Arquivo particular *Octávio Tosta*)

O item 72 da Nota denota a aplicação subjacente da doutrina das “fronteiras naturais” na caracterização do Salto Grande das Sete Quedas como obstáculo natural na demarcação dos limites entre Paraguai e Brasil:

*Esse ponto não precisou de marco artificial, pois era baliza natural e imutável, segundo foi acordado, expressamente, pelos comissários demarcadores de 1872 a 1874. E é, aliás, princípio corrente, em Direito Internacional, a desnecessidade da colocação de marcos, quando os mesmos podem ser supridos por acidentes geográficos manifestos, prescindindo-se assim de outra qualquer manifestação. [sem grifos no original]*

Sobre a legitimidade e a perene validade da demarcação do século XIX, mesmo à luz das novas técnicas de geodesia e cartografia, no item 107 assevera-se:

*A Demarcação 1872/74 fêz-se com escrupulosidade e exatidão... por meio de todos os recursos técnicos de que se dispunha na época. Ora, é a todas as luzes notório... que às demarcações não cabe permanecer indefinidamente abertas a modificações ulteriores com base científica, visando... a um mais exigente ou meticuloso critério de precisão. [sem grifos no original]*

O secretário da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF) informa ainda que os itens 150 e 154 foram resultado da decisão pessoal do presidente Castello. No item 150, que foi integrado às negociações da Ata das Cataratas e pelo qual se assegurou a remoção das tropas brasileiras de Porto Coronel Renato, lê-se:

*É precisamente porque a demarcação, feita em 1872/74, se reconhece como exata, válida e definitiva, que o Destacamento militar brasileiro – instalado, acima da 5ª Queda do Salto Grande das Sete Quedas, ao norte da linha de fronteira fixada na Demarcação – encontra-se no Brasil, estando livre o Governo brasileiro para o movimentar, no exercício de seus direitos de soberania territorial. [sem grifos no original]*

No item 154, Castello demonstra o interesse do Brasil em viabilizar a exploração conjunta do Paraná: “O Brasil está... disposto a encetar conversações... e a promover, em conjunto com o Paraguai, os planos necessários à utilização prática, não só do imenso potencial energético... como... à agricultura e à navegação...”.<sup>332</sup>

A Nota Nº 92 foi tão importante para aquela fase delicada da política externa do governo Castello que, em nesta pesquisa, encontrou-se outros ‘autores’ [sic] tanto da nota diplomática em si quanto da idéia de divisão “em partes iguais”, explicitada no item IV, da Ata das Cataratas. As argumentações nessas supostas – além de mutuamente excludentes – ‘paternidades’, à luz dos fatos conhecidos, não parecem, no entanto, consistentes.<sup>333</sup>

Em seu livro de memórias, *O mundo em que vivi*, o ex-secretário-geral do MRE à época, embaixador Manoel Pio Corrêa, afirma:

*Urgia, porém, dar resposta, final, cabal e ‘de escacha-pecegueiro’, à Nota da Chancelaria paraguaia nº 712, de 14 de dezembro de 1965. Para isso, reuni em meu Gabinete o Secretário-Geral-Adjunto para Assuntos Americanos, Manoel Antonio de Pimentel Brandão, o Chefe do Departamento de Fronteiras, Guimarães Rosa, com seu Subchefe Arthur*

<sup>332</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. A **fronteira Brasil-Paraguai**, Nota Diplomática, Nº 92, de 25 de março de 1966. Brasília: MRE/SGAA/DAM, Seção de Publicações, 1966, pp.47-48. A nota foi entregue pelo embaixador em Assunção, Jaime de Souza-Gomes, que também havia colaborado nas notas diplomáticas de 1962 e 1963, quando era chefe do Departamento Jurídico do Itamaraty. Em outubro de 1964, diante da recusa de Guimarães Rosa, Souza-Dantas aceitou servir em Assunção; porém, tornou-se personagem tão incômodo para o governo Stroessner que, sua remoção foi textualmente pedida na Ata das Cataratas. O embaixador deixou o Paraguai em dezembro de 1966, quando foi substituído por Mario Gibson Barboza. VIANA FILHO, *ibidem*, p. 445.

<sup>333</sup> É bastante lícito supor que a gênese do texto da Nota Nº 92 foi, de fato, o trabalho conjunto de Guimarães Rosa e Octávio Tosta. Por vários motivos, como a proficiência, o grau detalhamento dos argumentos e as atribuições dos cargos de ambos, além da comprovação material oficial, essa se afigura como a versão mais fidedigna do episódio. No tocante à divisão da energia como o Paraguai, Viana Filho afirma que a idéia dessa concessão não era nova e que o ministro das Minas e Energia de Castello, Mauro Thibau, e o engenheiro John R. Cotrim, presidente de Furnas, já a tinham estudado. Ambos foram integrantes da delegação do Brasil, na reunião em Foz do Iguaçu, que elaborou a Ata das Cataratas. *Ibidem*, p. 446.

*Gouvêa Portella, e o meu Chefe de Gabinete, Carlos Duarte da Rocha. Juntos, e trabalhando ininterruptamente até altas horas da noite, redigimos uma Minuta de Nota que historiava e esclarecia toda a questão do modo mais minucioso e irrefutável. [...] destruimos um por um, com provas documentais e argumentos jurídicos irrecusáveis, todos os argumentos paraguaios, propunha-se uma solução honrosa, fecunda e definitiva para uma querela estéril e mesquinha: dedicarem-se ambos os países a promover conjuntamente o aproveitamento integral dos recursos energéticos e hidráulicos do Rio Paraná. [...] Minuta que, transmitida à Embaixada em Assunção com ordem de não mudar-lhe uma vírgula sequer, transformou-se na histórica Nota nº 92, de 25 de março de 1966. [sem grifos no original]*<sup>334</sup>

A autoria de Pio Corrêa afigura-se, na hipótese mais ética, como simplesmente ‘metonímica’, isto é, em razão de exercer o cargo de secretário-geral do Itamaraty, a responsabilidade final sobre toda e qualquer produção intelectual, de caráter oficial, ainda mais quando instada pelo próprio presidente da República, caberia a ele.

Ademais, reconhecidos os fatos de que o secretário-geral, em tese, deve-se ocupar também dos demais assuntos do MRE, e de que a execução daquela laboriosa tarefa, eminentemente técnica e repetitiva, seria mais apropriadamente cumprida pela Divisão de Fronteiras, a versão do coronel Octávio Tosta – injustamente desconsiderado, percebe-se, no elenco citado por Pio Corrêa – parece a que mais se aproxima da realidade.<sup>335</sup>

De outra feita, também o ex-embaixador brasileiro no Paraguai Mario Gibson Barboza afirma que era sua a “paternidade da idéia” de propor o aproveitamento conjunto do rio Paraná ao então chanceler guarani Sapena Pastor e ao próprio presidente general Stroessner:

*A idéia de Itaipu... veio depois. Primeiramente havia necessidade urgente de resolver o litígio de fronteira. A verdade é que eu fora convidado a chefiar nossa Embaixada no Paraguai a fim de encontrar uma solução diplomática para o diferendo de fronteira. Mas intuí, desde o princípio, que a solução tinha de passar pelo aproveitamento conjunto, entre os dois países, do imenso potencial hidrelétrico do Paraná.*<sup>336</sup>

O ‘inusitado’ nessa afirmação é que, à época tanto da redação da Nota N° 92 quanto da assinatura da Ata das Cataratas, em março e junho de 1966, respectivamente, o

<sup>334</sup> CORRÊA, Manoel Pio. *O Mundo em que vivi*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996. vol. 2, pp. 907-908.

<sup>335</sup> Com efeito, em relatório secreto ao presidente Castello Branco sobre a elaboração e assinatura da Ata das Cataratas, o ministro Juracy Magalhães confirma e destaca a participação do então tenente-coronel Tosta, representante do CSN, em todas as etapas da formulação do projeto e, inclusive, do grupo reduzidíssimo que o assistiu nos últimos acertos e negociações do texto final da Ata das Cataratas, em Foz do Iguaçu.

<sup>336</sup> BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992, p.89.

embaixador Gibson Barboza servia em Viena. Ele somente foi convocado por Castello Branco para servir na Embaixada em Assunção no fim de 1966, para substituir Jayme de Souza Gomes.

O próprio secretário-geral Pio Corrêa estranharia essa declaração de Gibson Barboza:

*Foi-me dito que um ghost-writer mal-informado, ao traçar a biografia do Embaixador Mario Gibson Barbosa.. escreveu que foi dele a idéia do aproveitamento... do Paraná.. idéia por ele concebida, espontaneamente sugerida ao Governo paraguaio... Se isso foi de fato assim escrito... terá sido uma ofensa tanto à verdade histórica quanto à alta capacidade profissional de Mario Gibson: pois só um Embaixador irresponsável faria semelhante proposta a outro Governo sem conhecer a intenção do seu próprio... e sem estar autorizado e coberto por instruções formais deste último. [sem grifos no original]*

Pio Corrêa continuava a provocar:

*Ora, em 25 de março de 1966... Mario Gibson era Embaixador na Áustria não no Paraguai, e estava muito longe de suspeitar de que seria deslocado das margens do Danúbio para as do Paraguai. O curioso e engraçado, foi que, ao saber de sua remoção para o Paraguai, Mario Gibson ficou aterrado, imaginando ser vítima de perseguição política.. Procurou-me afitíssimo, para saber a razão daquela catástrofe; amigos seus, enquanto isso, procuravam Juracy Magalhães para obter que não fosse efetivada a remoção... para um posto tão inóspito.<sup>337</sup> [sem grifos no original]*

Não obstante, Gibson Barboza asseverava que

*Senti que deveríamos levar adiante o espírito da Ata das Cataratas e, como se tratava de 'recursos hídricos pertencentes em condomínio aos dois países', pensei: e se construíssemos uma hidrelétrica na fronteira? Verifiquei haver planos na Eletrobrás para possível construção de uma hidrelétrica, cerca de cinquenta quilômetros a jusante da quinta queda, na altura de Porto Mendes. Segundo parecer técnico, este seria o lugar ótimo para o represamento das águas e instalação da usina, mas ainda não havia estudo de viabilidade a respeito. Logo ocorreu-me que, com isso, o território em litígio seria forçosamente coberto pelas águas da represa, eliminando-se, assim, o objeto mesmo da discussão. [sem grifos no original]<sup>338</sup>*

<sup>337</sup> CORRÊA, *ibidem*, p. 909.

<sup>338</sup> BARBOZA, *ibidem*, pp. 89-90.

#### 4.4.2 – O POSICIONAMENTO OFICIAL DO BRASIL

As notas oficiais do governo paraguaio apregoavam a existência de um litígio de fronteiras com o Brasil, fato que fora sempre negado por todas as autoridades brasileiras e, desde a primeira nota do Itamaraty, em 1962, até a definitiva *Nota N° 92*, de 25 de março de 1966, formalmente repudiado. A posição do Itamaraty baseava-se tanto na ratificação dos Tratados de Limites, de 1872, e o Complementar, de 1927, por ambos os parlamentos, como no depósito das 18 atas da Comissão Demarcadora, as quais registravam os trabalhos no período de 1872 a 1874.

Com efeito, em reunião com este autor, os coronéis reformados e engenheiros geógrafos do Exército Juvenal Milton Engel, chefe da Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites do MRE desde 1967, e Rubens Onofre de Azevedo Moraes, assessor da SCDL e delegado demarcador para as fronteiras Brasil-Argentina e Brasil-Paraguai, confirmaram que o Brasil, oficialmente, nunca reconheceu qualquer litígio fronteiro com o Paraguai e, portanto, a Comissão Mista de Limites e de Caracterização jamais empreendeu “verificação do traçado da fronteira”, com o intuito de retificá-lo, como fazia crer a nota diplomática guarani, de 1962, enviada ao ministro San Tiago Dantas.<sup>339</sup>

Na verdade, a “verificação” a que a Embaixada paraguaia referia-se nada mais era do que a etapa de caracterização – ou densificação – da linha de limite nos divisores de águas das serras de Amambá e Maracaju, ensejada pelo Protocolo de Instruções aos Demarcadores, de 9 de maio de 1930.

No início da década de 1960, a caracterização foi, contudo, interrompida no trecho final da linha divisória, de cerca de 10 km, que vai desde a serra de Maracaju ao Salto Grande de Sete Quedas, em decorrência das discordâncias entre os comissários de ambos os países.

Os brasileiros queriam seguir a mesma trilha percorrida pelo capitão-de-navio Domingo Antonio Ortiz e pelo barão de Maracaju, coronel Rufino Enéias Galvão, em 1872-74, que chegava à quinta queda d’água; enquanto os paraguaios insistiam em seguir pelo denominado “ramal norte” da serra, que terminava dois quilômetros a montante, num remanso a altura da primeira queda. A área compreendida pelo traçado original e o “ramal norte” equivalia aproximadamente a 11 km<sup>2</sup>. Este era o território sobre o qual o governo de Assunção doravante contestaria a posse brasileira.

<sup>339</sup> Reunião realizada na sede da SCDL, no Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, em 29 de outubro de 2003. Também estava presente o assessor e comissário demarcador das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Bolívia, coronel reformado da Aeronáutica Wilson Ruy Mozzato Krukoski.

Os técnicos da SCDL acreditam que, a não colocação, em 1874, de um marco principal em frente ao Salto Grande por parte da Comissão Demarcadora, foi uma decisão equivocada, a qual teria ocasionado, ainda que de modo involuntário, o surgimento das contestações paraguaias acerca da posse brasileira sobre a região. Já naquela época, a alegação que o complexo de Sete Quedas seria um marco natural e imutável, não correspondia à realidade geográfica, na medida em que as quedas espalhavam-se por mais de cinco quilômetros, uma extensão grande demais para ser considerada como ponto demarcatório.

De qualquer modo, ao longo dessa fronteira seca, foram construídos, de 1930 até 1963, 852 marcos, secundários e especiais, todos intervisíveis em um espaçamento médio de 500 metros. Até 1966, a Comissão Mista havia substituído cinco dos seis marcos de primeira ordem, chantados pela comissão de 1872-74; construído o marco ‘monumental’ entre as cidades geminadas de Ponta Porá e Pedro Juan Caballero; levantado 817 marcos de segunda ordem e 43 de segunda ordem especial.

Mesmo para o governo progressista de João Goulart, a fronteira Brasil-Paraguai era considerada irrevogável. Em 1963, Antônio de Oliveira Brito, o quarto ministro de Minas e Energia de Goulart, negava que o presidente Stroessner desconhecasse os trabalhos de avaliação do potencial hidrelétrico do Paraná conduzidos por Marcondes Ferraz, tendo inclusive dado permissão para que os técnicos brasileiros estudassem a margem paraguaia.<sup>340</sup>

Assim, não é por acaso que o embaixador Teixeira Soares, em sua obra paradigmática sobre as fronteiras nacionais, inicie o capítulo ‘Limites entre o Brasil e o Paraguai’, com uma asseveração peremptória: “*Felizmente não existe questão alguma de limites entre o Brasil e o Paraguai. Felizmente não existe*”. Nessa negativa “paraoficial” estão bem resumidos os temores da chancelaria brasileira de que o “Caso Paraguai” abrisse qualquer precedente na política de não revisão das fronteiras nacionais.

Do mesmo modo, na defesa intransigente de um dos ONPs do Brasil, a saber, o da manutenção do *status quo* territorial, o general Golbery do Couto e Silva também advertiria: “*não haverá por onde partilharmos ou sequer transigir [sic] com qualquer descabido espírito de revisionismos das fronteiras*”. Ainda, em 1959, em seu ensaio sobre as linhas tradicionais da geopolítica brasileira, Golbery asseverava o “*valor geopolítico capital das regiões interiores do Guairá, do Itaim, de Potosi-Chiquitos – o Oeste paranaense...*” e lembrava que

---

<sup>340</sup> MENEZES, *op. cit.*, 1987, pp. 64 e 65.

“o Salto das Sete Quedas sobre o Paraná, o Salto do Iguaçu e o Salto Grande do Uruguai” haviam sido historicamente obstáculos à expansão brasileira no Sul.<sup>341</sup>

Ainda que supostamente impostos, segundo os interesses do Império brasileiro naquela conjuntura histórica, ou falhos e precários, em razão dos procedimentos técnicos então existentes, não se pode admitir que, à luz do Direito Internacional Público, nem os termos delimitadores do Tratado de Limites, de 1872, nem as 18 atas assinadas pelos comissários da Comissão de Demarcação, de 1872-1874, sejam objeto de contestação jurídica por parte do Paraguai.

Com a divulgação da vituperadora *Nota N° 712*, de 14 de dezembro de 1965, o “Caso Paraguai”, que até o momento estava praticamente circunscrito às esferas militar e diplomática, passaria a acirrar os ânimos também da opinião pública, da oposição e dos setores militares mais conservadores no Brasil, que começaram a cobrar uma resposta do governo Castello.

Enquanto a maioria era a favor de uma solução pacífica, não poucos preferiam uma demonstração de força do “maior país” da região. Em 18 de maio de 1966, o ministro das Relações Exteriores, general Juracy Magalhães, foi convocado a esclarecer o “Caso Paraguai” perante a Câmara dos Deputados.<sup>342</sup>

No campo externo, o governo Castello também pressentia mudanças iminentes que poderiam colocar em risco os planos geopolíticos de “projeção continental” – no qual o Paraguai tinha papel decisivo – do Brasil na região.<sup>343</sup>

<sup>341</sup> SOARES, *op. cit.*, 1972, p.263; SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967, pp. 69, 71 e 138.

<sup>342</sup> A íntegra da exposição do ministro Juracy Magalhães encontra-se em: SOUSA, Cláudio Garcia (Org.). *Minha experiência diplomática – Juracy Magalhães*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971, p.103-121. O ex-embaixador no Paraguai (1966-1968), Mario Gibson Barboza, escreveu em suas memórias: “[...] *Mesmo depois da decisão conjunta brasileiro-paraguai de planejar a construção da hidrelétrica, o problema da fronteira continuou. Muitos dos nossos não concordavam com a solução, preferindo que houvessemos, pura e simplesmente, repellido as pretensões do Paraguai, se necessário pela força*”. Em: BARBOZA, *op. cit.*, 1992, p.95.

<sup>343</sup> Entre fevereiro e junho de 1966, o embaixador brasileiro em Buenos Aires, Décio Honorato de Moura, enviou série de relatórios ao ministro Juracy Magalhães por meio dos quais informava a crescente insatisfação de militares e políticos argentinos no que tocava à “ausência de autoridade [do presidente Aruro Illia, a qual teria] aberto caminho à insegurança, ao sobressalto e à desintegração [do país]”. As críticas de militares e civis frondistas voltavam-se também contra o chanceler de Arturo Illia, Miguel Angel Zavala Ortiz, quem acusavam de ter descurado, de forma irresponsável, dos interesses argentinos na região do Prata *vis-à-vis* aos avanços brasileiros sobre Paraguai, Bolívia e Uruguai, além de “*ter aceito, por incúria ou inconfessáveis interesses*” à suposta ‘re-divisão internacional do trabalho’, imposta pelo Departamento de Estado dos EUA, pela qual caberia à ‘Argentina agrícola’ papel subordinado à liderança sul-americana do ‘Brasil industrial’. Consultar: CPDOC, JM c mre 66.05.31, Arquivo Juracy Magalhães.



O grande contingente de exilados paraguaios na Argentina poderia exercer pressão sobre o governo de Stroessner e, com auxílio militar de Buenos Aires, até mesmo derrubá-lo, caso ele se “subordinasse” demais aos desígnios do governo brasileiro.

Ademais, a insatisfação dos militares argentinos, capitaneados pelo general Juan Onganía, com o comando brasileiro da Força Interamericana de Paz (FIP) em Santo Domingo, além das crescentes advertências dos geopolíticos da “Banda Ocidental” em relação a supostos planos expansionistas do outrora “Império sul-americano”, preocupava os estrategistas castrenses e diplomatas em Brasília e no Rio de Janeiro.

Tudo isso, aliado ao agravamento da crise política e econômica que o governo atravessa já há algum tempo, supõe-se, fez com que o presidente brasileiro e seus principais assessores buscassem por uma “solução definitiva” para a crise suscitada pelo Paraguai.<sup>344</sup>

A urgência do governo em resolver a pendenga com Stroessner não deveria implicar, contudo, que qualquer decisão viesse a ser tomada de modo açodado, sem a ponderação por parte dos órgãos responsáveis acerca das possíveis implicações para o país.

Obviamente, a solução deveria levar em consideração tanto os ONPs, decididos pelo governo com base na Doutrina de Segurança Nacional, como os princípios tradicionais da política exterior do Brasil. Dessa maneira, a ‘fórmula brasileira do consenso’ deveria compreender, de modo simultâneo, além das questões técnico-jurídicas, a defesa da integridade territorial; da soberania; do desenvolvimento; e da “projeção continental” do país.

O equilíbrio – a “construção do consenso” – entre cada aspecto diplomático, geopolítico e militar seria, assim, a pedra angular da resolução das controvérsias entre Brasil e Paraguai.

Todas as propostas elaboradas no Itamaraty, que compuseram os quatro anteprojetos de texto para a Ata das Cataratas, sofreram críticas e correções no âmbito do

---

<sup>344</sup> Com derrota dos candidatos revolucionários nas eleições de outubro para governador dos Estados de Guanabara, Minas Gerais, Mato Grosso e Santa Catarina, a pressão da linha-dura e dos aliados civis, como Carlos Lacerda, aumentou sobre Castello Branco. O ministro da Justiça, Milton Campos, pedia exoneração, segundo alguns, por não concordar com o Ato Institucional N° 2, de 27 de outubro de 1965, que cassava vários políticos importantes, como o próprio Juscelino, aumentava os poderes do governo central e tomava indireta a eleição presidencial. O embaixador nos EUA, Juracy Magalhães, assumiu então o Ministério da Justiça. Em janeiro de 1966, o ministro da Guerra, general Costa e Silva, em claro desafio à autoridade de Castello, oficializava sua candidatura à Presidência. Em fevereiro de 1966, com o endurecimento do regime, Castello assinaria o AI-3, que determinava a eleição indireta também para governadores. Por fim, em maio de 1966, o ex-embaixador dos EUA no Brasil e então secretário-adjunto para Assuntos Interamericanos, Lincoln Gordon, perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado estadunidense, declarava-se desapontado com a economia brasileira. GOMES, Lucia Maria Gaspar. Cronologia do governo Castello Branco. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol. 1, N° 2-3, pp.121-125, 1967.

Conselho de Segurança Nacional por parte dos chefes dos Estados-Maiores das Forças Armadas e das Forças Singulares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.<sup>345</sup>

---

<sup>345</sup> Toda a documentação acerca do processo da “construção do consenso” entre militares e diplomatas, desde a elaboração dos anteprojetos até a redação final da Ata das Cataratas e do *Memorandum* brasileiro, está no *Relatório do Ministro de Estado ao Presidente da República, de 28/06/1966*, em CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, Arquivo Juracy Magalhães. Ver também: SOUSA, *op. cit.*, 1971, p.120.

## CAPÍTULO 5 – A ATA DAS CATARATAS

For True and False are attributes of speech, not of things. And where speech is not, there is neither Truth nor Falsehood. Error there may be, as when we expect that which shall not be, or suspect what has not been; but in neither case can a man be charged with untruth.

(Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1651)

### 5.1 O INÍCIO DAS CONVERSACÕES BILATERAIS

O impasse causado pela Nota N° 92, de março de 1966, uma vez que o governo Castello não cederia no aproveitamento hidrelétrico do Paraná – em território nacional ou no trecho comum com o Paraguai – e tampouco Stroessner estava disposto a correr o risco de ser derrubado pela oposição interna e exilada, caso não insistisse na retirada das tropas brasileiras da área supostamente paraguaia, tornava-se cada vez mais insustentável para ambos os países.

Em fins de abril de 1966, Jayme de Souza Gomes, embaixador brasileiro em Assunção, comunicaria pessoalmente ao ministro Juracy Magalhães sugestão feita por Sapena Pastor para que fosse agendado encontro entre os dois chanceleres – ou formação de comissão de alto nível – a fim de que se resolvesse a questão de Sete Quedas.

A posição do governo paraguaio era, contudo, que o aproveitamento hidráulico do Salto Grande de Sete Quedas ficasse duplamente condicionado à retirada das tropas brasileiras da região de Porto Coronel Renato, tornando-a “zona neutra”, bem como à garantia de ao Paraguai ser concedida a metade de todo o potencial econômico explorado no rio Paraná.

Após várias trocas de mensagens verbais com Sapena Pastor, Juracy Magalhães acedeu em se reunir com o ministro paraguaio, porém, sem prometer ou condicionar nada em troca do encontro. Diante dessa resistência de Brasília, Pastor somente aceita a reunião após o consentimento expresso do presidente Stroessner, em 3 de junho, e pede absoluto sigilo – em relação à imprensa – por parte do governo brasileiro acerca dos assuntos a serem tratados no encontro, marcado para os dias 21 e 22 próximos.

## 5.2 A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO EM TORNO DA ATA

Em 15 de junho, o chanceler brasileiro juntamente “*com os funcionários competentes do Itamaraty, e mais o Coronel Octávio Tosta, do Conselho de Segurança Nacional*”, examinou a primeira versão do anteprojeto da ata final do encontro. Algumas alterações foram feitas no texto, transformando-se no segundo anteprojeto.<sup>346</sup>

No dia seguinte, esse anteprojeto foi submetido ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), brigadeiro Néelson Freire Lavanére-Wanderley, bem como aos chefes dos Estados-Maiores do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. No EMFA, o texto sofreu várias críticas e foram feitas sugestões de alteração. A mais importante, para este estudo, era referente ao item que previa a remoção das tropas brasileiras da região.

Os militares não aceitavam que aquele contingente fosse retirado uma vez que o atendimento dessa exigência paraguaia constituiria “*uma restrição à soberania nacional... a admissão tática de que existe uma área contestada entre os dois países... fazer surgir um procedimento perigoso... [para a política de] fronteiras brasileiras com a criação de uma ‘faixa neutra’... estabelecer [por] escrito a retirada real... que implica reconhecer oficialmente um possível ato de prepotência de nossa parte. [...] é um recuo do Brasil... [do] direito de soberania e de segurança nacional*” [sem grifos no original]

As críticas e as sugestões sobre o conteúdo e a forma da redação do anteprojeto também abrangeram, não exaustivamente: os trabalhos de caracterização da linha de limites; o conceito de “condomínio” sobre a exploração do Salto Grande e do rio Paraná; a proporção e o preço da energia a ser compartilhada com o Paraguai.

Também naquela reunião entre militares e diplomatas no dia 16 de junho de 1966, um ponto de vista revelador da ‘real’ importância estratégica do aproveitamento hidrelétrico de Sete Quedas para o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial do Brasil foi assim colocado pelo chefe do EMFA aos representantes do MRE:

*Parece não ser conveniente que o governo, na fase atual, assuma o compromisso de ‘proceder ao desenvolvimento da região lindeira...’ Isto, no futuro, poderia levar o Brasil a ser acusado de faltar ao compromisso... devido às possíveis insuficiências de recursos, além de ser um desenvolvimento que... poderá vir a prejudicar outros desenvolvimentos de áreas nacionais prioritárias.* [sem grifos no original]<sup>347</sup>

<sup>346</sup> CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, p. 2.

<sup>347</sup> CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, Anexo 9 (Relato das Reuniões com Chefes dos Estados-Maiores), p.2.

Com efeito, naquele momento, para parte do governo Castello, sobretudo os Ministérios das Minas e Energia e do Planejamento, a exploração hidrelétrica na distante região de Sete Quedas não era economicamente viável ou mesmo imprescindível para o crescimento do país, haja vista existirem, como visto anteriormente, outros mananciais hidrelétricos tão promissores em termos de potência hidráulica, além de mais próximos aos centros consumidores do Sudeste.

Esse ponto de vista contraria, portanto, aquela convicção – amplamente difundida e moralmente mais confortável *vis-à-vis* ao preconceito ou desdém acadêmico para com a perspectiva geopolítica das relações internacionais – de estudiosos e mesmo de autoridades brasileiras de que fora a “*necessidade de desenvolvimento*” a principal, se não a única, justificativa para que o Brasil, a partir da firma da Ata das Cataratas, encetasse empreendimentos hidrelétricos em conjunto com o Paraguai e inaugurasse, assim, na década seguinte, na controvérsia de Itaipu com a Argentina, o que ficou conhecido como “diplomacia das Cachoeiras”.<sup>348</sup>

Todas as sugestões do EMFA e dos demais Estados-Maiores foram acatadas; não obstante, o ministro Juracy Magalhães conseguiu um *trade-off* diplomático com a posição irredutível dos militares profissionais acerca da retirada da tropa estacionada na região do Porto Coronel Renato.

De acordo com o Itamaraty, o Brasil precisava, em benefício das tradições diplomáticas que defendia, ao menos, demonstrar disposição de negociar. Desse modo, a ‘fórmula’ de consenso intraburocrático apresentada pelo chanceler Juracy Magalhães seria a de o EMFA aceitar “*ad referendum de uma consulta posterior às Forças Armadas, a possibilidade de que a questão do deslocamento... fosse objeto de uma comunicação à parte* [um memorando] *do Governo brasileiro, na qual este reiteraria... os direitos inalienáveis do Brasil e o pleno exercício de sua soberania*”.<sup>349</sup> [sem grifos no original]

No dia 17 de junho, a redação do terceiro anteprojeto foi novamente submetida aos chefes militares e também ao Secretário-Geral do CSN e chefe da Casa Militar, general Ernesto Geisel. O sugerido ‘Memorando’ sobre a possibilidade de remoção das tropas também foi mostrado e, após o exame de todos, aprovado.

<sup>348</sup> HIRST, Mônica. Os governos militares (1964–1985) – Reforço nas relações com a América Latina: a Diplomacia das Cachoeiras. *História da diplomacia brasileira* [online], Brasília: MRE/ACS, 2002.

<sup>349</sup> CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, p.4

Após algumas modificações de forma, foi terminado o quarto anteprojeto de Ata, o qual foi submetido à aprovação final do presidente no dia seguinte. Castello Branco aprovou a redação do anteprojeto, contudo, em relação ao ‘Memorando’, determinou que estivesse explícito “os direitos assegurados ao Brasil pelo Tratado de Limites de 1872”.

### 5.3 OS ENCONTROS EM FOZ DO IGUAÇU E EM PUERTO STROESSNER

No dia 20 de junho, já no Hotel Cataratas, em Foz do Iguaçu, o ministro das Minas e Energia, Mário Thibau, em concordância com a posição de comedimento da área econômica e de alguns militares, voltou a defender que o Brasil não assumisse por escrito compromisso “*de empreender desde agora qualquer obra na região*” e propôs que se inserisse o advérbio eventualmente no parágrafo IV da Ata.<sup>350</sup> [sem grifos no original]

No dia 21 de junho de 1966, os dois chanceleres encontraram, a portas fechadas, na suíte do ministro Juracy Magalhães. Na conversa, Sapena Pastor deixou claro que o interesse do Paraguai era prioritariamente retirar as tropas brasileiras da região contestada e que, somente depois da concordância de Brasília sobre a criação de uma ‘zona neutra’ naquela área, Paraguai e Brasil poderiam discutir acerca do aproveitamento do potencial hidrelétrico de Sete Quedas. O ministro guarani informou também que tinha conhecimento de plano ataque ao destacamento brasileiro por parte de “guerrilheiros comissionados” pela Oposição, “*com o objetivo de incriminar as forças paraguaias*”.

Juracy Magalhães o interrompeu para informar que não estava ali para “*discutir o problema de fronteiras, tanto assim que não trouxera... um só representante do Serviço de Fronteiras do Itamaraty*”. Em relação ao suposto plano de ataque, o Brasil já havia cogitado enviar a cavalaria para proteger o destacamento.<sup>351</sup>

O chanceler brasileiro explicou, ainda, que a “*expectativa de remoção das tropas*” oferecida no memorando brasileiro referia-se tão somente ao destacamento militar e, de forma alguma, a autoridades civis e policiais que porventura o governo brasileiro achasse por bem

<sup>350</sup> CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, Anexo 12, p.2.

<sup>351</sup> De fato, além do embaixador brasileiro em Assunção, Souza Gomes, do secretário-geral adjunto para Assuntos Americanos, ministro Pimentel Brandão, do chefe da Divisão da América Meridional, conselheiro Simas Magalhães e do conselheiro em Assunção, Osiris Correia, nenhum membro da Divisão de Fronteiras estava na comitiva ministerial. Além de congressistas e jornalistas, também participaram da comitiva, o ministro das Minas e Energia, Mário Thibau, o presidente de Fumas, John Cotrim, o representante do CSN, tenente-coronel Octávio Tosta, e o ex-embaixador em Assunção José Jobim. CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, Anexo 11, pp.1 e 2.

para lá enviar. O ministro paraguaio disse que faria consultas a sua delegação e que traria novas propostas.

Na parte da tarde, já no Hotel Acaraí, em Puerto Presidente Stroessner, Sapena Pastor voltou a pedir uma audiência a sós com o ministro brasileiro. Juracy Magalhães alertou novamente que o Brasil não iria discutir questões de limites – que o país considerava inexistentes – a pretexto de um eventual aproveitamento de águas comuns.

Não obstante, o chanceler guarani voltou a exigir a criação de uma ‘zona neutra’ na fronteira, reafirmando que a zona não havia sido demarcada corretamente, além, de considerar inaceitáveis as imposições feitas pelo Brasil no texto proposto para a ata.

Aquela insinuação do chanceler Sapena Pastor, baseada em pretenso direito histórico, de que o Tratado de Limites de 1872 teria de ser revisto quase ocasionou o fim das conversações. A reação do ministro Juracy Magalhães, claramente fundamentado no axioma *pacta sunt servanda*, foi de certa maneira inesperada:

*Nessa hora observei, com o máximo de calma, que um tratado entre dois países só poderia ser revisto por outro tratado. Ou por uma guerra. E como o Brasil não estava disposto a aceitar novo tratado, perguntei-lhe se o Paraguai se considerava em condições de promover uma guerra.*<sup>352</sup> [sem grifos no original]

Assim, o chanceler brasileiro termina seu relato sobre o incidente:

*Visivelmente surpreso e assustado, o chanceler paraguaio me perguntou se eu estava lhe fazendo uma ameaça, ao que lhe respondi dizendo que apenas pretendia trazer nossa discussão para uma base realista. Suspenso nosso encontro nesse clima tenso, quando voltamos a nos reunir já o chanceler mudara por completo sua atitude; graças a isso, pudemos chegar, no dia 26 de junho, em Foz do Iguaçu, a celebrar o acordo, que se chamou Ata das Cataratas.*<sup>353</sup>

No dia seguinte, 22 de junho, Sapena Pastor retornou mais cordato e informou que o governo paraguaio também entregaria memorando sobre o domínio e a soberania do país na região litigiosa, entre a “equivocada linha do ramal sul” e a “acertada linha do ramal norte” da serra de Maracaju.

<sup>352</sup> GUEIROS, José Alberto. *Juracy Magalhães – O último tenente*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1996, p. 349.

<sup>353</sup> *Ibidem*, p. 349. Juracy acreditava que, ante a negativa peremptória do Brasil de discutir limites e de, inclusive, interromper as conversações, Sapena havia se reunido às pressas com o presidente Stroessner, de quem teria recebido instruções para aceder aos termos brasileiros.

Juracy Magalhães ressaltou, entretanto, que o memorando guarani era um documento unilateral que o governo brasileiro o receberia como prova de boa vontade, “*sem que isso nem de longe significasse qualquer concordância com os termos do mesmo*”. Sapena Pastor respondeu que o Paraguai reservaria igual tratamento ao memorando brasileiro.<sup>354</sup>

Os ministros voltariam a se reunir com os assessores para os últimos acertos. Juracy Magalhães confabulou as derradeiras combinações com seu “núcleo duro” de assessores: o ministro Thibau, o embaixador José Jobim, o conselheiro Simas Magalhães e o secretário da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras do CSN, tenente-coronel Tosta.

Antes da firma da ata final, os chanceleres trocaram os esdruxulamente excludentes memorandos. No brasileiro constava a seguinte redação:

*O Governo brasileiro, convencido dos direitos que lhe assegura o Tratado de Limites... mas desejoso de contribuir para um total arrefecimento das tensões... resolveu, no pleno exercício de sua soberania territorial, deslocar o pequeno destacamento militar estacionado na zona de Pôrto Coronel Renato. [sem grifos no original]*

Enquanto no memorando paraguaio, com o timbre “*Centenario de la Epopeya Nacional*”, lia-se:

*El Gobierno de la República del Paraguay reitera... que el Tratado de Limites... de 1872 y la realidad geográfica constatada por... la ‘Comisión Mixta de Limites y Caracterización de la Frontera Paraguay-Brasil’ reconocen a la república del Paraguay dominio y soberanía sobre la misma zona en que se halla ubicado el destacamento militar brasileño mencionado. Sin embargo el Gobierno... estima que el retiro Del mencionado destacamento... constituye una efectiva contribución... [sem grifos no original]*

Finalmente, os pontos mais importantes, para esta abordagem, da Ata das Cataratas, de 22 de junho de 1966, seriam:

*III – Proclamaram a disposição de seus respectivos governos de proceder, de comum acordo, ao estudo e levantamento das possibilidades econômicas, em particular os recursos hidráulicos, pertencentes em condomínio aos dois países, do Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guairá:*

*IV - Concordaram em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guairá até a foz do rio Iguaçu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição da mesma energia a*

<sup>354</sup> CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, Anexo 21, p.10.



*justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.*<sup>355</sup> [sem grifos no original]

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATA DAS CATARATAS

Muitas críticas foram feitas às disposições da Ata das Cataratas. Alguns acreditavam que o Brasil havia feito concessão excessiva ao Paraguai de Stroessner, ao repartir meio a meio a energia produzida, além de ter cometido o erro [sic] estratégico de não ter incluído a Argentina no acordo de aproveitamento conjunto do Paraná.<sup>356</sup>

Outros alertam que, apesar de as tensões decorrentes da controvérsia sobre os limites terem sido em tempo amainadas pelo desejo de cooperação, o mérito da questão perdura; haja vista as assertivas, mutuamente excludentes, acerca da soberania sobre a mesma área em ambos os memorandos.<sup>357</sup>

Com efeito, o lago de Itaipu cobriu uma área muito pequena da região sob litígio. Somente entre 10% e 20% da área, sobretudo as mais baixas, como Porto Coronel Renato e Sagarana, foi inundada. O restante faz parte de um parque ecológico mantido pela Itaipu Binacional. A caracterização do último trecho da linha seca, que desce da serra de Maracaju e chega ao lago da represa, ainda não foi concluída; tampouco a fixação da divisa no próprio espelho d'água.

Ainda, para a maioria dos militares e diplomatas o que importava, com efeito, era a irredutibilidade da posição do Brasil acerca da posse e da soberania em Sete Quedas. A questão energética, como verificado acima, era secundária e, para algumas áreas do governo, no curto prazo, quaisquer empreendimentos hidrelétricos naquela região seriam temerários do ponto de vista orçamentário.

A defesa da soberania e da integridade territorial sempre fora convicção dominante no *Denkkollektiv* histórico dos estamentos militar e diplomático. O ex-embaixador em Assunção Mário Gibson Barboza reclamaria, entretanto, talvez sem se aperceber da importância desse símbolo nacional para as patentes mais baixas, que

<sup>355</sup> Em 12 de fevereiro de 1967, às vésperas da I Conferência de Chanceleres da Bacia do Prata, realizada no dia 27 do mesmo mês, mediante troca de Notas Reversais entre Mário Gibson Barboza e Sapena Pastor, Brasil e Paraguai, formaram a Comissão Mista Técnica para dar consecução aos itens III e IV da Ata das Cataratas.

<sup>356</sup> PEREIRA, *op. cit.*, 1974, p. 70.

<sup>357</sup> CAUBET, *op. cit.*, 1991, p. 45.

*durante todo o tempo em que fui embaixador no Paraguai, os problemas de fronteira persistiram... A bandeira brasileira em Porto Coronel Renato, por exemplo: sempre dizíamos que tinha sido retirada, como se recomendara por ocasião da assinatura da Ata das Cataratas. Mas os paraguaios reclamavam não termos cumprido o convencionado. Realmente, a bandeira permanecia lá...*<sup>358</sup>

Octávio Tosta afirmou a este autor que a bandeira nacional, de fato, não fora retirada de Porto Coronel Renato e permaneceu naquele local até o enchimento da represa de Itaipu, no final da década de 1970. Segundo o ex-secretário da CEFF, a bandeira que havia sido retirada – em obediência à Ata das Cataratas – era a do Destacamento da 5ª Região Militar, estacionado na região.

Os militares – principalmente os de patente média – não admitiam que um símbolo da soberania nacional fosse retirado do território brasileiro. Eles pensavam ser um tipo de ‘capitulação’ inaceitável do Brasil perante o Paraguai. Tosta revela: “*Por minha sugestão, no barracão do destacamento militar em Porto Coronel Renato foi criado um posto alfandegário, no qual, por lei, deve existir uma bandeira do Brasil. Esta ficou lá até o local submergir no lago de Itaipu*”. Aparentemente, os ânimos castrenses foram serenados com essa engenhosa “estratégia”.<sup>359</sup>

Todos esses argumentos reforçam a convicção acerca das motivações geopolíticas que levaram Brasília à formulação da Ata das Cataratas. Segundo essa abordagem alternativa, os principais atores do governo Castello Branco que buscavam a “projeção continental” do Brasil aproveitaram o litígio com o Paraguai para avançarem suas propostas. Nesse contexto, reconhecia-se que a influência sobre o Paraguai – além da Bolívia – era de fundamental importância para o rompimento do balanço de forças no Prata.

O aspecto conflituoso das relações internacionais era, portanto, paradigma aceito não apenas pelos militares, mas também por parte significativa dos diplomatas nos escalões mais altos do Itamaraty. Logicamente, a força atrativa sobre os vizinhos decorreria, além da articulação estratégica dos interesses nacionais com aqueles dos demais países, da pujança da economia brasileira.

Nesse sentido, à medida que o Brasil fortalecia os laços políticos, econômicos e comerciais com o Paraguai de Stroessner, este os enfraquecia invariavelmente com a

<sup>358</sup> BARBOZA, *op. cit.*, 1992, pp. 97-100.

<sup>359</sup> Entrevista ao autor, em 30 de outubro de 2003.

Argentina. A economia e o comércio, acredita-se, serviram como meios para se atingir o objetivo geopolítico do Brasil na região, isto é, o rompimento a seu favor da correlação de forças entre Brasília e Buenos Aires, e não o contrário.<sup>360</sup>

Dessa maneira, o Paraguai inseria-se tanto como potencial consumidor dos produtos manufaturados do Brasil, como peça-chave da geopolítica de projeção brasileira sobre a região, uma vez que, segundo Golbery, esse país encontrava-se na estratégica ‘soldatura continental’, “*garante de toda a estabilidade na área maior circunjacente. E, pois, a presença brasileira na área de soldatura continental, sendo – não há dúvida alguma – um trunfo de valor sem igual...*”. Para o general, enfim, o Brasil estava “*magistralmente bem situado para realizar um grande destino... quando lhe soar a hora, afinal, de sua efetiva e ponderável projeção além-fronteiras*”.<sup>361</sup>

Castello Branco não poderia correr o risco de Stroessner, caso este sofresse ‘derrota’ humilhante no litígio em Sete Quedas, em um momento tão simbólico para o orgulho guarani, ser derrubado pela oposição paraguaia ou, simplesmente, ser obrigado a voltar a submeter-se a Buenos Aires. Em qualquer um dessas hipóteses os interesses brasileiros – econômicos e geopolíticos – seriam grandemente prejudicados, se não inviabilizados.

Ao invadir a região supostamente não demarcada, Stroessner teria forçado de modo oportunista, é lícito supor, o posicionamento de Brasília, que até então fazia ouvidos moucos às reclamações paraguaias acerca da posse sobre Sete Quedas. Duas circunstâncias contribuem para esse entendimento: em primeiro lugar, era bastante conhecida a necessidade brasileira de novas fontes de energia para seu processo de industrialização; em segundo, não se poderia esperar outra atitude de um país ‘agredido’ territorialmente – ainda mais de um sob governo militar – senão uma resposta, no mínimo, ‘dissuasória’.

<sup>360</sup> De fato, a renda *per capita* do Paraguai, que no início do *Stonato* era de aproximadamente 200 dólares; em apenas duas décadas de relacionamento econômico – investimentos; escoamento de produção; produção de energia; etc. – com o Brasil, passava de US\$ 740; em 2003, chegou a US\$ 1.510. O PIB cresceu de US\$ 769 milhões em 1972 para US\$ 8,3 bilhões em 2003. Na década de 1960 a taxa de crescimento do PIB foi de 4,2% ao ano; nos anos 1970, passou dos 8% a.a. Em 2001, do total de energia produzida no Paraguai, 99,9% era de origem hidráulica; e mais de 94% foi comprada pelo Brasil. Aproximadamente 20% do PIB paraguaio é constituído pelos *royalties* e compensações de Itaipu. Obviamente, não se entra no mérito, aqui, se esse incremento na renda nacional foi ou não bem distribuído entre a população guarani. No presente, o Brasil é simultaneamente o maior importador (US\$ 280 milhões, 12,1% total, em 2002) do e o maior exportador (US\$ 364 milhões, 15,2% do total, em 2002) para o Paraguai. Fontes: MRE, Cepal – *Anuário Estatístico e Desarrollo*, Instituto de Capacitación y Estudios, Asunción.

<sup>361</sup> SILVA, *op. cit.*, 1967, pp. 132 e 219.

Com efeito, a resposta do governo de Castello Branco – que então já sofria severas críticas por parte da linha-dura nacionalista – foi imediata: a colocação de destacamento militar para garantir a manutenção da integridade territorial – um dos principais ONPs geopolíticos, assim como princípio há muito norteador da política exterior do Brasil – naquele *punctum dolens* nacional.<sup>362</sup>

Dessa maneira, nenhum dos dois países poderia, de fato, ceder, senão às custas de sua própria sustentação política interna e do sacrifício de seus projetos geopolíticos.

Do lado do Paraguai, a oposição não aceitaria que o presidente, no Centenário da *Epopeya Nacional*, mais uma vez submetesse a nação guarani à ocupação [*sic*] do país por tropas do ‘império’ brasileiro, tampouco admitiria a cessão de Sete Quedas, tida como paraguaia. Por sua vez, Stroessner, também sabedor da importância do país guarani para a estratégia geopolítica do Brasil no Prata, não deixaria de tentar barganhar bons resultados políticos e econômicos para seu governo.

Já para o governo Castello Branco, se por um lado a aceitação da tese da posse paraguaia não encontrava amparo em nenhum setor, nem militar, nem diplomático e nem político; por outro, a remoção do destacamento de Porto Coronel Renato, ainda que suscitasse resistências patrióticas no estamento castrense, sobretudo na ala nacionalista, era vista no meio diplomático como ‘gesto’ em prol da cooperação e, para os geopolíticos militares no governo, representava um ‘recluo’ tático necessário para que a estratégia principal, ou seja, a hegemonia do Brasil no Prata, como base para ulterior ‘projeção continental’, não viesse a ser comprometida.

A relativa rapidez na tomada de decisão que culminou na Ata das Cataratas derivou em parte, acredita-se, da conjuntura interna do Brasil. Atacado por vários setores políticos e empresariais, além da pressão exercida pelos militares nacionalistas e da linha-dura, acerca da condução da economia e das incertezas políticas do regime revolucionário, o governo Castello Branco precisava dar uma resposta satisfatória à questão de Sete Quedas antes que essa, de fato, se transformasse num grave incidente diplomático, com repercussões na política interna brasileira.

---

<sup>362</sup> A região de Sete Quedas enquadrava-se perfeitamente na categoria geopolítica de *punctum dolens*, uma vez que se tratava de área internacional com importância para o desenvolvimento e a segurança do Brasil e cuja exploração poderia, em princípio, mesmo que involuntariamente, acarretar implicações de ordem estratégica – inclusive conflitos – em países não diretamente envolvidos no empreendimento.

Ademais, os principais assessores presidenciais temiam que, ao ascender ao poder – resultado cada vez mais provável – a linha dura militar buscasse uma solução de força contra o Paraguai e, dessa forma, inviabilizasse a cooptação desse para o projeto geopolítico do Brasil.

A Ata das Cataratas configurou-se, assim se entende, decisão pragmática, na qual os aspectos econômicos e diplomáticos estiveram subordinados aos eminentemente geopolíticos.

O fato de o Brasil dispor de outras fontes de geração de hidroeletricidade integralmente dentro do território nacional, com potencial até superior ao de Sete Quedas e mais próximas dos centros consumidores no Sudeste, bem como as negociações diplomáticas não terem, em realidade, resolvido a questão sobre a posse *[sic]* da área sob litígio, somente faz aumentar a convicção de que a decisão de ceder 50% da energia produzida – muito mais do que a proporcionalmente justa, haja vista o Brasil deter cinco das sete quedas d'água – ao Paraguai foi, na verdade, o 'preço' pago por uma aliança geopolítica, em tese, permanente e definitiva com Assunção.

Com efeito, em entrevista a este autor, o geopolítico Meira Mattos ao ser questionado sobre a existência de um componente geopolítico no projeto da Ata respondeu:

*Houve [o que poderia se] chamar de componente geopolítico ou de interesse geopolítico. O Brasil apoiou, através de 'cotas de influência', a posse de Stroessner, que era amigo do Brasil. Ele foi aluno na EsAO<sup>363</sup> e, com isso, fez muitos amigos entre os militares brasileiros. [Dessa forma] Quando chegou à Presidência, nós tivemos muitas facilidades. Pode-se ter idéias políticas sobre o que se deve realizar, mas é preciso se ter pessoas que ajudem [a concretizar tais idéias]. Veja, o Paraguai é um país soberano; e se tivéssemos um governo hostil ao Brasil lá?! [...] quando Stroessner assumiu tivemos um enorme período favorável ao Brasil. A decisão de assinar a Ata das Cataratas pode ter sido uma decisão geopolítica antiga, mas a ocasião foi oportuna, pois se deu no momento em que tínhamos lá um presidente amigo do Brasil. [...] Muito antes de Itaipu, a política brasileira buscava "conquistar" o Paraguai. Não porque quisesse "colonizar" esse país, mas para que não existisse lá um governo hostil ao Brasil.<sup>364</sup> [sem grifos no original]*

<sup>363</sup> A *Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais*, que tem por missão aperfeiçoar capitães, foi criada em 1919, na Vila Militar, Rio de Janeiro. Em seus primeiros 20 anos de funcionamento, a Escola contou com o concurso da Missão Militar Francesa. Até 2001, havia formado 21.557 oficiais, sendo 20.792 brasileiros. Dos países sul-americanos: Peru (1); Argentina (2); Guiana (19); Suriname (36); Bolívia (37); Chile (41); Venezuela (50); Colômbia (68); Uruguai (98); Equador (139); Paraguai (178).

<sup>364</sup> Entrevista ao autor, em 18 de janeiro de 2003.

## 5.5 OUTRAS CONSIDERAÇÕES

Vizentini sugere outra hipótese – em princípio complementar àquelas que foram expostas acima – para as motivações que teriam levado Brasília à assinatura da Ata das Cataratas. Para o estudioso, o acordo bilateral teria servido para criar “*um fato político*” consumado, “*com a cumplicidade paraguaia*”, o qual propiciaria vantagem geopolítica ao Brasil, sobre um recurso natural importante, como a hidroeletricidade, em relação à – ou mesmo em detrimento da – Argentina.<sup>365</sup>

Nesse sentido, com o projeto binacional, apresentado como “*a solução*” para o conflito com o Paraguai, o Brasil teria, na verdade, pretendido legitimar a construção da hidrelétrica na região do Prata, sem acintosamente suscitar reações da Argentina.<sup>366</sup>

Certa lógica pode ser inferida desse raciocínio – algo maquiavélico – acerca de um provável “*jogo de cena*”, tendo-se em vista as boas relações do general Stroessner com os militares brasileiros e, obviamente, o flagrante desequilíbrio de forças que muito provavelmente conduziria o Paraguai à derrota, na hipótese remota de confrontação bélica com o Brasil.

O que poderia ser questionado nessa interpretação, contudo, tem a ver, em uma primeira aproximação, com a real necessidade e a efetiva capacidade financeira de o Brasil construir uma hidrelétrica naquela região remota, em um momento de agravamento da crise política e econômica. Declarações oficiais acerca da baixa prioridade governamental para investimentos energéticos naquela área corroboram essa linha de argumentação.

Por fim, para a existência de qualquer “jogo” pressupõe-se que os “jogadores” aceitem regras previamente estabelecidas acerca da “condução, penalidades e prêmios” para os participantes. Para Stroessner, perder o ‘contrapeso’ argentino – mesmo com todo o confrangimento que aquele lhe impunha – diminuía, por certo, a capacidade de barganha de sua “política pendular” em face do Brasil.

Esse “prêmio” – bastante previsível, segundo o disposto no texto da “carta de intenções” binacional – não seria, em tese, de interesse político ou econômico nem para o Paraguai nem para o próprio ditador. Ademais, a Ata das Cataratas não garantia, de forma

---

<sup>365</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A Política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: UFRGS, 1998, pp. 54-55.

<sup>366</sup> Esta suspeita é compartilhada, por exemplo, por Julio Chiavenato, para quem “*Itaipu foi executada como obra geopolítica, visando especialmente prejudicar a capacidade da Argentina em aumentar seu potencial hidrelétrico*”. Ver: CHIAVENATO, Julio José. *Stroessner: retrato de uma ditadura*. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 142.

concreta, nada em troca para Stroessner, uma vez que a divisão dos lucros dar-se-ia somente sobre “a energia elétrica eventualmente produzida”. [sem grifo no original]

## 5.6 TESTE DO MODELO GEOPOLÍTICO NA QUESTÃO DE SETE QUEDAS

Os dados e as informações anteriormente expostos serão trabalhados no modelo geopolítico ora proposto. Algumas alterações no esquema original de Donald Mabry foram, todavia, introduzidas, com a finalidade de se ressaltar tanto a origem quanto o grau de influência dos vários participantes do processo decisório em política externa.

Primeiramente, na descrição dos fenômenos a serem analisados, optou-se por se restringir apenas àqueles que tenham ensejado – ou possam ensejar – ações de governo. Uma segunda modificação foi discriminar a categoria “PERCEPÇÃO DOS DECISORES” em subtipos mais específicos e operacionalizáveis, mesmo que apenas em termos apenas qualitativos. Desse modo, além de se tentar explicitar as “MOTIVAÇÕES PROVÁVEIS”, escolheram-se os principais *Atores Autônomos* que, reconhecidamente, tomaram parte no processo decisório do “Caso Paraguai”: o CSN e o Itamaraty.

A seleção dos valores “MUITO IMPORTANTE”, “IMPORTANTE” e “POUCO IMPORTANTE” foi, naturalmente, arbitrária. Tentou-se atribuir, não obstante, algum valor operacional àquela variável, com base nas atribuições legais e nos prováveis interesses corporativos – em meio às disputas intraburocráticas por prestígio ou poder – que cada loco decisório teria tido em relação ao evento analisado.

Também se acrescentou a categoria “ORIGEM DA DECISÃO OU PONTO DE VISTA PREPONDERANTE”. Essa tipologia tem o duplo propósito de tentar verificar qual locus decisório ou unidade de decisão foi responsável, de maneira exclusiva ou preponderante, pelo conteúdo de determinada ação ou diretriz em política externa e, dessa maneira, se tal decisão foi alcançada por meio de um processo intraburocrático de construção de consenso ou foi imposta por apenas um dos atores envolvidos.

Com esse modelo teórico ‘modificado’ pretende-se demonstrar que os fatores e as percepções geopolíticas – com vistas na consolidação da hegemonia do Brasil no Prata, em um primeiro momento, e da maior projeção internacional do país, no médio prazo – foram de

importância superior a dos demais condicionantes econômicos, militares e diplomáticos no processo decisório para a resolução do litígio com o Paraguai.<sup>367</sup>

---

<sup>367</sup> O fato – que necessitaria de comprovação futura – de o país ter atingido, plena- ou parcialmente, os objetivos pretendidos, de hegemonia platina e projeção internacional, é, ressalve-se, irrelevante para a aplicabilidade do modelo apresentado.



**QUADRO 5 – MODELO GEOPOLÍTICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

**O LITÍGIO FRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E PARAGUAI NA DÉCADA DE 1960 E A ATA DAS CATARATAS**

DESCRIÇÃO DO EVENTO	PERCEPÇÃO DOS DECISORES MOTIVAÇÕES PROVÁVEIS		CONFORMIDADE COM A TEORIA GEOPOLÍTICA	CONFORMIDADE COM OUTRAS TEORIAS EM RI
	MILITARES (CSN)	DIPLOMATAS (MRE)		
1) Em 21.03.1965 - invasão do território brasileiro por autoridades guaranis, com hasteamento da bandeira paraguaia, sob hino nacional paraguaio, declaração de posse do conjunto de Sete Quedas; críticas ao imperialismo brasileiro, negação dos Tratados de Limites de 1872 e 1927, Centenário da <i>Epopeya Nacional</i>	<b>MUITO IMPORTANTE</b>  * invasão do território, * agravo à soberania	<b>MUITO IMPORTANTE</b>  * invasão do território, * agravo à soberania	<b>Fatores geográficos</b> território nacional ( <i>Raum</i> ), fronteira ( <i>Lage</i> ), distância (mais relevante para o PY), potencial hidrelétrico.  <b>Conceitos geopolíticos envolvidos</b> <i>Lage</i> e <i>Raum</i> estratégicos; "Área de Soldadura Continental", teoria de fronteiras, <i>punctum dolens</i> , "projeção continental", Estado-Tampão, <i>Checkerboard</i> (com Argentina).	<b>Realismo político</b> integridade territorial, equilíbrio de poder, política de prestígio (BR), interesse nacional; expansionismo (PY)  <b>Direito internacional</b> <i>pacta sunt servanda</i> (BR), <i>uti possidetis juris</i> (PY)
2) Em 27.09.1965, Paraguai envia ao MRE a Nota D.P.I. Nº 527 3) Em 29.10.1965, MRE responde mediante a Nota Nº 310, Brasil sugere a arbitragem internacional 4) Em 14.12.1965, Paraguai responde com a Nota D.P.I. Nº 712, prefere negociação bilateral à arbitragem	<b>N/A</b>  * fora da competência legal do CSN	<b>IMPORTANTE</b>  * dentro da competência legal do MRE	<b>IDEM ACIMA</b>	<b>Direito internacional</b> <i>pacta sunt servanda</i> , arbitragem, bons officios, <i>uti possidetis de facto</i> (BR)
5) Em novembro de 1965, Castello enviou a Assunção, Golbery do Couto e Silva para conversar com Stroessner 6) Em 11.03.1966, ocorreu reunião extraordinária do CSN, na qual Golbery expôs a questão de Sete Quedas e explicitou as alternativas, riscos e soluções. Minuta de nota do MRE foi analisada e aprovada.	<b>IMPORTANTE</b>  * Golbery representava o "núcleo duro" castelista, * prestígio do governo estava em jogo	<b>IMPORTANTE</b>  * Golbery não era elemento orgânico do MRE, * prestígio do Itamaraty estava em jogo.	<b>IDEM ACIMA</b>	<b>Realismo político</b> integridade territorial, equilíbrio de poder, política de prestígio (BR)  <b>Direito internacional</b> <i>pacta sunt servanda</i> , negociação direta, <i>uti possidetis de facto</i> (BR)

<p>7) Em 25.03.1966, MRE responde mediante a Nota Nº 92; Brasil refuta todas as pretensões territoriais, reafirma a soberania do Brasil no território, mas sugere exploração conjunta do potencial hidráulico da região</p>	<p>N/A</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> * "ultimato" diplomático, sob demanda do presidente.</p>	<p>IDEM ACIMA</p>	<p><b>Realismo político</b> integridade territorial, interesse nacional (BR)  <b>Direito internacional</b> <i>pacta sunt servanda</i> (BR)</p>
<p>8) Em abril, Paraguai propõe encontro, mas subordina o aproveitamento hidráulico de Sete Quedas à retirada das tropas ("zona neutra"), e exige a metade da energia produzida</p>	<p>N/A * provavelmente importante, pois envolvia questão de soberania.</p>	<p><b>POUCO IMPORTANTE</b> * retorno às reivindicações diplomáticas.</p>	<p>IDEM ACIMA</p>	<p><b>Realismo político</b> interesse nacional, expansionismo (PY)  <b>Direito internacional</b> <i>uti possidetis juris</i> (PY)</p>
<p>9) Entre fevereiro-maio de 1966, a Embaixada brasileira em BsAs envia relatórios ao MRE que dão conta do recrudescimento da insatisfação militar contra o governo Illia. Militares e civis criticavam a inação da Chancelaria Argentina ante os avanços brasileiros sobre Paraguai, Bolívia e Uruguai</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> * possibilidade dos militares tomarem o poder na AR, com acirramento da competição geopolítica no Prata</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> * a mesma expectativa poderia diminuir a ascendência do MRE no processo decisório em favor dos militares.</p>	<p><b>Fatores geográficos:</b> bacia do Prata (<i>Raum e Lage</i>), distância, potencial hidrelétrico.  <b>Conceitos geopolíticos envolvidos</b> <i>Lage e Raum</i> estratégicos, "zona de fricção externa", <i>Checkerboard</i>, "projeção continental", política pendular.</p>	<p><b>Realismo político</b> equilíbrio de poder, política de prestígio, interesse nacional, expansionismo.</p>
<p>10) Em 15.06.1966, foi redigida pelo MRE a primeira versão do anteprojeto da ata final, em 16.06.1966, a segunda versão corrigida foi submetida ao exame do EMFA e dos demais Estados-Maiores. Os militares não aceitavam que o contingente fosse retirado, uma vez que o atendimento dessa exigência paraguaiara feria a soberania nacional, não aceitavam a proporção e o preço da energia a ser compartilhada, não achavam ser conveniente o compromisso de explorar a região econômica-mente, pois não era área prioritária para o crescimento do BR. Todas as sugestões do EMFA e dos demais Estados-Maiores foram acaladas pelo MRE, mas Juracy Magalhães (junto com os esguianos no governo) conseguiu um <i>trade-off</i> com os militares (memorando) para a remoção das tropas, como forma de viabilizar o acordo com o Paraguai. A colocação de autoridades civis e policiais ficou, porém, assegurada.</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> * as questões relativas à soberania e aos demais ONPs eram prioritárias para os militares esguianos e nacionalistas, * disputas intraburocráticas por influência e prestígio no governo</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> * as questões relativas à soberania eram prioritárias, mas alguma concessão era entendida como necessária para a negociação, * disputas intraburocráticas por influência e prestígio no governo.</p>	<p><b>Fatores geográficos:</b> território nacional, bacia do Prata (<i>Raum</i>), fronteira triplíce (<i>Lage</i>), distância, potencial hidrelétrico; rios internacionais contíguos e sucessivos  <b>Conceitos geopolíticos envolvidos</b> <i>Lage e Raum</i> estratégicos, <i>punctum dolens</i>, Estado-Tampão, "Área de Soldadura Continental", teoria de fronteiras, "zona de fricção externa", "projeção continental", <i>Checkerboard</i> (com Argentina), política pendular (PY)</p>	<p><b>Realismo político</b> integridade territorial, equilíbrio de poder, política de prestígio, interesse nacional, expansionismo.  <b>Direito internacional</b> <i>pacta sunt servanda</i>, soberania fluvial (BR); <i>uti possidetis juris</i> (PY), consulta prévia (AR)</p>

<p>11) Em 17.06.1966, foi redigida a terceira versão, com as sugestões do EMFA, e novamente submetida aos militares.</p> <p>Em 18.06.1966, os textos da quarta versão da <i>Ata</i> e do <i>Memorando</i> foram examinados pelo presidente Castello Branco. O presidente determinou que no <i>Memorando</i> houvesse a menção do Tratado de 1872 que garantia os direitos do Brasil</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> IDEM ACIMA</p>	<p><b>IMPORTANTE</b> IDEM ACIMA</p>	<p>IDEM ACIMA</p>	<p>IDEM ACIMA</p>
---	---	---	-------------------	-------------------

OBS.: **N/A** (Não Aplicável ou Desconhecido).

**QUADRO 5 - MODELO GEOPOLÍTICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (continuação)**

**O LITÍGIO FRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E PARAGUAI NA DÉCADA DE 1960 E A ATA DAS CATARATAS**

AÇÕES/DECISÕES DE URGÊNCIA CONDICIONADAS POR FATORES GEOPOLÍTICOS	ORIGEM DA DECISÃO OU PONTO DE VISTA PREPONDERANTE		COMPARAÇÃO ENTRE AS DECISÕES GEOPOLÍTICAS DE URGÊNCIA E AQUELAS BASEADAS NA GEOPOLÍTICA TRADICIONAL	FEEDBACK DEDUTIVO PREDITIVO DOS DECISORES
	MILITARES (CSN)	DIPLOMATAS (MRE)		
<p>1) Em 23.03.1965 - Conselho de Segurança Nacional autorizava o estabelecimento de núcleo pioneiro na região de Porto Coronel Renato</p> <p><b>* Fatores geopolíticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proteção dos <i>puncti dolentes</i>,</li> <li>- ocupação efetiva do território (soberania)</li> </ul>	<p>Exclusiva do CSN</p>	<p>-----</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prescrições geopolíticas, com resultados possivelmente semelhantes nos médio e longo prazos, aplicáveis no caso de Sete Quedas poderiam ser:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* ocupação do vazio de ecúmeno,</li> <li>* vivificação das fronteiras,</li> <li>* ações de propaganda.</li> </ul> </li> <li>- Nenhuma das medidas acima garantia, entretanto, que o BR conseguiria exercer influência decisiva no PY <i>vis-à-vis</i> à AR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caso o Brasil não tomasse a decisão de ocupar imediatamente a região e preferisse os meios tradicionais (ao lado descritos), o Paraguai poderia intentar novas incursões ao território nacional</li> <li>- A decisão de enviar tropas à região foi tanto estratégica quanto geopolítica, uma vez que garantiu a integridade de área estratégica para o desenvolvimento do projeto geopolítico de projeção sobre o PY</li> </ul>

<p>2) Em 22.04.1965, foi fundada a localidade de <i>Sagarana</i>, no local invadido pelo PY, na região de Sete Quedas</p> <p><b>* Fatores geopolíticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proteção dos <i>puncti dolentes</i>,</li> <li>- ocupação efetiva do território (soberania)</li> </ul>	Exclusiva do CSN	-----	IDEM ACIMA	IDEM ACIMA
<p>3) Em 17.06.1965, CSN, determina a ocupação da região em torno de Porto Coronel Renato por soldados</p> <p><b>* Fatores geopolíticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proteção dos <i>puncti dolentes</i>,</li> <li>- ocupação efetiva do território (soberania).</li> </ul>	Exclusiva do CSN	-----	IDEM ACIMA	IDEM ACIMA
<p>4) Em 21-22.06.1966, Sapena Pastor condicionou à retirada das tropas e a criação de "zona neutra" o aproveitamento do potencial hidrelétrico de Sete Quedas. Juracy Magalhães recusou ambas as condições, apresentou o <i>projeto de Ata</i> e de <i>Memorando</i>, disse que o Tratado de 1872 não seria revisado e ameaçou cancelar o encontro.</p> <p><b>* Fatores geopolíticos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- demonstrar disposição de garantir soberania por todos os expedientes possíveis,</li> <li>- assegurar a influência sobre o PY, por meio da dependência econômica e energética,</li> <li>- acelerar os compromissos bilaterais com o PY antes de um provável governo militar na AR voltar defender os interesses de Buenos Aires na região,</li> <li>- garantir "vantagem" estratégica em relação à Argentina na bacia do Prata.</li> </ul>	<p><b>CONSENSO</b> CSN + MRE + Líder</p> <p>* <i>Trade-off</i> entre o CSN e o Itamaraty acerca da retirada das tropas,</p> <p>* a decisão final levou em conta os ONPs e ONAs estabelecidos e as necessidades diplomáticas,</p> <p>* o <i>Denkkollektiv</i> castelista propiciou a formação do consenso em torno dos projetos geopolíticos de projeção do país.</p>	<p><b>CONSENSO</b> CSN + MRE + Líder</p> <p>* <i>Trade-off</i> entre o CSN e o Itamaraty acerca da retirada das tropas;</p> <p>* a decisão final levou em conta os ONPs e ONAs estabelecidos e as necessidades diplomáticas,</p> <p>* o <i>Denkkollektiv</i> castelista propiciou a formação do consenso em torno dos projetos geopolíticos de projeção do país</p>	<p>- As considerações acima expostas continuavam, porém, a política tradicional de fronteiras, de intransigência em relação a qualquer tentativa de revisionismo dos limites, foi "sacificada" pelo MRE em benefício de que um acordo com o PY fosse alcançado antes que o quadro político na Argentina se alterasse desfavoravelmente para o Brasil.</p>	<p>- A persistência na postergação das discussões diplomáticas com o PY acerca do litígio fronteiriço talvez não propiciasse tempo suficiente para se obter resultados das iniciativas geopolíticas tradicionais (acima descritas);</p> <p>- Essa postergação manteria o impasse com o governo do PY e se poderia perder a "oportunidade" geopolítica – colocada pela indefinição/tibieza política na AR – de atrair o PY definitivamente para a esfera de influência do BR</p>

**OBS.** A categoria **ORIGEM DA DECISÃO** retira arbitrariamente o MRE (mesmo os representantes esgvanos) do CSN, com a finalidade de restarem no Conselho apenas as frações militares, esgvanos ou não, e ocasionalmente os demais Ministérios (i.e. MME, MP, MF, etc.). Essa separação pretendeu demonstrar em quais pontos militares e diplomatas convergiram para o consenso e, em quais, o impasse intraburocrático surgiu e foi adotada a opção do grupo mais forte ou do *Líder* (presidente da República)

A capacidade descritiva-explicativa do modelo é aparentemente satisfatória, uma vez que o evento analisado pôde ser trabalhado de forma consistente dentro de quadro teórico bem delimitado por conceitos e teses geopolíticas bastante específicas.

Ademais, pôde-se também demonstrar que as motivações e os interesses que mais informaram a decisão governamental que culminou na Ata das Cataratas detinham evidente fundamentação geopolítica.

Quando comparadas às medidas prescritas pela linha tradicional da geopolítica brasileira, nota-se que as decisões tomadas pelo governo Castello em regime de urgência apresentavam também caráter estratégico, uma vez que havia a percepção por parte dos decisores militares de que seus pares estavam na iminência de tomar o poder na Argentina.

A preponderância do CSN *vis-à-vis* ao alijamento relativo do MRE no processo de tomada de decisões nos casos que envolviam interesses estratégicos também foi ressaltada pelo esquema teórico proposto. No “Caso Paraguai” verificou-se que o papel do Itamaraty resumiu-se à condução diplomática das decisões deliberadas pelo Conselho de Segurança Nacional.

## CONCLUSÕES

Este trabalho foi iniciado com a suposição de que a *Weltanschauung* geopolítica seria, ao mesmo tempo, ferramenta teórica apropriada para a compreensão do jogo de poder entre Brasil e Argentina – com o Paraguai no papel de coringa estratégico – na região platina, bem como variável interveniente no processo decisório em política externa, especialmente no Brasil.

Como foi ressaltado na parte introdutória, a pesquisa e a coleta de informações tanto na Argentina quanto no Paraguai foram prejudicadas por vários motivos, tanto de tempo quanto de recursos para encaminhá-las. As fontes compulsadas sobre esses países foram, entretanto, na medida do possível, suficientes para uma primeira aproximação acerca do tratamento do tema “Geopolítica” na Argentina e no Paraguai. Também serviram para interessante e – em princípio, pioneira – comparação com o caso brasileiro.

O corte temporal escolhido – de 1965 a junho de 1966 – propositalmente fez coincidir períodos históricos nos quais Brasil e Paraguai encontravam-se sob governos militares *de facto* e a Argentina, sob um governo civil fraco e flagrantemente cerceado pelas forças castrenses. Em razão dessas circunstâncias peculiares, a componente militar pôde ser utilizada como “denominador comum” e, assim, ajudou a aumentar a “comparabilidade” dos dados e informações efetivamente coletados e compulsados.

De início, argumentou-se que a rivalidade entre Argentina e Brasil, em lugar de ser abrandada, teria sido, com efeito, acirrada a partir da firma da Ata das Cataratas – a qual precedeu em apenas uma semana o golpe militar de Onganía. Aquele instrumento bilateral teria sido, defendeu-se, estratégia geopolítica para adjudicar o Paraguai definitivamente para a esfera de influência do Brasil. Na verdade, a Ata das Cataratas desencadeou um processo de ruptura do equilíbrio de forças no Prata que foi se consolidando ao longo da década de 1970, com o encaminhamento ‘unilateral’ do projeto de Itaipu.

Nesse sentido, o que se buscou demonstrar foi que, se por um lado ao Brasil interessava verdadeiramente aumentar a ascendência – política, diplomática, comercial, econômica e militar – sobre o Paraguai, por outro, esse objetivo não era menos avidamente perseguido pela Argentina. Por sua vez, ao *Stronato* era bastante conveniente manter a política pendular que sempre extraíra vantagens tanto do Brasil como da Argentina.

Esse padrão de relacionamento entre Estados soberanos, dentro de um mesmo subsistema de forças internacionais e no qual cada um busca aumentar (*self-help*) o poder nacional às custas dos demais, é obviamente consistente e, assim, mais bem perscrutado no marco teórico do realismo político.

Em conseqüência, se este último define os interesses dos Estados em termos de poder, a geopolítica, ao intentar prescrever a ação política para o aumento do Poder Nacional, pode ser considerada perspectiva teórica e ferramenta metodológica bastante promissora para a análise de eventos internacionais nos quais relações de poder ou de prestígio assomem.

A visão panorâmica que foi dispensada às origens e ao desenvolvimento da geopolítica na Europa, nos EUA e no Cone Sul mostrou que, a despeito de quaisquer críticas – muitas delas, de fato, pertinentes e construtivas -- e do presumido preconceito acadêmico contra aquela “pseudociência”, os diversos estudos, que estão sendo conduzidos, têm conseguido resgatar a credibilidade e a utilidade científicas da geopolítica.

O objetivo principal desta dissertação - comprovar que a geopolítica informou e influenciou o processo decisório que culminou na Ata das Cataratas – parece, afinal, ter sido atingido.

Para tanto, evidenciou-se que, se pelo lado argentino, a ‘displícência’ em relação aos avanços do Brasil no Prata muito se deveu a projetos geopolíticos equivocados – quando não à própria ausência desses projetos, pelo brasileiro, ao contrário, verificou-se que a ‘consciência’ acerca das necessidades, bem como das oportunidades, geopolíticas disseminou-se pelo estamento militar – ainda que não de modo uniforme em todas as correntes intramilitares – e, desse grupo, mediante processo de socialização elitista, atingiu parte influente da burocracia civil, sobremaneira a diplomacia.

À Escola Superior de Guerra coube papel importante naquele processo de doutrinação do projeto de poder e de planejamento estratégico para o Estado brasileiro, uma vez que serviu de espaço peculiar para a construção do ‘coletivo de pensamento’ que assumiria o governo em 1964. A partir de então, o *Denkstil* geopolítico pôde, quando foi necessário, influir e prescrever as diretrizes para a formulação da política externa brasileira.

A coincidência de valores e objetivos tradicionais – como a defesa da integridade territorial, do *status quo* regional e da projeção internacional do país – da diplomacia com os da fração militar geopolítica contribuiu bastante para amalgamar os interesses desses dois grupos.

A influência ou a preponderância dos militares no governo Castello Branco era notável no lócus decisório do Conselho de Segurança Nacional. Nesse fórum, as questões concernentes à defesa e à segurança nacionais recebiam tratamento prioritário por parte dos representantes militares e, na maioria das vezes, o ponto de vista castrense – geopolítico e/ou estratégico – prevalecia sobre as considerações ou pressões oriundas de outros setores do governo.

Desse modo, o caso escolhido para a investigação neste trabalho – o litígio acerca da soberania sobre Sete Quedas –, ao reunir aspectos bastante caros aos ideais nacionalistas dos militares, foi singularmente proveitoso. No estudo foi possível verificar o quantum de influência que cada decisor – grupo ou indivíduo –, militar ou diplomático, deteve no processo decisório do qual a Ata das Cataratas surgiu como solução *ad hoc* e, defende-se, arguto movimento estratégico no tabuleiro geopolítico platino.

A análise profunda da questão Brasil–Paraguai foi importante também para comprovar-se como, no governo Castello, o predomínio burocrático do Itamaraty sobre os assuntos de política externa foi seletivamente diminuído *vis-à-vis* ao de outros atores, militares e geopolíticos.

Na verdade, a *Casa* de Rio Branco era considerada instrumentalmente importante para a condução da política externa; porém, segundo os próprios chanceleres esguianos, seu papel na formulação da mesma política era meramente incidental, sobretudo em assuntos pertinentes aos interesses militares.

A investigação cuidadosa da cronologia do “Caso Paraguai”, depois de ser transportada para o *framework* do modelo geopolítico proposto, ressaltou ainda mais a importância da influência da *rationale* geopolítica na tomada da derradeira decisão que levou à Ata das Cataratas.

Logicamente, o fato de naquele momento conturbado da política nacional o presidente Castello Branco ter delegado o encaminhamento e a solução do imbróglio fronteiriço a dois militares geopolíticos, em detrimento de diplomatas de carreira – à exceção do embaixador Guimarães Rosa – pode fazer parecer tais escolhas meramente circunstanciais e, de certo modo, enfraquecer a argumentação da influência da cosmovisão geopolítica na formulação da política externa brasileira.



Não obstante, acredita-se que a hipótese principal deste trabalho foi plenamente confirmada. Ao decompô-la em duas menores, pôde-se verificar claramente que, na primeira subipótese, a displicência dos governos, civis e militares, da Argentina para com as necessidades estratégicas – alertadas por alguns geopolíticos locais, apesar de tardiamente – em relação à Mesopotâmia platina, de fato, favoreceu, quer por omissão quer por inação, a vantagem do Brasil sobre o Paraguai, a Bolívia e o próprio Uruguai. As prescrições e projetos geopolíticos vinham sendo elaborados e oferecidos por estudiosos nacionais, de forma continuada, desde a década de 1930.

A segunda hipótese menor também foi plausivelmente demonstrada, haja vista o fato de uma decisão de tamanha importância estratégica, ou seja, os compromissos do Brasil, aparentemente excessivos, dispostos na Ata de Iguazu, ter sido tomada em tão curto espaço de tempo, de cerca de três meses apenas. Essa inopinada resolução é ainda mais esdrúxula se comparada ao longo período – de quase meio século – em que o governo do Brasil sequer havia-se interessado em discutir a questão com o Paraguai.

Ademais, aquelas excessivas concessões ao Paraguai, à luz da inexistência de necessidade energética, suficientemente prioritária que justificasse os custos para a exploração e a transmissão desde Sete Quedas para o Sudeste do país, somente fazem aumentar a convicção de que foram, com efeito, objetivos geopolíticos de hegemonia subcontinental que permearam o processo decisório ora estudado.

Nesse ponto, o modelo teórico testado parece ter sido plenamente satisfatório ao ressaltar de modo claro as condicionantes geopolíticas, estratégicas e diplomáticas envolvidas na questão. O esquema proposto também foi capaz de demonstrar a preponderância da perspectiva geopolítica sobre as demais, ainda que essa condição tenha sido facilitada pelo ‘estilo de pensamento’ comungado pelos principais decisores do governo Castello.

Entretanto, se a capacidade descritiva-explicativa do modelo foi comprovada, sua utilidade preditiva-prescritiva ainda resta ser confirmada por meio da aplicação a outros estudos de caso.

O método histórico comparativo também se mostrou adequado, apesar da patente discrepância da quantidade e da qualidade de informações, concernentes ao Brasil, à Argentina e ao Paraguai, que puderam ser compulsadas.

Enquanto a comparação entre o pensamento geopolítico nos três países foi razoavelmente bem concluída, o mesmo não se aplica aos processos de tomada de decisão. De qualquer modo, como já foi ponderado, a escolha do período histórico minimizou a dificuldade de acesso às fontes oficiais, documentadas ou não, dos respectivos governos.

Se no Paraguai, o presidente Stroessner decidia praticamente tudo – o que possibilitava a existência de um ‘padrão’ mais ou menos previsível na conduta dos assuntos internacionais –, do lado argentino, o caos político e econômico no qual o governo Illía se encontrava imerso, que precipitou o golpe militar de junho de 1966, muito provavelmente só fez aumentar a insegurança e a inação do Palácio San Martín acerca das medidas voltadas para o Prata.

Com base nessas considerações – não comprovadas, de fato; porém, bastante plausíveis, haja vista as informações levantadas – é lícito supor que, para o caso ora em tela, foi o processo decisório brasileiro o mais relevante.

Por fim, espera-se que este trabalho, com sua perspectiva teórica alternativa para a investigação das relações internacionais, tenha ajudado a trazer um pouco mais de luz para esse tema – e período histórico, igualmente – ainda pouco estudado no Brasil.

Pesquisas semelhantes, que versem sobre governos e atores diferentes dos ora abordados ou ainda sobre outros eventos e decisões importantes em política externa – sobretudo no Brasil, mas também na Argentina e no Paraguai – poderão, sem dúvida, confirmar, aprofundar ou, mesmo, refutar as constatações e respostas, sempre provisórias em se tratando de Ciências Sociais, aqui apresentadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### I – FONTES PRIMÁRIAS – NÃO PUBLICADAS

#### 1. Arquivos

##### a) CPDOC/FGV – Rio de Janeiro, RJ

CPDOC, JM c mre 66.01.15, Arquivo Juracy Magalhães – *Diretriz particular e íntima para o Ministro Juracy Magalhães*, 17/01/1966. Secreto, 7p.

CPDOC, JM c mre 66.05.31, Arquivo Juracy Magalhães – *Correspondência da Embaixada brasileira em Buenos Aires* – Telegrama N° 452/600, de 07/06/1966, “O Exército e a situação política”. Confidencial, 14p.; Telegrama N° 493/600, de 22/06/1966, “*Situação Argentina. Críticas a sua política exterior. Brasil. Estados Unidos da América*”. Secreto, 10p.

CPDOC, JM c mre 66.01.27/1, Arquivo Juracy Magalhães – *Relatório do Ministro de Estado ao Presidente da República referente à demarcação de fronteira entre o Brasil e o Paraguai na região de Sete Quedas* – “Conversações entre os chanceleres do Brasil e do Paraguai”, de 28/06/1966. Secreto; 95p.

##### b) ESG/MD – Rio de Janeiro, RJ

ALENCAR, Fernando Ramos de. **Argentina: política interna e externa**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, outubro 1956. 76p. (Trabalho Individual TT-38-56).

ANDRADE, Aurélio Christino L. Cabral de. **Bases para um sistema de propaganda no Paraguai e Bolívia, de modo a influenciar a opinião pública desses países favoravelmente ao Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1959. 46p. (Trabalho Individual TT4-06-59, Curso de Informações).

BRIGGS, Moacyr Ribeiro. **Política externa, particularmente no continente**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, outubro 1956. 48p. (Trabalho de Turma TT-03-56).

CUNHA, Vasco Tristão Leitão da. **O Planejamento da política externa**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1954. 31p. (Conferência C-78-54).

\_\_\_\_\_. **Poder nacional e seus fundamentos políticos: a ação política no âmbito externo**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1954. 17p. (Conferência C-10-54).

DANTAS, Francisco Clementino San Thiago. **O poder nacional – seus móveis, interesses e aspirações – realismo e idealismo políticos**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1953. 23p. (Conferência A-02-53).

DINIZ, Carlos das Chagas *et al.* **Analisando, acuradamente, a Conjuntura Internacional e sua evolução previsível e baseando-se no Conceito Estratégico Nacional [...]**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1953. 66p. (Trabalho de Turma - TG1-07-56).

GUIMARÃES, Mário da Costa *et al.* **Política exterior e projeção internacional – Brasil: campo político**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1954. 80p. (Trabalho de Turma TT2-02-54).

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. **A segurança nacional, a política e a estratégia: conceituação e inter-relações**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1953. 18p. (Conferência A-01-53).

\_\_\_\_\_. **A segurança nacional: sua conceituação e seu estudo na ESG**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1959. 27p. (Conferência C-01-59).

## 2. Entrevistas

MATTOS, Carlos de Meira. Entrevista ao autor. Rio de Janeiro, 13 jan. 2003

TOSTA, Octávio. Entrevista ao autor. Brasília (correspondência), 30 out. e 10 nov. 2003

## II – FONTES PRIMÁRIAS – PUBLICADAS

### 1. Impressas

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **A fronteira Brasil-Paraguai**, Nota Diplomática, N° 92, de 25 de março de 1966. Brasília: MRE/SGAA/DAM, Seção de Publicações, 1966. 50p.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Governos do Brasil – 15.11.1889 a 15.03.1996**. 3ª edição rev. e atual. Brasília: PR/Casa Civil/Biblioteca, 1996. 660p.

WALTER, Roy Middleton Braga. **O papel do Conselho de Segurança Nacional no processo decisório brasileiro**. Brasília: CEE/SAE, pp. 7-22, julho 1993. (Documento de Trabalho N° 1).

### 2. Periódicos

**Boletim Adesg**, Rio de Janeiro.

**Cadernos Cebrap**, São Paulo.

**Cadernos do IPRI**, Brasília.

**Ciências Sociais Hoje**, São Paulo.

**Contexto Internacional**, Rio de Janeiro.

**DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro.

**Estrategia**, Buenos Aires, Argentina.

**Foreign Affairs**, NY, USA.

**GeoJournal**, Netherlands.

**História, ciência e saúde**, Rio de Janeiro

**Journal of Strategic Studies**, London, UK.

**Política e Estratégia**, São Paulo.

**Progress in Human Geography**, London, UK.

**Review of International Studies (RIS)**, Cambridge, UK.

**Revista Argentina de Relaciones Internacionales**, Buenos Aires, Argentina.  
**Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro.  
**Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília.  
**Revista Clube Militar**, Rio de Janeiro.  
**Revista do IGHMB**, Rio de Janeiro.  
**Revista do Serviço Público**, Brasília.  
**Revista Múltipla**, Brasília.  
**World Politics**, New Jersey, USA.

### III – FONTES SECUNDÁRIAS

#### 1. Livros

- ALBERTI, Verena. **Manual de história oral**. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 236p.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas**. São Paulo: NUPRI/USP-Annablume, 2000. Volume 4, 480p.
- \_\_\_\_\_. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico**. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000. Volume 3, 502p.
- \_\_\_\_\_. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento**. São Paulo: NUPRI-Cultura, 1996. Volume 2, 300p.
- \_\_\_\_\_. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: NUPRI-Cultura, 1996. Volume 1, 392p.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. Tradução: Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 127p.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Brasil e a América Latina, O**. 9ª edição. São Paulo: Contexto, 1999. 79p.
- ARNOLDS, Alfonso. **Geografía política y económica de la República Argentina**. 3ª edición. BsAs, Argentina: Kapelusz, 1971. 318p.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1979. 708p. (Coleção *Pensamento Político* n° 7)
- ARRUDA, Antônio de. **Escola Superior de Guerra, A: história de sua doutrina**. 2ª ed. ampl. São Paulo: GRD, Brasília: INL, 1983. 305p. (Coleção *Urca*, Vol. 1)
- BACKHEUSER, Everardo. **Geopolítica geral e do Brasil, A**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952. 276p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 178-9).
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989. 328p.
- \_\_\_\_\_. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2001)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 680p.

- \_\_\_\_\_. **Eixo Argentina–Brasil, O: o processo de integração da América Latina.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987. 120p.
- \_\_\_\_\_. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992).** São Paulo: Ensaio, 1993. 304p.
- \_\_\_\_\_. **Expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na bacia do Prata, O: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Tríplice Aliança.** 3ª edição, Rio de Janeiro-Brasília: Revan-UnB, 1998. 256p.
- \_\_\_\_\_. **Expansionismo brasileiro, O: o papel do Brasil na bacia do Prata (Da colonização ao Império).** Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985. 312p.
- BARBOZA, Mário Gibson Alves. **Na diplomacia, o traço todo da vida.** Rio de Janeiro: Record, 1992. 334p.
- BENITEZ, Luis G. **Manual de historia paraguaya.** Asunción: Imprenta Comuneros SRL, 195?. 142p.
- BERLE Jr., Adolf A. **América Latina: diplomacia e realidade.** Tradução: Hélio Pólvora e Carlos Evaristo M. Costa. Rio de Janeiro: Record, 1963. 150p.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Tradução: Carmem C. Varriale [*et al.*]; 8ª edição. Brasília: Ed. UnB, 1995. 2v.
- BOSCOVICH, Nicolás. **Geoestratégia de la Cuenca del Plata.** BsAs, Argentina: ElCid, 1979. 236p.
- BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício. **Brasil e o Mundo: novas visões.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. 448p.
- CALÓGERAS, João Pandiá. **Formação histórica do Brasil.** 6ª edição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1966. 412p. (Coleção *Brasiliana*, Vol. 42)
- CAMARGO, Aspásia; GÓES, Walder de. **Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981. 760p.
- CAMARGO, Sonia de; OCAMPO, José María Vásquez. **Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973–1984.** São Paulo: Convívio, 1988. 397p.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: memórias.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 1417p.
- CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina.** São Paulo: Ed. Unesp, 2000. 584p.
- CARSALES, Julio C. **National security concepts of States: Argentina,** UNIDIR 92/14. NY, USA: United Nations Publications, March 1992. 132p.
- CARDOZO, Efraim. **Breve historia del Paraguay.** Asunción, PY: El Lector, 1996. 140p.
- CARVALHO, Delgado de. **Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército–Record, 1971. 282p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 92)
- \_\_\_\_\_. **História diplomática do Brasil.** São Paulo: Cia Editora Nacional, 1959. 410p.
- CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da C., CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 352p.
- CASTRO, Therezinha de. **Geopolítica: princípios, meios e fins.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999. 392p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 355)

- CAUBET, Christian Guy. **Grandes manobras de Itaipu**, As: energia, diplomacia e direito na bacia do Prata. São Paulo: Acadêmica, 1991. 388p.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. 2ª edição. Brasília: Ed. UnB, 2002. 526p.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001. 320p.
- CERVO, Amado Luiz; DÓPCKE, Wolfgang (Orgs.). **Relações internacionais dos países americanos- vertentes da história**. Brasília: Linha Gráfica Ed., 1994. 442p.
- CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mário (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro-Brasília: Revan-Ed.UnB, 1998. 336p.
- CHERESKY, Isidoro; CHONCHOL, Jacques (Orgs.). **Crise e transformação dos regimes autoritários**. Tradução: Roberto Mara. São Paulo: Ícone Ed., 1986. 256p.
- CHIAVENATO, Julio José. **Geopolítica**, arma do fascismo. São Paulo: Global, 1981. 104p.
- \_\_\_\_\_. **Stroessner: retrato de uma ditadura**. São Paulo: Brasiliense, 1980. 192p.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976. 207p.
- COLLIER, David (Org.). **Novo autoritarismo na América latina**, O. Tradução: Marina Leão Teixeira V. Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 408p.
- COMBLIN, Joseph. **Ideologia da segurança nacional**, A. Tradução: A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 254p.
- CORRÊA, Manoel Pio. **Mundo em que vivi**, O. 3ª edição. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996. 2v., v.1. (552p.), v.2. (516p.)
- COSTA, Wanderley Messias da. **Estado e as políticas territoriais no Brasil**, O. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1995. 88p.
- \_\_\_\_\_. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: EDUSP/Hucitec, 1992. 374p.
- CUNHA, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC – Entrevista a Aspásia Camargo, Zairo Cheibub e Luciana Nóbrega**. Rio de Janeiro: FGV, 1994. 388p.
- DULLES, John W. Foster. **Castello Branco: o presidente reformador**. Tradução: Heitor A. Herrera. Brasília: Ed. UnB, 1983. 542p. (Coleção *Temas Brasileiros* Nº 51)
- DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999. 200p.
- ESCUDE, Carlos. **Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina, 1879-1986**. BsAs, Argentina: CARI, 2000. Disponível na Internet em: <[http://www.argentina-rree.com/documentos/contenido\\_nac.htm](http://www.argentina-rree.com/documentos/contenido_nac.htm)>. Acesso em: 15.nov.2002.
- FERREIRA, Oliveiros da Silva. **Crise da política externa**, A: autonomia ou subordinação?. Seleção e organização: Reginaldo Mattar Nasser. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 192p.
- FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Militares e a democracia**, Os: análise estrutural da ideologia do presidente Castello Branco. Rio de Janeiro: Graal, 1980. 142p. (Série *Política*, Vol. 18);
- FONSECA Jr., Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais**, A: poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 376p.

- FRAGOSO, Augusto Tasso. **História da Guerra entre a Triplíce Aliança e o Paraguai**. Rio de Janeiro: BibliEx, 1956-60. 5 volumes.
- FROTA, Luciara Silveira de Aragão e. **Brasil–Argentina: divergências e convergências**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1991. 207p.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A Visão do outro: Seminário Brasil – Argentina**. Brasília: Funag, 2000. 744p. (Seminários Brasil–Argentina, de 1997-1999).
- GÓES, Walder de. **Brasil do general Geisel, O: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978. 180p.
- GOIRIS, Fabio Anibal Jara. **Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo**. Curitiba: EDUFPR, 2000. 262p.
- GORDON, Lincoln. **Segunda chance do Brasil, A: a caminho do primeiro mundo**. Tradução: Sérgio Bath e Marcelo Raffaelli. São Paulo: Senac, 2002. 416p.
- GUEIROS, José Alberto. **Juracy Magalhães – o último tenente**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1996. 392p.
- GUGLIALMELLI, Juan Enrique. **Geopolítica del Cono Sur**. Buenos Aires, Argentina: El Cid Editor, 1979. 270p.
- GURGEL, José Alfredo Amaral. **Segurança e democracia: uma reflexão política sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército – José Olympio, 1975. 184p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 130).
- IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina**. 2ª ed. revisada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988. 224p.
- JAGUARIBE, Hélio *et al.* **Leituras de Política Internacional**. Brasília: Ed. UnB, 1982. 192p. (*Cadernos da UnB*).
- JOHNSON, Kenneth F.; FUENTES, Maria Mercedes; PARIS, Phillip L. **Argentina's mosaic of discord (1966–1968)**. Washington, D.C., USA: Institute for the Comparative Study of Political Systems (ICOPS), 1969. 68p. (*Political Studies Series N° 6*).
- JOHNSON, Va Rigoberto Cruz; FERNANDEZ, Augusto Varas. **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina**. 1ª edición. Chile: Flacso/CEEA, 1983. 494p.
- KELLY, Philip. **Checkerboards & shatterbelts: the geopolitics of South America**. TX, USA: Univ. of Texas Press, 1997. 244p.
- KELLY, Philip; CHILD, Jack (Orgs.). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica**. CO, USA: Lynne Rienner Publ., 1988. 276p.
- LAFEBER, Walter. **America, Russia and the Cold War, 1945-1996**. 8<sup>th</sup> edition. NY, USA: McGraw-Hill, 1997. Chapter 10. 416p.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001. 128p.
- LAFER, Celso; PEÑA, Félix. **Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973. 120p. (Colección *Fichas*, 17).
- LAINO, Domingo. **Paraguai: fronteiras e penetração brasileira**. Tradução: Jorge S. Rajoy. São Paulo: Global Editora, 1979. 248p.
- MAGNOLI, Demétrio. **Corpo da pátria, O: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)**. São Paulo: Unesp–Moderna, 1997. 320p.



- \_\_\_\_\_. **O que é geopolítica?**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 80p.
- MALAN, Alfredo Souto. **Missão militar francesa de instrução junto ao Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988. 268p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 262).
- MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e nações**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 1994. 96p.
- MARTINELLI, Marcelo. **Mapas da geografia e cartografia temática**. São Paulo: Contexto, 2003. 112p.
- MARTINS, Carlos Estevam. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 428p.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002. 160p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 386).
- \_\_\_\_\_. **Geopolítica e teoria de fronteiras: fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990, 116p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 274).
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996. 256p.
- MENEZES, Alfredo da Mota. **A herança de Stroessner: Brasil-Paraguai (1955-1980)**. Campinas, SP: Papirus, 1987. 188p.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas, SP: Papirus, 1995. 260p.
- \_\_\_\_\_. **Geopolítica e política externa brasileira**. Marília, São Paulo: Faculdade de Educação, Filosofia, Ciências Sociais e da Documentação, Unesp, 1987b. 45p. (Séries Monográficas, *Relações Internacionais* N° 5, Publicação Avulsa N° 78)
- \_\_\_\_\_. **Geopolítica e autoritarismo: o caso brasileiro**. Marília, São Paulo: Faculdade de Educação, Filosofia, Ciências Sociais e da Documentação, Unesp, 1984b. 44p. (Publicação Avulsa N° 69)
- MOLINAS, José; MONTERO, Marcela; PÉREZ-LINÁN, Aníbal; SAIEGH, Sebastián. **Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay**. Asunción, PY: *Desarrollo*, Instituto de Capacitación y Estudios, abril 2004. 102p. Disponível na Internet: <<http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr229finaldraft.pdf>>. Acesso em: 20.abr.2004.
- MORGENTHAU, Hans J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. Brief Edition. Revised Kenneth W. Thompson. MS, USA: McGraw-Hill, 1993. 420p.
- NETO, Luciano Costa. **Hegemonia e política de Estado (do marxismo à Realpolitik)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988. 184p.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas, SP, Papirus, 1987b. 199p.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de *et al.* **Forças Armadas no Brasil, As**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987a. 188p.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Força Armadas, As: política e ideologia no Brasil, 1964-1969**. Petrópolis, Vozes, 1976. 136p.
- PAPP, Daniel S. **Contemporary international relations: framework for understanding**. 5<sup>th</sup> Ed. NY, USA: Allyn and Bacon Publ., 1997. 582p.

- PARKER, Geoffrey. *Western political thought in the 20<sup>th</sup> century*. NY, USA: St. Martin's Press, 1985. 200p.
- PEDRAZA, Luis Dallanegra (Org.). *Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata*. BsAs, Argentina: Editorial Pleamar, 1983. 200p.
- PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 368p.
- POMER, Leon. *Conflitos da bacia do Prata, Os*. São Paulo: Brasiliense, 1979. 226p.
- PREWITT, Kenneth; STONE, Alan. *The Ruling Elites: Elite Theory, Power, and American Democracy*. NY, USA: Harper & Row, 1973. 244p.
- REICHEL, Heloisa Jochims; GUTFREIND, Ieda. *Fronteiras e guerras no Prata*. São Paulo: Atual, 1995. 76p.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difel, 1967. 542p.
- ROBERTS, Geoffrey K. *Dicionário de análise política*. Tradução: Leônidas Gontijo de Carvalho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. 258p.
- RODRIGUES, José Honório. *Aspirações nacionais: interpretação histórico-política*. 4<sup>a</sup> ed. revisada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. 238p.
- \_\_\_\_\_. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966. 234p.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo Antonio S. *História diplomática do Brasil, Uma: 1531-1945*. Organização: Leda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. 512p.
- ROJAS, Antonio Cavalla (Org.). *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. 477p. (*Antologías – Lecturas Universitarias* 31).
- ROUQUIÉ, Alain. *Estado militar na América Latina, O*. Tradução: Leda Rita Cintra Ferraz. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1984. 480p.
- SANTOS, Sydney M. G. dos. *Páginas de geopolítica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993. 252p.
- SCENNA, Miguel Angel. *Los militares*. Buenos Aires, AR: Ed. Belgrano, 1980. 365p.
- SCHILLING, Paulo R. *Expansionismo brasileiro, O: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamaraty*. Tradução: Adalberto e Maria José Lago Cavalcante. São Paulo: Global, 1981. 288p.
- SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil – Foreign policy of a future world power*. CO, USA: Westview Press, 1976. 236p.
- SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil*. 3<sup>a</sup> edição. Brasília, Editora UnB, 1981. 328 p.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967. 278p.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica e poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003. 634p.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento estratégico*. 2<sup>a</sup> ed. Brasília: Ed. UnB, 1981. 536p. (*Cadernos da UnB*)
- SOARES, Álvaro Teixeira. *História da formação das fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1972. 400p.

- SOUSA, Cláudio Garcia (Org.). **Minha experiência diplomática** – Juracy Magalhães. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971. 292p.
- STEPAN III, Alfred Charles. **Authoritarian Brazil: origins, policies, and future**. London, GB: Yale University, 1973. 266p.
- \_\_\_\_\_. **Militares na política, Os** – as mudanças de padrões na vida brasileira. Tradução: Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1975. 224p.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Estrutura do autoritarismo brasileiro**, A. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982. 182p.
- TOSTA, Octávio. **Teorias geopolíticas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984. 104p. (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 225).
- TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil**. 4ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947. 256p. (Séria *Brasiliana*, Vol. 50).
- TREVISAN, Leonardo. **O que todo o cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro**. São Paulo: Global, 1985. 96p.
- VALDÉS, Jorge A. Tapia. **El Terrorismo de Estado: La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur**. México: Editorial Nueva Imagen, 1980. 286p.
- VESENTINI, José William. **Capital geopolítica**, A. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1986. 240p.
- \_\_\_\_\_. **Imperialismo e geopolítica global: espaço e dominação na escala planetária**. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1990. 100p.
- VIANA Filho, Luiz. **Governo Castello Branco, O**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército- José Olympio, 1975. Vol. 2, 572p. 2v.
- VIEIRA, R. A. Amaral. **Intervencionismo e autoritarismo no Brasil**. São Paulo: Difel, 1975. 272p.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **Política externa do regime militar brasileiro, A**: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: UFRGS, 1998. 416p.
- WOLFERS, Arnold. **Discord and collaboration** – essays on international politics. MD, USA: Johns Hopkins University Press, 1962. 284p.

### 1.1. Partes e capítulos de livros e de outras monografias

- ATENCIO, Jorge E. El pensamiento geopolítico y posición ante el mismo. In: ROJAS, Antonio Cavalla (Org.). **Geopolítica y Seguridad Nacional en América**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. pp. 17-70.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mário (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro-Brasília: Revan-Ed.UnB, 1998. pp. 289-334.
- BECKER, Berta K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná Elias de *et al.* (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. pp. 271-307.

- BOSCOVICH, Nicolás. La Argentina en la Cuenca del Plata. In: PEDRAZA, Luis Dallanegra (Org.). **Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata**. Buenos Aires, AR: Editorial Pleamar, 1983. pp. 57-123.
- BUENO, Clodoaldo. A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade. In: **A visão do outro: seminário Brasil-Argentina**. Brasília: Funag, 2000. pp. 243-254.
- CAUBET, Christian Guy. A política hidroenergética brasileira e a evolução do quadro diplomático na bacia do Prata (1962-1990). In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico**. São Paulo: Annablume-USP, 2000. Vol. 3, pp. 111-140.
- CAVAGNARI Filho, Geraldo Lesbat. Notas sobre Estratégia e o emprego futuro da força. In: Braz Araújo (Coord.). **Estratégia no novo cenário mundial**. São Paulo: Naippe/USP, 1996. Vol. 5. (Anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos).
- \_\_\_\_\_. Autonomia militar e construção de potência. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de *et al.* **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987a. pp. 57-99.
- \_\_\_\_\_. Brasil: introdução ao estudo de uma potencia média. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (Coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas, SP, Papirus, 1987b. pp. 133-144.
- CAVIEDES, César N. The emergence and development of geopolitical doctrines in the Southern Cone countries. In: KELLY, Philip; CHILD, Jack (Orgs.). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica**. CO, USA: Lynne Rienner Publ., 1988. pp. 13-29.
- CERVO, Amado L. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr., Domício. **Brasil e o Mundo: novas visões**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. pp. 319-361.
- \_\_\_\_\_. Política externa e desenvolvimento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos. in: CERVO, Amado Luiz; DÓPCKE, Wolfgang (Orgs.). **Relações internacionais dos países americanos - vertentes da história**. Brasília: Linha Gráfica Ed., 1994, p. 358-367.
- COLLIER, David. Resumo do modelo autoritário-democrático. In: COLLIER, David (Org.). **O Novo autoritarismo na América latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. pp. 27-39.
- CORRÊA, Roberto L. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias de *et al.* (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. pp. 15-47.
- DORATIOTO, Francisco F. M. Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mário (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro-Brasília: Revan-Ed.UnB, 1998. pp. 167-237.
- FONSECA Jr., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999. pp. 17-42.
- GARCIA, Marco Aurélio. O Brasil e a (in)segurança global. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999. pp. 175-192.

- HILTON, Stanley E. Brasil – Argentina. In: JAGUARIBE, Hélio *et al.* **Leituras de Política Internacional**. Brasília: Ed. UnB, 1982. pp. 101-118. (Cadernos da UnB).
- KELLY, P; CHILD, J., An Overview: Geopolitics, Integration, and Conflict in the Southern Cone and Antarctica . In: KELLY, Philip; CHILD, Jack. (Orgs.). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica**. CO, USA: Lynne Rienner Publ., 1988. p.1-10.
- LEZCANO, Carlos Maria. Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay. In: JOHNSON, Va R. Cruz; FERNANDEZ, Augusto Varas. **Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina**. Primera edición. Chile: Flacso/CEEA, 1993. pp. 249-267.
- MACKINDER, Halford J. El Pivote geográfico de la historia. In: ROJAS, Antonio Cavalla (Org.). **Geopolítica y Seguridad Nacional en América**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. pp. 71-88.
- MARTINS, Luciano. Novas dimensões da Segurança Nacional. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1999. pp. 43-48.
- MORAES, João Quartim de. O argumento da força. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de *et al.* **As Forças Armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987a. pp.11-56.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Doutrina de Segurança Nacional: pensamento político e projeto estratégico. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas, SP, Papyrus, 1987b. pp. 53-86.
- PEDRAZA, Luis Dallanegra. Situación energética argentina y la Cuenca del Plata. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Los países del Atlántico Sur: geopolítica de la Cuenca del Plata**. Buenos Aires, AR: Pleamar, 1983. pp. 11-56.
- PENNA, J. O. Meira. Brazilian geopolitics and foreign policy. In: KELLY, Philip; CHILD, Jack (Orgs.). **Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica**. CO, USA: Lynne Rienner Publ., 1988. pp. 100-110.
- PINHEIRO, Leticia de Abreu. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas**. São Paulo: NUPRI/USP-Annablume, 2000. Vol. 4, pp. 449-474.
- RAPOPORT, Mário. Os países do Cone Sul e as grandes potências. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mário (Orgs.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro-Brasília: Revan-Ed.UnB, 1998. pp. 239-288.
- SARAIVA, Jose Flavio Sombra. O nacionalismo como força profunda nas relações internacionais na América Latina. In: CERVO, Amado Luiz; DÖPCKE, Wolfgang (Orgs.). **Relações internacionais dos países americanos – vertentes da história**. Brasília: Linha Gráfica, 1994. pp. 180-24.
- SCENNA, Miguel Angel. Azules y Colorados - Un país sin esquemas propios. In: \_\_\_\_\_. **Los militares**. BsAs, Argentina: Belgrano, 1980. pp. 247-353.
- STEPAN III, Alfred Charles. Social origins and their meaning for political behavior. In: \_\_\_\_\_. **Patterns of civil-military relations: the Brazilian political system**. 1969. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Columbia University, NY, USA, pp. 70-81;

\_\_\_\_\_. The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. In: \_\_\_\_\_. **Authoritarian Brazil: origins, policies, and future.** London, GB: Yale University, 1973. pp. 47-65.

VIOTTI, Maria Luiza R. As relações Brasil – Bolívia sob o signo da cooperação energética (1930–1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930–1990): o desafio geoestratégico.** São Paulo: Annablume-USP, 2000. Vol. 3, pp. 187-210.

## 2. Artigos de revistas, *journals* e outros periódicos

ASSOCIAÇÃO DOS DIPLOMADOS DA ESG. Adesguianos no Governo. **Boletim Adesg,** Rio de Janeiro, N° 103, pp. 11-15, mar–abr 1964.

BARROS, Alexandre de S. C. A formação das elites e a continuação da construção do Estado nacional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro: IUPERJ, n° 15, pp. 101-122, 1977.

BECKER, Berta K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro: IBGE, Ano 50, Número Especial, Tomo 2, pp. 99-125, 1988.

BERNAL–MEZA, Raúl. A política exterior da Argentina e as relações com Brasil. **Revista Múltipla,** Brasília: FIUPIS, Ano 3, N° 4, p. 1-7, 1998.

CAMARGO, Sonia de. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro: PUC-IRI, Vol. 2, pp. 63-80, jul.-dez. 1985.

CAUBET, Christian Guy. Diplomacia, geopolítica e direito na bacia do Prata. **Política e Estratégia,** São Paulo: Convívio, Vol. II, N° 2, pp. 337-346, abr–jun 1984.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol. 28, N° 1, pp. 113-131, 1985.

CLAUDE Jr., Inis L. The balance of power revisited. **Review of International Studies (RIS),** Great Britain: University of Exeter, Vol. 15, Number 2, pp. 77-85, April 1989. (Special Issue on the Balance of Power).

CLINE, Ray. Avaliação do poder mundial. **Política e Estratégia,** São Paulo: Convívio, Vol. I, N° 1, pp. 7-19, out–dez 1983.

FREIXINHO, Nilton. Histórico da Itaipu: uma visão político–estratégica. **Revista do IGHMB,** Rio de Janeiro: Bibliex, Ano 56, N° 82, pp. 27-39, 1996.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961 - 1989). **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília: IBRI–UnB, Ano 40, N° 1, pp. 18-40, 1997.

GOMES, Lucia Maria Gaspar. Cronologia do governo Castelo Branco. **DADOS - Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol. 1, N° 2–3, pp. 112–132, 1967.

GRAY, Colin. Clausewitz rules, OK? The future is past – with GPS. **Review of International Studies (RIS),** Great Britain: Cambridge Univ. Press, Vol. 25, Special Issue, pp. 161-182, December 1999. (Special Issue on Controversies in World Politics 1989-1999).

- GRILLO, Vera de Araújo. A teoria dos sistemas e o modelo da ESG: uma análise. **Política e Estratégia**, São Paulo: Convívio, Vol. VI, N° 1, pp. 75-97, jan-mar 1988.
- HILTON, Stanley E. Brasil e Argentina: da rivalidade à *entente*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: IBRI, Ano 36, N° 2, pp. 54-66, 1993.
- \_\_\_\_\_. Brasil – Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: IBRI, Ano 30, N° 119-120, pp. 137-150, 1987.
- KENNEDY, P.; CHASE, R.; HILL, E. Pivotal States and U.S. Strategy. **Foreign Affairs**, NY, USA: Council on Foreign Relations, Vol. 75, No. 1, pp. 33-51, Jan-Feb. 1996.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. **Cadernos do IPRI**, Brasília: Funag-IPRI, N° 11, pp. 63-71, 1994.
- LITTLE, Richard. Deconstructing the balance of power: two traditions of thought. **Review of International Studies (RIS)**, Great Britain: University of Exeter, Vol. 15, Number 2, pp. 87-100, April 1989. (Special Issue on the Balance of Power).
- MAMADOUH, Virginie D. Geopolitics in the nineties: one flag, many meanings. **GeoJournal**, Vol. 46, No. 4, Netherlands: Kluwer Academic Publ., pp. 341-357, 1998.
- MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 1964-1974. **Cadernos Cebrap**, São Paulo: Brasiliense, N° 12, pp. 53-98, abr-jun 1975.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Escola Superior de Guerra: mito e realidade. **Política e Estratégia**, São Paulo: Convívio, Vol. V, N° 1, pp. 76-97, jan-mar 1987a.
- \_\_\_\_\_. Geopolítica e política externa brasileira. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo: Cortez, p.143-161, 1984a. (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, out. 1983).
- MOORHEAD, Wright. The balance of power – controversial but indispensable? **Review of International Studies (RIS)**, Great Britain: University of Exeter, Vol. 15, Number 2, pp. 211-214, April 1989. (Special Issue on the Balance of Power).
- PUIG, Juan Carlos. La política externa Argentina y sus tendencias profundas. **Revista Argentina de Relaciones Internacionales**, BsAs, Argentina: CEINAR, N° 1, pp. 7-21, enero-abril 1975
- RAPOPORT, Mário; LAUFER, Rubén. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Ano 43, Vol. 1, pp. 69-98, 2000.
- SANTOLALLA, Gino Costa. A expansão da presença brasileira na América do Sul. **Política e Estratégia**, São Paulo: Convívio, Vol. VII, N° 1, pp. 25-39, jan-mar 1989.
- SANTOS, Norma Breda dos. Geopolítica e segurança nacional. **Política e Estratégia**, São Paulo: Convívio, Vol. V, N° 4, pp. 550-574, out-dez 1987.
- \_\_\_\_\_. A geopolítica argentina. **Política e Estratégia**, São Paulo: Convívio, Vol. V, N° 1, pp. 98-116, jan-mar 1987.
- SCHROEDER, Paul W. The nineteenth century system: balance of power or political equilibrium? **Review of International Studies (RIS)**, Great Britain: University of Exeter, Vol. 15, Number 2, pp. 135-153, April 1989. (Special Issue on the Balance of Power).
- SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 41, Vol. 112, n.2, pp. 43-58, abr-jun 1984.

- SHEEHAN, Michael. The place of the balancer in balance of power theory. **Review of International Studies (RIS)**, Great Britain: University of Exeter, Vol. 15, Number 2, pp. 123-134, April 1989 (Special Issue on the Balance of Power).
- TOSTA, Octávio. A emocionante questão do Salto Grande das Sete Quedas, ou de Guairá. **Revista Clube Militar**, Rio de Janeiro, n° 406, p. 13, janeiro-fevereiro 2004.
- \_\_\_\_\_. A emocionante questão do Salto Grande das Sete Quedas, ou de Guairá. **Revista Clube Militar**, Rio de Janeiro, N° 404, p. 5, setembro-outubro 2003.
- \_\_\_\_\_. A emocionante questão do Salto Grande das Sete Quedas, ou de Guairá. **Revista Clube Militar**, Rio de Janeiro, N° 402, p. 7, maio-jun 2003.
- TRINDADE, Hélgio. A construção do Estado nacional na Argentina e no Brasil (1810–1900): esboço de uma análise comparativa. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol. 28, N° 1, pp. 61-87, 1985.
- TUATHAIL, Gearoid Ó. Understanding critical geopolitics: geopolitics and risk society. **The Journal of Strategic Studies**, London, UK: Frank Cass, Vol. 22, No.2–3, Special Issue (Geography, Geopolitics and Strategy), pp. 1-12, January 1999.
- \_\_\_\_\_. The critical reading/writing of geopolitics: re-reading/re-writing Wittfogel, Bowman and Lacoste. **Progress in Human Geography**, London, UK: Arnold Publ., Vol. 18, pp. 313-332, 1994.
- VERGARA, Moema R. Uma história social da ciência e tecnologia. **Historia, ciência e saúde**, Rio de Janeiro: Inst. Oswaldo Cruz, Vol.9, N° 3, pp.710-714, set./dez. 2002.

## 2.1. Artigos de periódicos *online*

- CERVO, Amado Luiz. Latin America and the Cold War. **Via Mundi**, Brasília: Relnet, N° 2, out-dez. 2002. Disponível na Internet: <<http://www.relnet.com.br/pgn/via/2000/160revista.pdf>>. Acesso em: 02.ago.2001
- CHILD, John. Latin America: Military-Strategic Concepts. **Air University Review**, sep-oct. 1976. Disponível na Internet: <<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1976/sep-oct/child.html>>. Acesso em: 22.jul.2003
- CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (Org.). **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina** [online], BsAs, Argentina: CARI, 2000. Disponível na Internet em: <<http://www.argentina-rree.com/historia.htm>>. Acesso em: 15.nov. 2000.
- ESCUDE, Carlos. **Contenido nacionalista de la enseñanza de la geografía en la República Argentina, 1879-1986**. BsAs, Argentina: CARI, 2000. Disponível na Internet em: <<http://www.argentina-rree.com>>. Acesso em: 15.nov.2000.
- HIRST, Mônica. Os governos militares (1964–1985) – Reforço nas relações com a América Latina: a Diplomacia das Cachoeiras. **História da diplomacia brasileira** [online], Brasília: MRE/ACS. Disponível na Internet: <[http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h\\_diplom/gm019.htm](http://www.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/gm019.htm)>. Acesso em: 12.jul.2002.
- KELLY, Phil; PÉREZ, Luisa. The "Shatterbelts" of the Americas. **Historical Text Archive**, MI, USA: Mississippi State University, 2000. 8p. Disponível na Internet: <<http://historicaltextarchive.com/sections.php?op=viewarticle&artid=415>>. Acesso em: 24.mai.2003.



- LESSA, Antonio C.; SPEKTOR, Matias; CHIARELLI, Paulo J. Cronologia das relações internacionais contemporâneas e da política exterior do Brasil – de 1945 aos nossos dias. **Cena Internacional**, Brasília: Relnet, Vol. 2, N° 1, dezembro 2000. pp. 171-205. Disponível na Internet: <<http://www.relnet.com.br/pgn/cena/2000/1605.pdf>>. Acesso em: 20.ago.2003.
- MABRY, Donald J. Geopolitics of Paraguay: Pivotal Position Within A Model of Geopolitics. **Historical Text Archive**, MI, USA: Mississippi State University, 2000. 19p. Disponível na Internet: <<http://historicaltextarchive.com/sections.php?op=viewarticle&artid=416>>. Acesso em: 10.jan.2003.
- MACHADO, Lia Osorio. Sistemas, Fronteiras e Território. **Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul**, Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/DEGEO, 9p., 2002. Disponível na Internet: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsos01.htm>>. Acesso em: 13.nov.2003
- OWENS, Mackubin Thomas. In defense of classical geopolitics. **Naval War College Review**, NY, USA: NWC, Vol. 52, No. 4, Autumn 1999. pp. 59-78. Disponível na Internet: <<http://www.nwc.navy.mil/press/Review/1999/autumn/art3-a99.htm>>. Acesso em: 02.ago.2002.
- PEDRAZA, Luiz Dallanegra. Política exterior argentina: definiciones, elementos, metodo y tendencias. **Debates**, BsAs, Argentina, Vol. 2, N° 5, maio 1998. pp. 1-12. Disponível na Internet: <<http://www.geocities.com/luisdallanegra/metodopol.htm>>. Acesso em: 25.set. 2002.
- STEIMAN, Rebeca. Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira. **Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul**, Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/DEGEO, 12p., 2002. Disponível na Internet: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsoso2.htm>>. Acesso em: 13.nov.2003
- STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osorio. Limites e Fronteiras Internacionais uma discussão histórico-geográfica. **Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul**, Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/DEGEO, 16p., 2002. Disponível na Internet: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsos04.htm>>. Acesso em: 13.nov.2003

### 3. Teses e dissertações

- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico: (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64)**. 1985. 2 Vol. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PEIXOTO, Renato Amado. **Terra sólida: a influência da geopolítica brasileira e da Escola Superior de Guerra na política externa do governo Castello Branco**. 2000. 308f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- PITTMAN, Howard Taylor. **Geopolitics in the ABC countries: a comparison**. 1981. 442f, v.2. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – The American University, Washington, D.C., USA. 5 volumes (1725p.).
- SILVA, André Luiz Reis da. **Entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castello Branco (1964–1967)**. 1999. 161f. Dissertação (Mestrado em História) –

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SIMÕES, Teotônio. **Os Bacharéis na Política** – A Política dos Bacharéis. 1983. [n.d.]. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível na Internet em: <<http://www.teotonio.org/teses/bach.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2004.

SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)**. 2002. 175f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

STEPAN, Alfred C. **Patterns of civil-military relations: the Brazilian political system**. 1969. 474f. Tese (Doutoramento em Ciência Política) – Faculty of Political Science, Columbia University, New York, USA.

#### IV – BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724: Informação e documentação - Trabalhos acadêmicos**. Rio de Janeiro: ABNT, ago.2002. 6p.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520: Informação e documentação - Apresentação de citações em documentos**. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002. 7p.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023: Informação e Documentação - Referências - Elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, ago. 2002. 24p.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998. 360p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 27<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1988. 398p.

BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Editors). **International Relations Theory Today**. PA. USA: The Pennsylvania State University Press, 1995. 367p.

BRANCO, Carlos Castello. **Militares no poder, Os: 1964-1967**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977. 680p.

BULL, Hedley. The Theory of International Politics, 1919-1969. In: DER DERIAN, James (ed.). **International Theory: Critical Investigations**, NY, USA: New York Univ. Press, 1995, pp. 181-211. (Published before In: PORTER, Brian Ernest (ed.). **The Aberystwyth papers: international politics, 1919-1969**. London, Oxford University Press, 1972)

BUZAN, Barry. The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Editors). **International Relations Theory Today**. PA. USA: The Pennsylvania State University Press, 1995. pp. 198-216.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Lanterna na popa, A: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 1417p.

CANNABRAVA Filho, Paulo. **Militarismo e imperialismo en el Brasil**. BsAs, Argentina: Editorial Tiempo Contemporaneo, 1970. 224p.

CASTRO, Marcus Faro. **De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição**. Brasília: UnB-REL, 2<sup>o</sup> semestre – 2001. 64p. (*Cadernos do REL* N° 20)

- CASTRO, Tiago Castro de. **Espaços geográficos: sistemáticas de estudo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994. 128p.
- CERVO, Amado Luiz (Org.). **Desafio internacional, O: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Ed. UnB, 1994, 359p.
- CLARKE, Michael; WHITE, Brian (Editors). **Understanding foreign policy – The foreign policy systems approach**. GB: Edward Elgar Publ. Lmted., 1989. 224p.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976. 207p.
- COHEN, Saul Bernard. **Geography and Politics in a World Divided**. 2<sup>nd</sup> ed. NY, USA: Oxford Univ. Press, 1973. 334p.
- COLLIER, David; CARDOSO, Fernando H.; O'DONNELL, Guillermo et. al. **Novo autoritarismo na América latina, O**. Tradução de Marina Leão Teixeira V. Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 408p.
- CRESPIGNY, Anthony de; CRONIN, Jeremy. **Ideologias políticas**. Trad. Sérgio Duarte. 2ª edição. Brasília: Ed. UnB, 1998. 144p.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 1983. 270p.
- DEUTSCH, Karl W. **Análise das relações internacionais**. Trad. Alcides Gastão R. Prates. Brasília: Ed. UnB, 1978. 263p. (*Pensamento Político* n° 1)
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF Jr., Robert L. **Contending theories of international relations: a comprehensive survey**. 4<sup>th</sup> Ed. GB: Longman, 1996. 610p.
- DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe**. Trad. Ayeska B. O. Farias. Petrópolis, RJ, Vozes, 1981. 816p.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Tradução Ane Lize S. de Magalhães. Brasília-SP: UnB-Imprensa Oficial, 2000. 484p.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 18ª edição. Tradução: Gilson César C. de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2003. 176p.
- FERNANDES, Heloísa Rodrigues. **Militares como categoria social, Os**. São Paulo: Global Ed., 1979. 270p.
- GARCIA, Eugenio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais**. São Paulo-Brasília: Ed. Alfa-Ômega-Funag, 2000. 224p.
- GUIMARÃES, Lytton L. **Relações internacionais como campo de estudos**. Brasília: UnB-REL, 2º semestre – 2001. 62p. (*Cadernos do REL* N° 17)
- IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina**. 2ª ed. revisada, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, 224p.
- \_\_\_\_\_. **Formação do Estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. 162p.
- JAGUARIBE, Helio. **Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano**. Rio de Janeiro: Paz e Terra-Iepes, 1985. 64p.
- KAPLAN, Marcos T. **Formação do Estado nacional**. Trad. Lygia Maria Baeta Neves. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974. 332p.

- KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais – um tratamento social**. Tradução Helena Mendes Rotundo. 7ª reimp. São Paulo: EPU, [s.d.]. 384p.
- KNORR, Klaus Eugen; VERBA, Sidney (Editors). **The International System: Theoretical Essays**. NJ, USA: Princeton Univ. Press, 1982. 240p.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de. . **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987. 200p.
- LAKE, David A.; POWELL, Robert (Orgs.). **Strategic choice and international relations**. NJ, USA: Princeton Univ. Press, 1999. 272p.
- LEITE, Dante Moreira. **Caráter nacional brasileiro, O – história de uma ideologia**. 5ª ed. São Paulo: Ática, 1992. 344p.
- LEONARD, Rogers Ashley. **Clausewitz – trechos de sua obra**. Tradução Delcy G. Doubrawa. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988 (Coleção *Gen. Benício*, Vol. 265). 200p.
- LIEUWEN, Edwin; JOHNSON, John F.; ALBA, Victor; PYE, Lucien W. **Militarismo e política na América Latina**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. 112p.
- LINDBLOM, Charles E. **Processo de decisão política, O**. Trad. Sérgio Bath.. Brasília: Ed. UnB, 1981. 124p. (*Pensamento Político* nº 33)
- MACHADO, Luiz Toledo. **Formação do Brasil e unidade nacional**. São Paulo: Ibrasa, 1980. 288p.
- MANNERS, Gerald. **Geografia da energia**. 2ª ed. Tradução Christiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 212p.
- MAR, José Matos (org.). **La dominación de América Latina**. BsAs, Argentina: Amorrortu Editores, 1972. 186p.
- MARRA, Teresinha Aparecida Mendes. **A política externa brasileira de 1961 a 1967**. Goiânia: Ed. UCG, 2000. 72p. (*Cadernos de Pesquisa* N° 19)
- MARTINS Filho, João Roberto. **Palácio e a caserna, O: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)**. São Carlos, SP: EDUFSCar, 1995. 204p.
- McCANN, Frank D. **Nação armada, A: ensaios sobre a história do exército brasileiro**. Trad. Sílvio Rolim. Recife: Ed. Guararapes, 1982. 224p.
- MOOG, Vianna. **Bandeirantes e pioneiros: paralelo entre duas culturas**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. 346p.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. 194p.
- NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil, A: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro–Brasília: Jorge Zahar Editor–Enap, 2003. 150p.
- OLIC, Nelson Bacic. **Conflitos do mundo: questões e visões geopolíticas**. 1ª ed. São Paulo: Moderna, 1999. 72p.
- \_\_\_\_\_. **Geopolítica da América Latina**. 14ª ed. São Paulo: Moderna, 1992. 96p.
- PAPP, Daniel S. **Contemporary international relations: framework for understanding**. 5th Ed. NY, USA: Allyn and Bacon Publ., 1997. 582p.

- PENNA, J. O. de Meira. **Política externa: segurança e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Agir, 1967. 218p.
- PINHEIRO, Paulo Sergio (coord.). **Estado na América Latina, O**. Rio de Janeiro–São Paulo: Paz e Terra–Cedec, 1977. 100p.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução Francisco Silva. Revisão Carlos Roberto Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977. 356p.
- RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3ª ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999. 334p.
- ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio (Coords.). **Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais**. São Paulo: Marco Zero, 1988. 200p.
- SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 10ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 418p.
- SCHILLING, Kurt. **História das idéias sociais**. Tradução Fausto Guimarães. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. 400p.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 124p.
- SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil**. 3ª ed. Brasília–Rio de Janeiro: Ed. UnB-José Olympio, 1981. 328p. (Coleção *Temas Brasileiros* Vol. 7)
- SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. **Castello Branco: a tomada o poder (1964-1967)**. São Paulo: Ed. Três, 1983. 180p.
- SINGER, J. David. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, Vol. 14, No. 1, October 1961, pp. 77-92.
- \_\_\_\_\_. International Conflict: Three Levels of Analysis. **World Politics**, Vol. 12, No. 3, April 1960, pp. 453-461.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castello a Tancredo (1964-1985)**. 5ª reimp. Trad. Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 608p.
- \_\_\_\_\_. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. 7ª edição. Trad. Ismênia Tunes Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 512p.
- SOARES, Teixeira. **Brasil no conflito ideológico global (1937-1979)**, O. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. 240p.
- STEIN, Stanley J.; STEIN, Barbara H. **Herança colonial da América Latina: ensaios de dependência econômica**. Tradução Jose Fernandes Dias Rio: Paz e Terra, 1976. 158p.
- VESENTINI, José William. **Imperialismo e geopolítica global: espaço e dominação na escala planetária**. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1990. 100p.
- VIANNA, F.J. Oliveira. **Raça e assimilação**. 2ª edição aumentada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. 285p. (Série *Brasíliana* Vol. 4)
- \_\_\_\_\_. **Populações meridionais do Brasil**. 3ª ed. aumentada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933. 454p. (Série *Brasíliana* Vol. 8)
- VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos de metodologia científica**. 2ª ed. Brasília: Paralelo 15 – Unb, 1999. 251p.

- VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory: realism, pluralism, globalism**. 2<sup>nd</sup> Ed. NY, USA: Macmillan Publ. Co., 1993. 606p.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **História do século XX**. 2<sup>a</sup> ed. ampl. Porto Alegre: Novo Século, 2000. 248p.
- WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War**. NY, USA: Columbia Univ. Press, 1959.
- WAMBERTO, José. **Castello Branco: revolução e democracia**. Rio de Janeiro: [s.e.], 1970. 160p.
- WENDZEL, Robert L. **International relations: a policymaker focus**. 2<sup>nd</sup> Ed. NY, USA: John Willey & Sons, 1979. 266p.
- WIGHT, Martin. **Política do poder, A**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. Brasília: Ed. UnB, 1985. 263p. (*Pensamento Político* n° 67)
- WILKINSON, David O. **Comparative foreign relations: framework and method**. CA, USA: Dickenson Publ. Co., 1978. 192p.