

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Vitor Loureiro Sion

A política externa do governo Castello Branco nas atas do Conselho de Segurança Nacional: determinantes domésticos na ação internacional de um ator semiperiférico (1964-1967)

Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP)

São Paulo
2016

Vitor Loureiro Sion

A política externa do governo Castello Branco nas atas do Conselho de Segurança Nacional: determinantes domésticos na ação internacional de um ator semiperiférico (1964-1967)

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, linha de pesquisa “Política Externa Brasileira”, sob a orientação da Profa. Dra. Flavia de Campos Mello.

São Paulo

2016

Sion, Vitor Loureiro.

S237 A política externa do governo Castello Branco nas atas do Conselho de Segurança Nacional: determinantes domésticos na ação internacional de um ator semiperiférico (1964-1967) / Vitor Loureiro Sion. – São Paulo, 2016.

134 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Flavia de Campos Mello.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2016.

1. Brasil – Relações exteriores – 1964-1985. 2. Brasil – Segurança nacional. 3. Brasil – Presidente (1964-1967 : Castello Branco). I. Autor. II. Título.

CDD 327.81

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Matias Spektor (Fundação Getulio Vargas)

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dra. Flavia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

O desenvolvimento deste trabalho contou com financiamento da Fundação São Paulo (FUNDASP) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

AGRADECIMENTOS

Aos que são parte de mim, Ricardo, Cristina, Julia e Murilo.

À minha família, Loureiro e Sion, orgulho que nem todos podem ter.

À professora Flavia de Campos Mello, pelas sugestões e as leituras criteriosas feitas no decorrer dos últimos dois anos.

Ao professor Reginaldo Nasser, pelo incentivo permanente e o empréstimo de incontáveis livros.

A Érica Saboya, Felipe Amorim e Rodolfo Machado, pelas horas perdidas na leitura e na discussão do processo de elaboração deste trabalho.

À Marina Dias, por motivos que justificariam uma tese de doutorado.

Ao professor Matias Spektor, pela relevante contribuição acadêmica na fase final desta dissertação.

Ao Haroldo Ceravolo por ter me colocado no caminho do estudo da ditadura militar e, ao lado de Joana Monteleone, fomentado um grupo de pesquisa que foi fonte de incalculável conhecimento para esta dissertação de mestrado.

Ao professor Paulo Pereira, pelas contribuições na banca de qualificação.

Aos colegas de San Tiago Dantas, que facilitaram a inserção no mundo das Relações Internacionais.

A todos os meus amigos, representados por Diogo Ribeiro e Marco Ferragina, da “República da Angélica”, que fizeram dos dois anos de mestrado um período menos tortuoso.

RESUMO

O trabalho analisa a política externa do governo de Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967). A partir do cruzamento da literatura existente com a análise das atas das reuniões do Conselho de Segurança Nacional (CSN), esta dissertação de mestrado pretende discutir as dinâmicas da diplomacia do primeiro governo da ditadura militar. O argumento deste trabalho discute a interpretação e o alcance do alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos entre os anos 1964 e 1967. Três aspectos centrais sustentam a visão deste trabalho: o pragmatismo da diplomacia *castellista*, a predominância dos condicionantes domésticos no processo de tomada de decisão e a atuação do Brasil como país semiperiférico com pretensões de ascender na hierarquia de poder do sistema internacional. O estudo do conteúdo das reuniões, que foi desclassificado e passou a ficar disponível para pesquisa apenas em 2009, é realizado no sentido de avançar na abertura da caixa preta do processo de tomada de decisão em política externa. Um dos benefícios da análise das atas do CSN consiste na possibilidade de identificar com clareza as divergências internas da ditadura militar. Outro aspecto discutido no trabalho é a evolução da política externa de Castello Branco, sobre a qual se considera que o Ato Institucional número 2 (AI-2), de outubro de 1965, representou um momento de inflexão. Argumenta-se neste trabalho que, a partir de então, a ação internacional do Brasil buscou maior autonomia, diminuindo a dependência em relação à superpotência ocidental.

Palavras-chave: Brasil. Política Externa. Ditadura Militar. Conselho de Segurança Nacional. Castello Branco.

ABSTRACT

This paper analyzes Humberto de Alencar Castello Branco's foreign policy (1964-1967). By comparing the existing literature to the National Security Council (CSN)'s minutes, it examines the dynamics of the country's diplomacy during Brazil's first military government. It interprets and discusses the scope of Brazil's automatic alignment with the United States between 1964 and 1967. There are three key aspects to support its conclusions: the pragmatism of Castello Branco's diplomacy, the predominance of domestic constraints in the decision-making processes and Brazil's actions as a semi-peripheral country aiming to rise in the international hierarchy power system. CSN's meetings were declassified and available for research only in 2009. The study of its contents aims at opening the black box of the foreign policy's decision-making process. One of the benefits of analyzing CSN's minutes is the possibility of clearly identify internal divergences in the military dictatorship. This paper also discusses the evolution of Castello Branco's foreign policy, considering the Institutional Act No. 2 (AI-2), issued in October 1965, a turning point. Since then, Brazil has sought greater autonomy internationally, reducing its dependence of the United States, even during Castello Branco's government.

Keywords: Brazil. Foreign policy. Military dictatorship. National Security Council. Castello Branco.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Primeira composição do CSN no governo Castello Branco.....	49
Quadro 2 – Posição do CSN sobre o rompimento das relações com Cuba.....	81
Quadro 3 – Posição do CSN sobre obtenção de financiamento soviético.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adep	Ação Democrática Popular
ADP	Ação Democrática Parlamentar
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
Amforp	American & Foreign Power Company
APE	Análise de Política Externa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIA	Agência Central de Inteligência
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DSIs	Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Cíveis
EsAO	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais
ESG	Escola Superior de Guerra
EME	Estado-Maior do Exército
FIP	Força Interamericana de Paz
FMI	Fundo Monetário Internacional
Ibad	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
Ipês	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ITT	International Telephone and Telegraph
OEA	Organização dos Estados Americanos
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
SG/CSN	Secretaria-Geral do CSN
SNI	Serviço Nacional de Informações
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
Usaid	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O GOVERNO CASTELLO BRANCO NA LITERATURA SOBRE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	17
2.1	Os antecedentes do <i>castellismo</i>: a Política Externa Independente.....	18
2.2	A formulação da política externa de Castello Branco.....	27
2.2.1	A influência da ESG.....	28
2.2.2	A Teoria dos Círculos Concêntricos.....	34
2.2.3	O <i>castellismo</i> na inserção internacional da ditadura militar.....	38
3	DINÂMICAS DOMÉSTICA E INTERNACIONAL DOS ANOS 1964-1967.....	44
3.1	A composição do governo Castello Branco.....	46
3.2	O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).....	52
3.3	Contexto internacional e ações norte-americanas na Guerra Fria.....	57
3.4	O AI-2 como momento de inflexão.....	64
3.5	Autonomia <i>castellista</i>: a conferência da OEA e a política nuclear.....	70
4	AS ATAS DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL.....	75
4.1	O Conselho de Segurança Nacional.....	75
4.2	23ª sessão: Rompimento das relações diplomáticas com Cuba.....	79
4.3	24ª sessão: Compra das subsidiárias da Amforp.....	85
4.4	26ª sessão: Envio de tropas à República Dominicana.....	89
4.5	28ª sessão: A negociação de financiamentos soviéticos ao Brasil.....	93
4.6	30ª sessão: O aproveitamento do gás natural da Bolívia.....	98
4.7	36ª sessão: A crise com o Paraguai e a utilização de Sete Quedas.....	101
4.8	39ª sessão: A diplomacia brasileira na América do Sul.....	105
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
	REFERÊNCIAS.....	117
	APÊNDICE A – CRONOLOGIA.....	130

1 INTRODUÇÃO

O relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), apresentado em dezembro de 2014, colocou em evidência que, passadas três décadas do final da ditadura militar brasileira (1964-1985), ainda há inúmeros aspectos referentes a esse período da história do país que precisam ser pesquisados com maior profundidade, oferecendo novas interpretações sobre as dinâmicas institucionalizadas no poder após o golpe de 1964. A dificuldade de se estudar os 21 anos em que o Brasil esteve sob o comando das Forças Armadas já foi discutida em diversos trabalhos, como o do brasilianista Thomas Skidmore.

É obviamente mais difícil estudar um sistema político autoritário do que um sistema aberto, pois a censura e a repressão distorcem os fatos e a negociação política é feita em grande parte às ocultas. Por isso as fontes escritas não refletem plenamente o choque de interesses, quer regionais, setoriais, de classes ou institucionais. Somos obrigados a inferir muito mais do que, por exemplo, no período 34-64, o que significa que **qualquer interpretação estará invulgarmente sujeita a extensa revisão na medida em que se tornam disponíveis mais fontes oficiais** e relatos pessoais significativos. (SKIDMORE, 1988, p. 12, grifo nosso).

Tal percepção do historiador norte-americano também tem sido compartilhada pelos pesquisadores que concentram seus esforços na interpretação da Política Externa Brasileira (PEB). O trabalho de Leticia Pinheiro enumerou três motivos principais que inibiram a pesquisa sobre o processo de tomada de decisão por trás da atuação internacional dos governos da ditadura militar:

[...] a crença num suposto consenso entre as principais forças políticas e econômicas quanto às orientações gerais de política exterior; o papel aparentemente hegemônico desempenhado pelo Itamaraty, que fez com que a maioria dos analistas acreditasse que a política externa brasileira era conduzida com grande autonomia por esta agência, o que os libertava de uma investigação mais criteriosa sobre outros atores participantes do processo; e, **finalmente, a impossibilidade de acesso a fontes privilegiadas de pesquisa que permitissem ao analista a abertura da chamada caixa preta.** (PINHEIRO, 2000, p. 452, grifo nosso).

Nos últimos anos, o obstáculo do sigilo imposto às fontes primárias produzidas pela ditadura militar começou a ser removido. Ainda que parte da documentação tenha sido ocultada ou destruída (FIGUEIREDO, 2015), uma outra parcela dos papéis com relevância histórica foi desclassificada. É o caso das atas das reuniões do Conselho de Segurança Nacional (CSN), disponibilizadas aos pesquisadores em 2009 e cujo estudo será a principal contribuição desta dissertação de mestrado para a bibliografia de PEB. As atas são transcrições das sessões do

CSN, considerado “o mais alto órgão do sistema administrativo brasileiro” (FROTA; COIMBRA; FRAZÃO, 1961, p.3) na época. A escolha das atas como objeto de estudo tem o objetivo de avançar no sentido da abertura da caixa preta do processo de tomada de decisão em política externa e foi amparada na importância dada ao CSN pela literatura existente sobre o órgão enquanto suas fontes primárias permaneciam classificadas. De acordo com o trabalho do professor Oliveiros Ferreira, a origem da formulação da política externa de todos os governos militares era a mesma: “seguramente os estudos do Conselho de Segurança Nacional” (FERREIRA, 2001, p.50).

A partir de um estudo preliminar das atas do CSN e da identificação de divergências na bibliografia de PEB, este trabalho optou por concentrar-se na discussão sobre o governo do marechal Humberto de Alencar Castello Branco¹. Dos estudos realizados sobre a PEB de 1964 a 1967, a maioria deles considerou que houve um “alinhamento automático aos Estados Unidos” (CERVO, 2011; HIRST, 2009; JAGUARIBE, 1996; PINHEIRO, 2004). O conceito de alinhamento automático com Washington previa que a diplomacia brasileira não entrasse em conflito com a norte-americana, deixando de lado eventuais divergências e acatando as proposições da superpotência ocidental em troca de colaboração econômica. Sem acesso às fontes primárias, tais obras se basearam em grande medida em discursos e na interpretação do conteúdo final das iniciativas internacionais, deixando em segundo plano a análise do processo de tomada de decisão do primeiro governo da ditadura militar. Nas palavras de Oliveiros Ferreira,

A compreensão da estratégia que orientou a política externa brasileira ao longo dos primeiros dez anos do governo revolucionário foi prejudicada por frases infelizes e atitudes táticas de grande ressonância, maior mesmo que o planejamento de longo prazo que sempre foi possível discernir. [...] Para compreender em que direção vai a política externa, é necessário deixar de lado, como dizia Rousseau, os fatos evidentes, e buscar, por trás das afirmações sem sentido ou meramente emocionais [...] a linha mestra que conduz esta política. (FERREIRA, 2001, p. 43-49).

A principal frase sobre a política externa *castellista* que ajudou a justificar a interpretação de alinhamento automático com os Estados Unidos partiu de Juracy Magalhães, amigo pessoal de Castello Branco, ainda antes de assumir o cargo de

¹ O padrão utilizado nesta dissertação de mestrado em relação aos nomes dos personagens citados é o do site da Presidência da República. Por esse motivo, o nome do primeiro presidente da ditadura militar será grafado com dois “l” durante todo o trabalho, com exceção de citações em que o autor em questão tenha escrito de maneira distinta.

embaixador em Washington. “O que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil”, afirmou Magalhães, que seria o chanceler brasileiro em 1966 e no primeiro trimestre de 1967.

Pronunciada em abril em 1964, quando o Brasil vivia um momento de acomodação das forças militares no poder, a frase se tornou símbolo da atuação internacional brasileira nos três primeiros anos do regime militar. A ideia de que o governo Castello Branco estaria subordinado à superpotência era ainda reforçada pelo perfil de alguns de seus ministros, como Roberto Campos, titular da pasta do Planejamento e considerado o civil mais importante do governo (SPOSITO, 2013, p.79). Embaixador em Washington durante a Presidência de João Goulart, Campos era visto como um liberal ligado ao grande capital transnacional, o que lhe gerou a pecha de entreguista e o apelido jocoso de “Bob Fields”.

O argumento desenvolvido nesta dissertação de mestrado, porém, questiona a interpretação e o alcance do alinhamento automático do Brasil aos Estados Unidos entre 1964 e 1967. Em acordo com os trabalhos de Ferreira e do professor Shiguenoli Miyamoto, argumenta-se que as ações internacionais do governo Castello Branco estiveram embasadas em motivações de caráter pragmático (FERREIRA, 2001; MIYAMOTO, 2013). Apesar de o período em que o marechal esteve no poder coincidir com a Guerra Fria, considera-se que a política externa implementada pelo Brasil foi conduzida levando-se em conta, predominantemente, os determinantes domésticos.

Sugere-se ainda neste trabalho que o Brasil atuou no sistema internacional como país intermediário ou semiperiférico² já durante o primeiro governo da ditadura militar, de forma análoga à postura brasileira que a obra de Maria Regina Soares de Lima consagrou em relação à década de 1970. O conceito de país intermediário ou semiperiférico tem como elemento central a existência da dualidade “vulnerabilidade-autonomia”, a partir da qual apreende-se que esse tipo de Estado adota diferentes padrões de comportamento e estratégias internacionais dependendo do tema em questão, da capacidade de influenciar outros países e dos constrangimentos estruturais. Nas palavras de Lima,

[...] a multiplicidade de estratégias internacionais é inerente às relações

² Em seu trabalho, Lima apresentou uma série de expressões similares para identificar esse tipo de país, tais como “países recentemente industrializados”, “potências médias”, “potências emergentes” e “novos influentes”. Considera-se que a nomenclatura mais adequada para este tipo de atuação internacional é o de “país intermediário” ou “semiperiférico”.

internacionais da semiperiferia em virtude das pressões cruzadas oriundas da diversidade de objetivos e interesses em jogo no sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder (...) Um recurso [de poder] que se mostra eficaz numa área temática pode ser irrelevante em outra. Desta forma, capacidades e vulnerabilidades podem variar de uma área temática a outra, modificando-se, portanto, as relações de força entre essas áreas. (...) A variabilidade de padrões de comportamento de um mesmo ator, em um mesmo período de tempo, pode ser analisada do ponto de vista dos modelos baseados no pressuposto de que sua ação é motivada pelo **interesse próprio** (LIMA, 1990, p. 11, grifo nosso).

Ao explicar a noção de país com recursos intermediários, Lima lançou mão em seu doutorado do conceito de hibridismo, “característica dos países que, diferenciando-se daqueles com menor desenvolvimento relativo, ainda não pertencem ou não são reconhecidos como parte do clube de nações desenvolvidas³” (LIMA, 2013, p.18).

Em um período no qual enfrentava aguda crise política e econômica, o interesse próprio do Brasil no início do governo Castelo Branco consistiu em tentar dar maior estabilidade ao país, buscando assentar as bases que possibilitassem o estabelecimento de um novo ciclo de desenvolvimento (VIZENTINI, 1998, p.361). A função da política externa estaria “intimamente associada com a política interna, apresentando-se como ‘contexto de ações táticas decorrentes da estratégia nacional’ e também como ‘um instrumento para carrear recursos para o nosso desenvolvimento econômico e social’” (FERREIRA, 2001, p.63). Ou seja, os interesses e as necessidades do desenvolvimento econômico do país pautaram as relações externas brasileiras durante toda a ditadura militar (SILVA, 2014, p.142-143), e não apenas a partir do governo Costa e Silva, como sugerem alguns autores (CERVO, 2011; VIZENTINI, 1998).

Em um sistema internacional marcado pela bipolaridade, a relação com os Estados Unidos tornou-se definidora da PEB, expondo as capacidades e as vulnerabilidades do país. No início do regime militar, em meio à Guerra Fria, o Brasil alinhou-se ao Ocidente e reconheceu a liderança norte-americana, mas sempre buscou manter uma margem de autonomia. “O fato de se reconhecer em outro país, como líder de uma determinada parte do hemisfério, não significava submissão, mas estar consciente de suas possibilidades políticas, econômicas e estratégicas” (MIYAMOTO, 1985, p.425-426). Conforme será argumentado no decorrer deste

³ No original, a definição de hibridismo consta da seguinte maneira: “characteristic of countries that, having differentiated themselves from those of smaller relative development, did not belong or were not recognized as belonging to the club of developed countries.” (LIMA, 2013, p. 18).

trabalho, a partir da segunda metade do governo Castello Branco, os militares, com a percepção de que o país já melhorara a sua situação econômica interna e que dispunha de recursos para se projetar internacionalmente, realizaram alterações em sua política externa, buscando atuar com maior autonomia em relação a Washington e explicitando divergências em diversos setores.

Neste sentido, sugere-se que o Brasil colocou em prática, entre 1964 e 1967, uma política externa de caráter pragmático e movida por interesses internos voltados ao seu desenvolvimento, diferentemente do que defende a maior parte da bibliografia especializada, que classificou esse período como de alinhamento automático com os Estados Unidos, baseado em motivações ideológicas e a partir de condicionantes exteriores. Dependendo do tema em questão e da margem de manobra para atuar com maior protagonismo, a política externa de Castello Branco já representaria, para esta dissertação de mestrado, um momento de projeção internacional do Brasil como um ator de recursos intermediários que pretendia colocar em prática uma estratégia ascendente na hierarquia de poder no sistema internacional.

Este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo faz uma revisão da bibliografia existente sobre a política externa do governo Castello Branco. O processo de formulação da política externa implementada pela diplomacia brasileira entre 1964 e 1967 é apresentado em três partes: a influência da Escola Superior de Guerra (ESG), a Teoria dos Círculos Concêntricos e as divergências internas nas Forças Armadas. Antes de abordar os principais aspectos da diplomacia do início da ditadura militar, expõe-se também os principais conceitos da Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros e João Goulart. Considerada uma das razões da polarização nacional no início da década de 1960, a PEI teve importância neste estudo uma vez que os militares buscaram evidenciar desde o começo da ditadura que a sua política externa era oposta à de seus antecessores, como forma de legitimar o novo regime. Assim, justifica-se a necessidade de compreender-se a PEI como um primeiro passo para a análise da política externa *castellista*.

O segundo capítulo expõe uma análise baseada nas dinâmicas doméstica e internacional dos anos 1964 a 1967. O capítulo começa com a apresentação do processo de formação do gabinete *castellista*, marcado pela tentativa do primeiro

presidente da ditadura militar de conciliar os interesses dos diversos segmentos da sociedade que apoiaram o golpe de Estado. Em seguida é apresentado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha a redução de inflação como principal objetivo. O terceiro aspecto tratado diz respeito ao contexto internacional da Guerra Fria e às ações do governo Lyndon Johnson (1963-1969), que cobriu todo o tempo em que Castello Branco esteve no poder no Brasil. Alçado à Presidência após o assassinato de John Kennedy, Johnson teve que lidar com um período de efervescência política dentro e fora dos Estados Unidos, com o crescimento do movimento negro por direitos civis e a Guerra do Vietnã. Por fim, o capítulo aponta a implementação do Ato Institucional número 2 (AI-2) como um momento de inflexão do governo Castello Branco, que, a partir de novembro de 1965, buscava internamente a institucionalização dos conceitos da “Revolução” e, externamente, passaria a atuar com maior autonomia, como ficaria claro na Conferência da Organização dos Estados Americanos (OEA) no Rio de Janeiro e nas negociações sobre questões atômicas.

O terceiro capítulo se concentra no estudo do material produzido pelo CSN. Primeiramente, expõe-se a evolução do conselho e de suas atribuições desde que ele foi criado, em 1937, até a ditadura militar. O restante do capítulo reúne a análise das atas das sete reuniões do CSN em que o gabinete de Castello Branco discutiu temas de política externa⁴. Já na primeira reunião do órgão após o golpe de Estado, em 24 de abril de 1964, o gabinete *castellista* discutiu qual era a ocasião mais conveniente para o rompimento das relações diplomáticas com Cuba, então governada por Fidel Castro. A segunda ata analisada com profundidade neste trabalho abordou a compra das subsidiárias da empresa norte-americana Amforp (American & Foreign Power Company), que haviam sido encampadas em alguns estados brasileiros. O combate ao comunismo na América Latina é o pano de fundo da terceira fonte primária do CSN estudada no capítulo, quando o governo Castello Branco decidiu pelo envio de tropas à República Dominicana. Na quarta reunião, realizada em 27 de agosto de 1965, as visões pragmática e ideológica se confrontam dentro do governo no debate sobre a possibilidade de o Brasil obter financiamentos soviéticos para projetos de infraestrutura. Por fim, as três últimas

⁴ Além das sete reuniões sobre política externa, Castello Branco convocou o CSN outras dez vezes. As datas, os temas e os links para o acesso de todas as atas das 17 sessões do CSN realizadas durante o governo Castello Branco estão apontadas no apêndice, como parte da cronologia dos anos 1964 a 1967.

sessões do CSN estudadas nesta dissertação de mestrado abordam a atuação da diplomacia brasileira na América do Sul entre 1964 e 1967 para acelerar o desenvolvimento nacional. Isso porque os principais temas discutidos são o aproveitamento do gás natural boliviano e o uso conjunto com o Paraguai do potencial da região de Sete Quedas.

Nas considerações finais, os traços principais que sustentam o argumento desta dissertação de mestrado são retomados, reforçando a proposta do trabalho de que a política externa de Castello Branco teve caráter pragmático e foi guiada por condicionantes domésticos, inserindo o Brasil no sistema internacional como um ator de recursos intermediários. Nesta perspectiva, conforme foi apontado nesta introdução, o estudo da política externa *castellista* começará com a revisão da bibliografia existente sobre o tema.

2 O GOVERNO CASTELLO BRANCO NA LITERATURA SOBRE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O governo do marechal Humberto de Alencar Castello Branco começou oficialmente em 15 de abril de 1964, com a sua cerimônia de posse, e foi até 15 de março de 1967. Já durante esses quase três anos, com base principalmente nos discursos oficiais⁵ proferidos pelo presidente e por seus assessores mais próximos, historiadores, jornalistas e pesquisadores de Relações Internacionais começaram a produzir análises sobre as ações exteriores do novo regime. Passadas mais de cinco décadas do início da produção deste tipo de trabalho, torna-se indispensável a realização de uma revisão bibliográfica sobre a política externa *castellista*, como primeiro passo para o estudo deste tema.

Um aspecto central destacado pela bibliografia foi a vinculação entre as políticas interna e externa do governo Castello Branco (FERREIRA, 2001; HIRST, 2013; MIYAMOTO, GONÇALVES, 1991; VIZENTINI, 1998). Por este motivo, em acordo com o que é defendido por estudos de Análise de Política Externa (APE), este trabalho abordará as variáveis domésticas e internacionais que influenciaram a atuação do Brasil no exterior entre 1964 e 1967 (EIDENFALK, 2006; HERMANN, 1990; HILL, 2003).

Este capítulo tratará não apenas da literatura sobre a Política Externa Brasileira (PEB) do período Castello Branco, mas também dos governos anteriores, de Jânio Quadros e João Goulart. Entre 1961 e 1964, o Brasil tentou implementar o que ficou conhecido como Política Externa Independente (PEI), que tinha o objetivo de multiplicar os contatos internacionais brasileiros, diminuindo as possibilidades de pressão da potência hegemônica (FONSECA JR, 1998; PINHEIRO, 2004; JAGUARIBE, 1996). O estudo da PEI, dessa maneira, se mostra de fundamental importância para a compreensão das relações entre Brasil e Estados Unidos durante o primeiro governo da ditadura militar brasileira. Em meio ao período que ficou conhecido como Guerra Fria, a política externa de Quadros e Goulart afetou os interesses de Washington? Quais foram as consequências desse eventual descontentamento com o Brasil?

⁵ Os dois discursos de Castello Branco que foram mais estudados pela bibliografia em política externa são o da diplomação dos aprovados no concurso para ingresso no Itamaraty, em 31 de julho de 1964, e o da abertura da Conferência da OEA no Rio de Janeiro, em 17 de novembro de 1965.

Depois de tentar apresentar compreensões sobre tais questões e apontar os principais traços da PEI, este capítulo apresentará com profundidade os elementos centrais da política externa de Castello Branco, divididos em três partes. A primeira delas diz respeito à importância do pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG) na formulação dos conceitos colocados em prática pela diplomacia brasileira entre 1964 e 1967. A Doutrina de Segurança Nacional, o alinhamento ao Ocidente e a noção de segurança coletiva estão entre os aspectos desenvolvidos na ESG que foram detalhados pela bibliografia especializada.

O segundo tópico será a Teoria dos Círculos Concêntricos, que atribuiu à América do Sul um caráter prioritário na PEB (FERREIRA, 2001). Para exemplificar essa teoria, serão apresentadas as interpretações da bibliografia sobre as relações do Brasil com Argentina, Paraguai, Chile e Bolívia, bem como a percepção de parte desses países de que a ditadura militar representava um movimento subimperialista na região.

Por fim, será exposto como a literatura classificou o governo Castello Branco no que se refere aos principais paradigmas de PEB. Neste trecho, também serão apresentados os principais grupos existentes dentro das Forças Armadas no início na década de 1960, o que facilitará a compreensão do processo de tomada de decisão da política externa brasileira entre 1964 e 1967.

2.1 Os antecedentes do *castellismo*: a Política Externa Independente

No momento em que Castello Branco chegou ao poder, depois do golpe de Estado contra o presidente Goulart, o Brasil passava por um momento de forte polarização interna. O país vivia, dentro de seu território, uma espécie de reprodução da Guerra Fria, que opunha capitalismo e comunismo, fenômeno que atrelava “indissoluvelmente” as políticas externa e doméstica (FARES, 2014, p.282; MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.15). Por esse motivo, os militares tentavam se apresentar como uma mudança em relação à política externa de Quadros e Goulart, em especial deste último, cuja deposição ocorreu também sob a acusação de invasão comunista no aparelho estatal brasileiro (FARES, 2014). Ou seja, para o estudo da política externa do governo Castello Branco, se faz necessário conhecer como o Brasil se inseria no sistema internacional antes do golpe de 1964, para que se conheça com exatidão os conceitos dos quais o novo regime procuraria se

afastar. No período em que Quadros e Goulart estiveram à frente da Presidência da República, entre janeiro de 1961 e março de 1964, a diplomacia nacional praticou o que ficou conhecido na literatura como PEI.

A PEI costuma ser caracterizada como a primeira tentativa brasileira de implementar em sua política externa um conjunto de ideias que os analistas posteriormente denominariam de “globalismo” e que teve como principal objetivo a busca por multiplicar e diversificar os contatos internacionais, tanto política como economicamente, atuando com maior autonomia e diminuindo as possibilidades de pressão hegemônica por parte dos Estados Unidos (FONSECA JR, 1998, p. 299; JAGUARIBE, 1996, p. 23; PINHEIRO, 2004, p. 36).

Entre os principais elementos da PEI, estiveram: a ênfase na percepção de um mundo dividido entre Norte e Sul, destacando a desigualdade econômica entre os países, em vez de uma visão Leste-Oeste, que seria pautada por um foco ideológico em meio à Guerra Fria; o desejo de participar ativamente das decisões internacionais; o repúdio à realização de experiências nucleares e a defesa de um processo de desarmamento internacional geral e progressivo; a busca por uma relação mais profícua com a Argentina; e a priorização dos princípios de autodeterminação dos povos e da não intervenção, o que gerava uma aproximação das nações africanas e um afastamento de Portugal (BUENO, 2011, p. 333; SARAIVA; VIGEVANI, 2014, p. 221).

De acordo com a bibliografia, esse novo receituário internacional colocado em prática com a PEI representaria o estabelecimento de um novo paradigma de política externa, alternativo à aliança estratégica com os Estados Unidos, que teria sido a tônica da atuação brasileira até então (PINHEIRO, 2000, 2004). O surgimento desse novo conceito de política externa foi possível graças à influência de intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que denunciavam a dependência da América Latina e o sistema de trocas desiguais com as economias avançadas (SARAIVA; VIGEVANI, 2014, p. 219; SILVA, 2014, p. 131). A partir do momento em que representantes do ISEB e da CEPAL ganhavam espaço no processo de formulação da política externa brasileira, esta passava a ter um caráter mais nacionalista e desenvolvimentista (AMADO, 1996, p. 285).

Apesar da PEI representar uma busca por maior autonomia, o Brasil não negou a importância dos Estados Unidos neste período e chegou a apoiar o principal

projeto de Washington para a América Latina. Anunciada pelo presidente John F. Kennedy em 13 de março de 1961, a Aliança para o Progresso era uma maneira de os Estados Unidos atenderem os pleitos dos países latino-americanos por maior ajuda financeira. Com estimativa inicial de envolver US\$ 20 bilhões em dez anos, a Aliança para o Progresso tinha o objetivo de fazer a América Latina crescer com equidade para, assim, tentar manter a região longe do comunismo (LOUREIRO, 2012, p. 152).

Um outro aspecto importante trabalhado pela literatura sobre as relações com os Estados Unidos no período da PEI foi a diferenciação entre os conceitos de independência e neutralismo, pontuada sistematicamente por Francisco Clementino de San Tiago Dantas em sua passagem pelo Ministério das Relações Exteriores (1961-1962). Enquanto a noção de independência representaria a possibilidade de um país ter autonomia no processo decisório de sua política externa, movendo-se com flexibilidade no sistema internacional, o neutralismo consistiria em uma posição mais rígida, intermediária entre os dois polos da Guerra Fria (AMADO, 1996, p.288). Embora o Brasil não tenha ingressado formalmente no grupo dos não-alinhados, que se colocava como neutro no conflito entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e contava com países como Índia e Egito, o historiador Francisco Carlos Teixeira da Silva vê um encaminhamento maior do Itamaraty nesta direção a partir da posse de João Augusto de Araújo Castro⁶ como chanceler, em agosto de 1963 (SILVA, 2014, p.139).

Ao tentar implementar a opção universalista na primeira metade da década de 1960, o Brasil enfrentou dois obstáculos para atingir seus objetivos, de acordo com análise do diplomata Gelson Fonseca Jr. O primeiro deles era um condicionante sistêmico, a bipolaridade estrutural do sistema internacional em meio à rivalidade entre Estados Unidos e URSS (FONSECA JR, 1998). Ainda que o Brasil não afrontasse diretamente os Estados Unidos e até mesmo seguisse alguns dos princípios invocados por Washington, a Guerra Fria impunha limites à política externa do país.

A segunda dificuldade para a consecução da PEI era a “falta de meios reais

⁶ O momento mais simbólico do período de Araújo Castro à frente do Itamaraty foi o discurso que o chanceler proferiu na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1963, conhecido como o “discurso dos 3 Ds”, por ter defendido o desarmamento, a descolonização e o desenvolvimento. Diferentemente de outros ministros de João Goulart, Araújo Castro não foi cassado pelos militares, tendo sido nomeado para o prestigioso cargo de embaixador do Brasil em Washington em 1971, durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

de projeção de poder” (FONSECA JR, 1998, p.299). Ou seja, o Brasil ainda não dispunha dos recursos político-econômicos necessários para implementar acordos estruturais com países situados fora do mundo ocidental. Em suma, “inexistiam as condições ideais para a implementação” da alternativa globalista de política externa (PINHEIRO, 2004, p.36).

Apesar de o período da PEI englobar os governos de Quadros e Goulart, a literatura também ressaltou as diferenças entre as táticas⁷ dos dois presidentes em suas políticas externas, bem como as consequências distintas geradas pelas medidas de cada um dos governantes dentro e fora do Brasil, em especial na visão que Washington tinha sobre o panorama brasileiro. Para Carlos Estevam Martins, cientista social cujos trabalhos se tornaram referência no estudo da PEB das décadas de 1960 e 1970, um aspecto importante era que enquanto as discordâncias com os Estados Unidos se davam no plano exterior sob a liderança de Quadros, “o governo Goulart caracterizou-se pela exacerbação das dimensões internas da luta anti-imperialista” (MARTINS, 1975b, p. 15).

O argumento de Martins se torna mais claro quando retomamos a sequência dos fatos ocorridos em cada um desses dois momentos. Durante os sete meses em que esteve no poder, Quadros adotou uma postura aparentemente ambígua: conservadora internamente, seguindo o receituário econômico sugerido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e beneficiando o capital estrangeiro (BANDEIRA, 2010b, p.118-119), mas inovadora e até mesmo libertária no plano externo, o que agradava às esquerdas e aos segmentos nacionalistas (BUENO, 2011, p.349; AMADO, 1996, p. 286).

A tentativa de Quadros de equilibrar as suas duas políticas para sustentar ampla popularidade interna, porém, foi abalada por um lance ousado. Em 19 de agosto de 1961, o presidente brasileiro recebeu em Brasília o então ministro da Indústria de Cuba, Ernesto Che Guevara, e o condecorou com a Ordem do Cruzeiro do Sul, o que fez aumentar a oposição ao seu governo. Seis dias depois, Quadros renunciou ao cargo. A bibliografia existente sobre o tema consagrou a hipótese de que Quadros esperava uma comoção nacional com a sua decisão e que, graças à

⁷ É importante destacar a diferença entre os conceitos de tática e estratégia. Enquanto esta tem um componente mais duradouro, de médio e longo prazos, a tática está relacionada a ações com objetivos mais imediatos. Para uma análise aprofundada, ver Ferreira (2001).

antipatia nutrida pelos ministros militares ao vice⁸, João Goulart, ele mesmo seria reconduzido à Presidência (BANDEIRA, 2010b, p.122; NAPOLITANO, 2015, p.32). No momento da renúncia, Goulart estava em missão oficial na socialista República Popular da China, o que poderia ser visto como um traço de sua radicalização à esquerda e dificultar ainda mais a sua chegada ao poder.

A cúpula das Forças Armadas, de fato, tentou impedir a posse, sendo que o ministro da Guerra, Odílio Denys, tomou à frente do movimento que ameaçava prender Goulart caso ele voltasse ao Brasil, iniciativa que também contava com o apoio de Sílvio Heck (ministro da Marinha) e Gabriel Grun Moss (ministro da Aeronáutica). A semana que sucedeu a renúncia de Quadros, de 25 de agosto a 2 de setembro de 1961, entrou para a história com a instauração da censura a jornais, o controle a comunicações telefônicas e telegráficas e a prisão de militares favoráveis à transferência da Presidência a Goulart, que representava obediência à Constituição. Um caso emblemático foi o do marechal Henrique Teixeira Lott, ministro da Guerra nos governos Café Filho e Juscelino Kubitschek, detido depois de publicar manifesto em que declarava “repúdio à solução anormal e arbitrária que se pretende impor à nação. Dentro dessa orientação, conclamo todas as forças vivas do país [...] para tomar posição decisiva e enérgica no respeito à Constituição, em preservação integral do regime democrático brasileiro” (SODRÉ, 2010, p.447). A partir do manifesto de Lott e da resistência apresentada especialmente no Rio Grande do Sul, pelo governador Leonel Brizola, as divergências dentro das Forças Armadas passaram a ficar mais evidentes, com destaque para os sargentos, que não acataram a posição dos três ministros militares, quebrando o tradicional princípio da hierarquia militar (SODRÉ, 2010, p.457). A aprovação da Emenda Parlamentarista, em 2 de setembro de 1961, representou o desfecho conciliador para a crise, com Goulart assumindo a Presidência, mas a partir da adoção de um regime parlamentarista, dirigido por Tancredo Neves (BANDEIRA, 2010a, p.313).

Na análise sobre o período Quadros, predomina na bibliografia o argumento de que a Guerra Fria e a Revolução Cubana eram vistas pelo Brasil como uma oportunidade de alterar alguns termos de sua relação com os Estados Unidos, podendo ter maior poder de barganha caso se mostrasse menos alinhado à principal

⁸ Nas eleições presidenciais de 1960, a legislação permitia o voto separado para presidente e vice-presidente. Foi por esse motivo que Jânio Quadros e João Goulart foram eleitos mesmo fazendo parte de chapas eleitorais distintas.

potência ocidental (BELL, 1972, p.80; BUENO, 2011, p.390; MARTINS, 1975b).

Embora os meios utilizados pudessem dar outra impressão, o objetivo último perseguido pela política externa era o de garantir a ajuda norte-americana em condições tais que o processo de acumulação pudesse prosseguir com o mínimo de prejuízo para o capital nacional e o máximo de entusiasmo popular pela política interna e externa do governo. (MARTINS, 1975b, p.12).

Tal comportamento não passou despercebido pelos representantes do governo norte-americano, que, apesar de reconhecerem o comprometimento de Quadros ao ideário do FMI na esfera econômica, classificaram a sua política externa como tendo “fortes implicações anti-Estados Unidos” (GORDON, 2006, p. 48).

A Presidência de Goulart, por sua vez, foi vista, desde o seu início, sob a percepção de instabilidade e da desconfiança de setores militares que haviam sido fundamentais para a sua demissão do Ministério do Trabalho, em fevereiro de 1954, durante o segundo período de Getúlio Vargas como chefe de Estado⁹. Os anos de Goulart no poder costumam ser analisados em duas etapas, com o plebiscito de janeiro de 1963 como divisor de águas, uma vez que o resultado da consulta devolveu plenos poderes ao presidente. A partir de então, o Brasil viveu uma polarização cada vez maior, com a realização de uma série de manifestações, algumas em defesa das Reformas de Base e outras contrárias ao governo. Em meio a tamanha polarização, o presidente tentou decretar Estado de sítio em outubro de 1963, mas recuou e retirou o pedido ao Congresso após perceber que não teria apoio da maioria dos parlamentares (AMADO, 1996, p.286; NAPOLITANO, 2015, p.38).

Em relação à formulação e à implementação da política externa brasileira de agosto de 1961 a março de 1964, no entanto, Amado argumentou que não houve diferenças significativas independentemente de o governo ter sido parlamentarista ou presidencialista (AMADO, 1996, p.287).

A literatura existente sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos durante o governo Goulart trabalhou com o argumento de que o período pode ser dividido em outras duas etapas, com a saída de San Tiago Dantas do Ministério da Fazenda, em junho de 1963, como o momento de inflexão, devido ao elevado status de que

⁹ Getúlio Vargas assumiu a Presidência da República pela primeira vez após a Revolução de 1930 e permaneceu no poder até 1945, tendo protagonizado um golpe de Estado para se manter no cargo em 1937. Em 1951, Vargas voltou a ser presidente após vencer eleição direta. O seu segundo período como chefe de Estado foi interrompido em 24 de agosto de 1954, quando se suicidou.

gozava o ex-chanceler entre as autoridades norte-americanas (BANDEIRA, 2010b; FICO, 2008; GORDON, 2006; LOUREIRO, 2012).

Nos primeiros meses após a renúncia de Quadros, apesar das desconfianças entre ambos os lados, Brasil e Estados Unidos buscaram uma agenda de cooperação, sendo a viagem de Goulart a Washington, em abril de 1962, o símbolo principal deste momento. Na ocasião, Goulart e Kennedy discutiram uma saída para os imbróglis envolvendo as empresas norte-americanas ITT (International Telephone and Telegraph) e Amforp (American & Foreign Power Company), cujas subsidiárias haviam sido encampadas no Rio Grande do Sul pelo governador Leonel Brizola. No encontro, os presidentes concordaram que futuras nacionalizações deveriam ser precedidas por negociação sobre o valor a ser pago para as companhias estrangeiras (BUENO, 2011, p. 356). Em discurso no Congresso norte-americano, Goulart demonstrou simpatia pela implementação da Aliança para o Progresso. No primeiro semestre de 1963, após o plebiscito, o mandatário brasileiro acumulou avanços em quase todas as reivindicações norte-americanas, tendo reatado as negociações com o FMI, pagado indenização à ITT, acatado um memorando de entendimento para a compra das subsidiárias da Amforp e dado indícios de distanciamento de sindicalistas supostamente “comuno-nacionalistas” (LOUREIRO, 2012, p. 439).

Neste primeiro período, Goulart também apoiou a posição norte-americana durante a Crise dos Mísseis, considerada o ápice da Guerra Fria, em outubro de 1962. Neste episódio, os EUA descobriram que a URSS havia transportado mísseis e armamentos nucleares para Cuba. Antes de tornar a questão pública, o governo Kennedy passou por um processo de tomada de decisão no qual foi cogitado até mesmo o bombardeamento da ilha caribenha, o que poderia levar ao início de uma guerra nuclear¹⁰. Na OEA, o Brasil votou favoravelmente ao bloqueio naval à ilha, implementado pelos Estados Unidos, ainda que ressaltando ser contrário a “qualquer intervenção militar contra o território cubano” (BUENO, 2011, p.383). Em conversa com Lincoln Gordon, o presidente brasileiro afirmou que a ofensiva soviética com o armazenamento de mísseis em Cuba era “um perigo não apenas

¹⁰ Para uma análise aprofundada sobre a tomada de decisão dos atores envolvidos na Crise dos Mísseis, ver Allison e Zelikow (1999). Entre as principais obras de referência sobre a influência do episódio na Guerra Fria estão Westad (2005) e Hogan (2008).

para os Estados Unidos, mas um perigo para todos nós”¹¹ (BELL, 1972, p.84).

Apesar destas tentativas de cooperação, o tratamento dado por Washington ao governo Goulart era distinto do oferecido a Quadros, segundo a bibliografia. Ou seja, a chegada ao poder de Goulart já teve como consequência uma mudança perceptível na política externa norte-americana em relação ao Brasil (BELL, 1972, p.82).

A partir de meados de 1963, no entanto, a relação bilateral passou a viver uma crise mais delicada, o que foi admitido inclusive pelo então embaixador norte-americano no Brasil, Lincoln Gordon (GORDON, 2006, p. 50). Até então, os Estados Unidos adotavam uma abordagem dupla, apoiando forças políticas e militares de oposição a Goulart, mas concedendo também recursos financeiros ao governo federal. A segunda etapa desse relacionamento, por outro lado, seria marcada pela tentativa norte-americana de criar condições para a substituição do presidente brasileiro. “A ideia básica desse novo enfoque era a de concentrar apoio nas ‘forças democráticas’ brasileiras, especialmente na concessão de auxílio econômico às ‘ilhas de sanidade administrativa’ e na organização de um dispositivo militar anti-Goulart” (LOUREIRO, 2012, p.431-432).

Segundo a interpretação do historiador Carlos Fico, o direcionamento de verbas para os governos estaduais era “totalmente irregular”, caracterizando-se como uma “intromissão descabida” (FICO, 2008, p.78). Tal estratégia, que teria sido sugerida pela CIA (Agência Central de Inteligência, na sigla em inglês), tinha o objetivo de

[...] evitar que os recursos da Aliança para o Progresso, reservados para obras de impacto ou quaisquer iniciativas que favorecessem a imagem dos Estados Unidos, fossem parar nas mãos do governo federal ou de governadores que criticavam os Estados Unidos, como os esquerdistas Leonel Brizola e Miguel Arraes. (FICO, 2008, p.78).

Além de fornecerem ao menos US\$ 96 milhões aos governos estaduais oposicionistas em 1963¹², os Estados Unidos também intensificaram o financiamento de instituições que atuavam diretamente no Congresso, sustentando a bandeira do anticomunismo e aprofundando a instabilidade política no país. O Instituto de

¹¹ A declaração foi transcrita por Bell em inglês: “That is not just a threat to the United States; it is a threat to all of us” (BELL, 1972, p.84).

¹² Em sua tese de doutorado, Loureiro explicita as dificuldades para auferir com exatidão os valores enviados pelos Estados Unidos aos governos estaduais que faziam oposição a Goulart, mas sua investigação garante que ao menos US\$ 96 milhões foram repassados no ano de 1963 (LOUREIRO, 2012, p.433).

Pesquisas e Estudos Sociais (Ipês), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), a Ação Democrática Parlamentar (ADP) e a Ação Democrática Popular (Adep) foram os grupos que se tornaram mais conhecidos entre os que receberam aportes norte-americanos. O recebimento de dinheiro do exterior também era proibido no Brasil pela Lei 1.164, de 1950, e a atuação dessas entidades, em especial do Ibad, gerou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Na época, não ficou comprovada a origem do financiamento ilícito, mas Lincoln Gordon, um dos principais responsáveis pela sua realização, assumiu tal prática e o ex-agente da CIA Philip Agee confirmou o envio de ao menos US\$ 20 milhões (FARES, 2014, p.206).

A bibliografia apontou ainda que, desde a renúncia de Quadros, havia uma disputa interna no governo dos Estados Unidos sobre qual a melhor forma de lidar com a situação política brasileira (FICO, 2008; LOUREIRO, 2012). Mesmo depois da demissão de San Tiago Dantas, o subsecretário para Assuntos Americanos, Edwin Martin, o funcionário do Departamento do Estado Thomas Hughes e o diretor do Conselho de Planejamento de Políticas (PPC, na sigla em inglês), Walt Rostow, argumentavam pela tentativa de colaborar com Goulart para que seu governo não se radicalizasse à esquerda. Do lado oposto estava Lincoln Gordon, que classificava como “doce ilusão” a ideia de que o presidente brasileiro pudesse estar interessado na “construção de reformas verdadeiramente democráticas” (LOUREIRO, 2012, p. 434). No cabo de guerra entre essas duas posições, venceu a concepção do então embaixador norte-americano no Brasil.

O trabalho de Fico, que deu peso para o estudo de fontes primárias da diplomacia norte-americana, evidenciou que os Estados Unidos elaboravam um plano para derrubar o presidente brasileiro desde o governo Kennedy. Já antes da morte do mandatário norte-americano, ocorrida em novembro de 1963, funcionários de Washington organizam um plano de contingência que continha uma série de semelhanças com o que de fato aconteceu no Brasil em março e abril de 1964 (FICO, 2008, p.90). O historiador Fico, porém, faz uma distinção entre esse plano e a Operação Brother Sam, força-tarefa naval colocada à disposição dos golpistas e que foi suspensa depois que os norte-americanos perceberam que não haveria resistência da parte de Goulart (FICO, 2008, p.87). De acordo com a análise do jornalista Elio Gaspari, a Operação Brother Sam era composta pelo porta-aviões “Forrestal”, por seis contratorpedeiros com 11 toneladas de munição, um porta-

helicópteros, um posto de comando aerotransportado e quatro petroleiros que traziam ao Brasil 553 mil barris de combustível (GASPARI, 2002, p.99).

A discussão sobre qual foi a influência dos Estados Unidos no golpe de Estado contra Goulart já foi realizada em diversos trabalhos¹³. Tendo em vista que esta dissertação de mestrado tem como objetivo a análise da política externa do governo Castello Branco, considera-se que os episódios relatados acima são suficientes para atingir os objetivos. A PEI, em termos práticos, acabou por servir de impulso para “a esquizofrenia do anticomunismo e do golpismo”, conectando atores internos e externos contra Goulart (FARES, 2014, p.264). Em outras palavras, “embora não possamos afirmar que a PEI foi a causa do golpe de 1964, sem dúvida alguma contribuiu imensamente para sua consumação” (SILVA, 2014, p.139). Dessa maneira, era de se esperar que o novo regime tivesse o interesse de destacar as diferenças da sua política externa em relação à PEI, conforme veremos a seguir.

2.2 A formulação da política externa de Castello Branco

Se os governos de Quadros e Goulart colocaram a política externa no centro do debate político nacional, a chegada dos militares ao poder em 1964 não diminuiu a importância da inserção internacional do Brasil. Dois aspectos apontados pela bibliografia servem como indicativo da dimensão das mudanças praticadas: a Política Externa Independente seria substituída pela noção de interdependência entre os países (MARTINS, 1975a; VIZENTINI, 1998) e as reivindicações econômicas amparadas na concepção de um mundo dividido entre Norte e Sul dariam espaço para o comprometimento do Brasil com as forças ocidentais em meio ao conflito entre os blocos Leste e Oeste (CERVO, 2011; FIECHTER, 1974; MARTINS, 1975a).

A partir da visão de um mundo bipolar, dividido entre a área de influência dos Estados Unidos e da URSS, entre capitalismo e comunismo (FARES, 2014, p.282), a tomada de poder no Brasil em 1964 era vista como uma etapa da Guerra Fria, que tinha se deslocado para o interior do país (PINHEIRO, 2000; BANDEIRA, 2010). Mais do que isso, para Martins,

[...] durante o castelismo, ao contrário do que sucedeu nos períodos

¹³ Entre os principais, citamos Bandeira (2010a; 2010b), Corrêa (1977), Dreifuss (1981), Fico (2008) e Parker (1977).

anteriores e posteriores, a concepção da realidade internacional era um elemento fundamental do sistema de legitimação do poder. [...] A Revolução de 1964 era apresentada – e vivida pelos que assim a apresentavam – como uma etapa da ‘Guerra Fria’, uma reação defensiva contra a agressão comunista internacional. A concepção de um mundo bipolar [...] funcionava como suporte indispensável à estabilidade institucional e à credibilidade do poder recém-instalado. (MARTINS, 1975a, p.68).

Dessa maneira, a literatura trabalhou com o argumento de que a vinculação entre as políticas interna e externa foi uma das características mais marcantes do governo Castelo Branco (FERREIRA, 2001; HIRST, 2013; MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991; VIZENTINI, 1998). Em um momento de forte polarização, era interessante ao novo governo ressaltar as diferenças em relação ao período de Goulart, até porque, como já foi visto neste trabalho, a PEI acabou sendo um dos motivos para que setores conservadores apoiassem o golpe de Estado (NAPOLITANO, 2015; KHALIL; ALVES, 2014). Ou seja, convinha à ditadura militar tentar passar para a opinião pública a ideia de que representava para o Brasil uma mudança de orientação internacional, no sentido utilizado por Hermann¹⁴ (1990), como forma de legitimação do novo *status quo*. Mas quais foram as consequências dessas mudanças na atuação internacional do Brasil após o golpe de Estado? Onde foram gestados esses novos conceitos da PEB? É o que veremos nos próximos tópicos deste capítulo.

2.2.1 A influência da ESG

Além dos personagens que estavam no comando do país, o golpe de 1964 também alterou a correlação de forças dentro do Estado brasileiro e, consequentemente, o processo decisório de política externa. Um dos autores que mais estudaram a tomada de decisão em política externa da ditadura militar brasileira, Shiguenoli Miyamoto indicou, sobre o período que vai até 1985, a existência de três grandes níveis decisórios. “O primeiro deles, o do estamento militar ligado a questões de institucionalização do regime e de segurança nacional; o segundo vinculado aos setores econômicos e o último a casa diplomática” (MIYAMOTO, 2013, p.15).

¹⁴ Hermann classifica os redirecionamentos principais de política externa em três formas distintas, gradativamente crescentes: mudanças de programa, de problemas/metast e de orientação internacional. Assim, Castelo Branco buscava indicar que a sua Presidência representaria para o Brasil o maior redirecionamento possível em uma política externa.

Especificamente sobre o governo Castello Branco, Miyamoto argumentou, a partir de pesquisas conjuntas com o historiador Williams da Silva Gonçalves, que, logo após o golpe de Estado, “oficializaram-se as diretrizes da política externa urdidas e recomendadas pelos teóricos da ESG” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.16). Criada em 1949, a ESG foi produto da “assimilação pelos militares brasileiros de ideias postas em circulação, no Ocidente, na fase inicial da guerra fria” e da “preocupação dos componentes dos altos escalões militares em inaugurarem um processo de desenvolvimento econômico à base de um consenso entre as elites conservadoras brasileiras” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.9).

Os dois autores defenderam que, apesar de a ESG ter sido fundada sob inspiração do norte-americano National War College, o projeto da escola brasileira era mais ambicioso, pois “seu alvo era a formação de massa crítica que a credenciasse a formular um planejamento global para proporcionar o take-off da economia brasileira em direção à posição de potência mundial” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.10). Ao chegar ao poder em 1964, os *esguianos* se consideravam preparados para ocupar os cargos centrais da máquina pública, tendo como objetivo central acelerar a chegada do Brasil à condição de potência internacional (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.1-2). Ou seja, a ideia de Brasil Potência, tão em voga durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), já estava presente entre os formuladores das políticas interna e externa desde o governo Castello Branco. Tal noção é importante porque embasa um dos argumentos deste trabalho, de que a política externa *castellista* atuava com a consciência de que o Brasil dispunha de recursos intermediários, podendo comportar-se às vezes como fraco, e em outras, como forte, dependendo da conveniência e da possibilidade ou não de interferir no sistema internacional (LIMA; MOURA, 1982; LIMA, 1990, 2013)

Com vistas ao objetivo de transformar o Brasil em uma potência, a ESG tinha, como particularidade na comparação com a sua homóloga dos Estados Unidos, a participação de civis como alunos e conferencistas. A cooperação entre civis e militares foi bastante intensa durante a conspiração para o golpe de Estado de 1964. A ESG, por exemplo, realizou constante intercâmbio com representantes do complexo Ipês/Ibad, que eram instituições da elite brasileira financiadas pelos Estados Unidos para instaurar um clima de instabilidade no Brasil, tendo o general Golbery do Couto e Silva como um dos principais responsáveis para solidificar essa

relação entre empresários e as Forças Armadas¹⁵ (DREIFUSS, 1981).

O conjunto dos conceitos mais relevantes formulados na ESG e implementados pela ditadura militar brasileira a partir do governo Castello Branco foram reunidos na Doutrina de Segurança Nacional, que era um elemento central não apenas da política externa, mas também da política interna. A Doutrina de Segurança Nacional “traduzia-se na intervenção estatal para planejar o desenvolvimento econômico acelerado e no estabelecimento de um consenso que excluía, liminarmente, qualquer possibilidade de dissenso, fundado em ideias assimiladas do arsenal oriental comunista” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.14).

Em outras palavras, a Doutrina de Segurança Nacional previa o estabelecimento de um Estado forte e centralizado, com a segurança e o desenvolvimento como componentes prioritários e inseparáveis (VIZENTINI, 1998). O binômio segurança/desenvolvimento passou a ser visto como “o eixo articulador de uma nova orientação da política externa” (SILVA, 2004, p.66). Dada a contínua vinculação entre segurança e desenvolvimento e entre as políticas externa e interna, percebeu-se a importância de tais conceitos para a manutenção dos militares no poder nos 21 anos que sucederam o golpe de 1964 (RAGO FILHO, 1998).

Ainda que a ESG tenha desenvolvido no Brasil alguns traços específicos da Doutrina de Segurança Nacional, há na bibliografia uma corrente que destacou as semelhanças na aplicação deste conceito nos diferentes países da América Latina, o que resultaria “em uma desnacionalização da vida social e política de cada um deles” (COMBLIN, 1978, p.16). De acordo com o trabalho de Joseph Comblin, padre belga que viveu por décadas no Brasil e se tornou um dos maiores expoentes da Teoria da Libertação, uma característica comum a Brasil, Bolívia, Chile, Uruguai, Peru e Equador na aplicação do conceito de segurança nacional foi a existência de dois objetivos, um transitório e o outro definitivo. Dessa maneira, como a democracia era vista como uma espécie de símbolo que diferenciava o Ocidente dos soviéticos, os regimes militares faziam uso de uma legislação de exceção para proteger a democracia do comunismo. Assim, “o regime de segurança nacional torna-se pouco a pouco uma espécie de transitório definitivo, porque coloca fatores que o impedem de sair de seu estado transitório” (COMBLIN, 1978, p. 72). No caso do Brasil, esse

¹⁵ A ligação entre a ESG e o complexo Ipês/Ibad, bem como a importância dessas instituições no primeiro governo da ditadura militar, serão reforçados no próximo capítulo, com a apresentação dos ministros que fizeram parte do gabinete de Castello Branco entre 1964 e 1967.

argumento de Comblin ficou explicitado na criação dos AIs (Atos Institucionais), que extinguiram os partidos políticos então existentes, suspenderam a garantia do *habeas corpus*, permitiram a cassação dos mandatos políticos de centenas de brasileiros, entre outras providências. Ou seja, “no plano da política interna a segurança nacional destrói as barreiras das garantias constitucionais: a segurança não conhece barreiras: ela é constitucional ou anticonstitucional; se a Constituição a atrapalha, muda-se a Constituição” (COMBLIN, 1978, p. 56).

Em seu trabalho “A Ideologia da Segurança Nacional”, Comblin também argumentou que os militares brasileiros levaram 15 anos para preparar a Doutrina da Segurança Nacional e que ela consistiria de quatro conceitos principais: objetivos nacionais, segurança nacional, o poder nacional e a estratégia nacional. Tal explicação de Comblin dá força a uma das críticas feitas à Doutrina de Segurança Nacional. Para Leticia Pinheiro, a generalidade dos conceitos da doutrina fazia com que ela servisse “mais como uma justificação *ad hoc* do que, necessariamente, como fonte para toda e qualquer linha de política adotada” (PINHEIRO, 2000, p.458, grifo da autora).

A Doutrina de Segurança Nacional também foi considerada pela bibliografia como o símbolo do atrelamento entre ameaças externas e internas, sendo a base para o conceito de segurança coletiva (HIRST, 2013, p.51). Dessa forma, a partir da Doutrina de Segurança Nacional e da segurança coletiva, a política externa de Castello Branco também incorporou os argumentos da soberania limitada e das fronteiras ideológicas. Segundo a análise do cientista político Luiz Alberto Moniz Bandeira, um dos principais estudiosos das relações do Brasil com os Estados Unidos e os vizinhos sul-americanos, Castello Branco “passou a defender a reformulação do conceito de soberania, que não mais se fundaria em limites e fronteiras geográficas dos Estados e sim no caráter político e ideológico dos regimes” (BANDEIRA, 2010a, p.382). Com essa proposta, os Estados americanos poderiam intervir em qualquer território do continente que estivesse ameaçado por um movimento supostamente comunista.

Tal arcabouço teórico ficou explicitado na prática com a crise política ocorrida na República Dominicana. Após uma série de mudanças no poder, iniciadas com a deposição do presidente Juan Bosch, em 1963, os Estados Unidos enviaram militares a Santo Domingo em abril de 1965. Após a intervenção norte-americana, a OEA se reuniu e criou uma Força Interamericana de Paz (FIP), da qual o Brasil não

só participou com o envio de 1.130 militares, mas também foi incumbido de liderar a missão.

A partir da experiência na República Dominicana e em meio à conjuntura da Guerra Fria, a diplomacia brasileira passou a defender a criação de uma FIP permanente da OEA, que atuaria para conter o comunismo na região (HIRST, 2013, p.52). Apesar de alguns autores¹⁶ argumentarem que a criação de uma força permanente da OEA tenha sido sugerida pelos Estados Unidos, Miyamoto e Gonçalves indicaram que a ESG já havia desenvolvido tal proposta, que, segundo os brasileiros, “se fazia necessária para evitar que os Estados Unidos perpetuassem a prática de ações diplomático-militares unilaterais” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.22). Em artigo publicado em 2006, Lincoln Gordon disse não saber qual a origem da ideia, mas que ela produziu “maior entusiasmo no Rio de Janeiro do que em Washington” (GORDON, 2006, p.52). Miyamoto e Gonçalves atribuíram esse comportamento da potência hemisférica à conveniência de promover futuras intervenções militares, resguardando “seu privilégio de decisão unilateral” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.23). A FIP permanente, no entanto, também não teve significativa adesão dos demais países da OEA, que argumentavam invocando o princípio da não intervenção e a possibilidade de ações imperialistas. Um dos principais assessores de Castello Branco, o ministro extraordinário para os Assuntos do Gabinete Civil, Luís Viana Filho, relembrou em sua biografia a resistência de México e Chile para a criação da FIP permanente, indicando que a ideia já “estava quase sepultada” antes da Conferência da OEA no Rio de Janeiro, em novembro de 1965 (VIANA FILHO, 1975, p.433).

Ao encampar conceitos como a segurança coletiva e as fronteiras ideológicas, o Brasil ia na contramão de dois princípios históricos de sua política externa, de acordo com a bibliografia: a não intervenção e a autodeterminação dos povos (FICO, 2008; MARTINS, 1975b, VIZENTINI, 1998). Esse movimento da diplomacia brasileira foi atribuído por parte da literatura à diminuição do prestígio e da autonomia do Itamaraty (PINHEIRO, 2000), uma vez que a política externa *castellista* tinha como suporte social e intelectual a ESG e, em menor escala, o complexo Ipês/Ibad (CERVO, 2011, p.399; FIECHTER, 1974; HIRST, 2009). Outro

¹⁶ Segundo Federico Gil, o presidente Lyndon Johnson teria proposto, em maio de 1965, a criação de uma FIP permanente da OEA para lidar com ameaças comunistas, mas não foi adiante ao perceber a frieza com que a ideia foi recebida pelos países latino-americanos (GIL, 1975, p.253). O historiador Carlos Fico também sustenta o mesmo argumento (FICO, 2008, p.158).

argumento que sustentou a redução da influência do Ministério das Relações Exteriores no processo de tomada de decisão em política externa do primeiro governo da ditadura militar foi “a presença ativa da Presidência da República” (PINHEIRO, 2000, p. 457) na discussão dos temas internacionais, dado o grande interesse que Castello Branco nutria sobre tais assuntos.

Entre 1964 e 1967, outras medidas do governo Castello Branco foram identificadas com a ESG. Internamente, a criação do SNI (Serviço Nacional de Informações), chefiado por Golbery, também teve origem na escola militar (MIYAMOTO; GONÇALVES, 2000, p.179). Em relação à política externa, a vinculação ao mundo ocidental também justificou uma outra mudança importante, em relação à PEI. Sob Castello Branco, segundo Viana Filho, o Brasil efetuou uma “volta de 180 graus nas relações” com Portugal, recuando no apoio que era dado ao anticolonialismo africano desde o governo Quadros (VIANA FILHO, 1975, p.440). Um outro argumento usado pelo Brasil para essa mudança era a possibilidade de os novos países africanos, logo após obterem a descolonização, engajarem-se ao mundo socialista (VIZENTINI, 1998, p.119).

Em suma, os conceitos desenvolvidos pela ESG e colocados em prática pela política externa de Castello Branco reforçaram o argumento deste trabalho em dois pontos principais. O primeiro deles foi ter evidenciado a importância dos condicionantes domésticos na atuação internacional brasileira, uma vez que os aspectos internos e externos estavam associados, na visão dos militares. O segundo ponto diz respeito ao comportamento do Brasil como ator de recursos intermediários no sistema internacional. A aspiração da ESG de transformar o país em uma potência, no que ficou conhecido como projeto “Brasil Potência”, mostrou que os formuladores da política externa do primeiro governo da ditadura militar brasileira já tinham a percepção de que poderiam influenciar as decisões de países menores, bem como serem constrangidos pelos Estados Unidos, principal potência ocidental no momento da Guerra Fria. Ou seja, no caminho para que o Brasil se transformasse em uma potência internacional, era preciso se firmar como um país intermediário, ressaltando também possíveis divergências com Washington e, eventualmente, fazendo concessões aos vizinhos sul-americanos, conforme veremos no decorrer desta dissertação de mestrado.

2.2.2 A Teoria dos Círculos Concêntricos

A Teoria dos Círculos Concêntricos foi outro aspecto fundamental da política externa do governo Castello Branco. Tal conceito indica uma prioridade dada pelo Brasil para o relacionamento com seus vizinhos, uma vez que nosso primeiro centro de interesses é a Bacia do Prata, depois a América do Sul, em seguida o Hemisfério e, finalmente, a comunidade ocidental. Na periferia, os interesses do Ocidente se cruzam com os do bloco soviético (FERREIRA, 2001, p. 51; MARTINS, 1975a).

Na literatura sobre a política externa *castellista*, criou-se uma discussão sobre a origem da Teoria dos Círculos Concêntricos. Para alguns autores, a ideia, que reforça o alinhamento do Brasil com o Ocidente, também teria sido desenvolvida na ESG (HIRST, 2009, p.45; SPOSITO, 2013, p.81). Dentro desta hipótese, há quem atribua a teoria especificamente ao general Golbery do Couto e Silva, principal expoente da escola militar (SIMÕES, 2010). Outros pesquisadores veem em Vasco Leitão da Cunha¹⁷, primeiro chanceler brasileiro no período da ditadura militar, o idealizador dessa diretriz (FICO, 2008; VIZENTINI, 1998).

Independentemente deste debate, o principal símbolo da Teoria dos Círculos Concêntricos foi a assinatura com o Paraguai, em junho de 1966, da Ata das Cataratas, que tinha o objetivo de analisar as potencialidades da região de Sete Quedas. Esse acordo, que foi o embrião do Tratado de Itaipu, teve especial importância devido ao momento conturbado que o Brasil vivia com Assunção. Desde 1962, o Paraguai questionava limites territoriais e se queixava da presença de militares brasileiros em região fronteiriça. No primeiro semestre de 1965, após um evento com cerca de 100 autoridades paraguaias, o Brasil decidiu aumentar a presença militar na fronteira cidade de Porto Coronel Renato, o que agravou a crise diplomática bilateral (ESPÓSITO, 2013). Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores em janeiro de 1966, Juracy Magalhães teve a questão do Paraguai como uma de suas prioridades, segundo carta enviada pelo próprio Castello Branco (CASTELLO BRANCO, 1967)¹⁸.

Apesar de a Argentina ter apresentado resistência ao estudo de um projeto

¹⁷ Em depoimento ao CPDOC/FGV, Leitão da Cunha diz que o jornal “O Estado de S. Paulo”, cujo chefe de Redação era Oliveiros Ferreira, foi o responsável por atribuir a ele a criação da Teoria dos Círculos Concêntricos. O diplomata, no entanto, não confirma nem desmente a sua autoria.

¹⁸ O desfecho da crise entre Brasil e Paraguai será analisado detalhadamente no último capítulo, uma vez que foi tema principal da 36ª sessão do CSN.

como o de Itaipu, alegando que seu trecho hídrico da região poderia ser afetado com as obras, as relações bilaterais com Buenos Aires foram intensificadas no governo Castello Branco (BANDEIRA, 2010a, p. 387). Durante a presidência de Arturo Umberto Illia (1963-1966), os dois países estreitaram os seus laços especialmente depois de dezembro de 1964, quando o Brasil, a pedido da Casa Rosada, obrigou o ex-presidente Juan Domingo Perón a voltar para a Espanha, onde estava exilado, assim que o seu avião fez escala no Rio de Janeiro (BANDEIRA, 2010a, p. 387; LIRA NETO, 2004, p. 313). A partir do golpe de Estado na Argentina, em junho de 1966, e da posse do militar Juan Carlos Onganía,

[...] o avigoramento da colaboração entre Brasil e Argentina constituiu uma consequência natural da similitude dos seus regimes, ambos com a mesma matriz ideológica (doutrinas de segurança, contrainsurreição e ação cívica, atribuindo às Forças Armadas a responsabilidade pelo desenvolvimento do país), bem como de suas políticas interna (liberalismo econômico e autoritarismo político) e externa (fronteiras ideológicas e alinhamento incondicional com o Ocidente). (BANDEIRA, 2010a, p.395).

A afinidade política entre os regimes militares do Brasil e da Argentina representou um momento de aproximação bilateral, ainda que ocorresse concomitantemente às negociações sobre o projeto de Itaipu, das quais Buenos Aires exigia ser consultada, com o argumento de que a iniciativa comprometia recursos naturais compartilhados entre os três vizinhos. O bom relacionamento pessoal entre Onganía e Costa e Silva contribuiu para que as relações não fossem excessivamente contaminadas, mesmo depois do final do governo Castello Branco (CAMPOS, 1994). Com a doença de Costa e Silva e a posse de Médici, em 1969, as divergências decorrentes da utilização das águas do Rio Paraná tomaram maiores proporções, gerando um afastamento entre os países. Até a resolução desse contencioso, em 1979, predominou o sentimento de desconfiança entre os dois países, fomentado pelo fato de ambos os governos serem liderados por militares, cuja formação indicava que o cenário de guerra mais provável para a Argentina era contra o Brasil e vice-versa. Assim, o período entre 1969 e 1979 “representou o ponto máximo da competição geopolítica entre os dois países” (MALLEA; SPEKTOR; WHEELER, 2012, p.31).

A aproximação entre Brasil e Argentina entre 1964 e 1967 causou reação em outros países da América do Sul. Em 16 de agosto de 1966, Chile, Venezuela, Peru, Equador e Colômbia assinaram a Declaração de Bogotá, cujo objetivo era criar um bloco para contrabalancear a concentração de poder na América do Sul e iniciar

estudos para a implementação de um mercado sub-regional¹⁹. Nos anos de Castello Branco, o Brasil teve uma preocupação especial com as ações chilenas. Na já citada carta de Castello Branco a Juracy Magalhães, o presidente pede atenção para o Chile, então comando por Eduardo Frei Montalva, que queria ser um “líder sul-americano” (CASTELLO BRANCO, 1967). Na biografia de Viana Filho, o ministro transcreveu outro documento de Castello Branco ao Itamaraty, “em meado de 1964”, no qual enumerou quatro questões “em pauta” de política externa. Em relação à vitória de Frei à Presidência do Chile²⁰, preconizou que

Não é difícil ensaiar a formação de um bloco sul-americano, com um jeito mais ou menos ideológico, para, numa inédita posição sul-americana, conquistar recursos aqui ou acolá. Em sua campanha eleitoral, destratou o atual Governo brasileiro, como artifício de propaganda eleitoral. Sem dúvida, devemos criar condições para a sua aproximação ao Brasil. (VIANA FILHO, 1975, p.431).

Outra importante iniciativa do Brasil como parte da Teoria dos Círculos Concêntricos foi a cooperação com a Bolívia em construção de infraestrutura ferroviária e no aperfeiçoamento da rede de comunicações terrestres e fluviais (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.20-21). Entre 1964 e 1967, o governo Castello Branco discutiu internamente, em reunião do CSN (Conselho de Segurança Nacional), a possibilidade de negociar com La Paz o aproveitamento do gás natural presente no território vizinho. A construção de um gasoduto era vista como urgente dada a possibilidade de a Argentina também se interessar pelo recurso natural (BRASIL, 1965e).

O movimento do Brasil de concentrar a sua atuação internacional na América Latina criou insatisfações em alguns países da região, que, além da tentativa da Declaração de Bogotá de criar um novo equilíbrio político no continente, relacionaram a postura brasileira como uma espécie de subimperialismo (SILVA, 2014, p.144; MARTINS, 1975b). Tal sentimento era reforçado pelo modelo de integração proposto pelo Brasil, o mesmo defendido pelos Estados Unidos, ou seja, uma integração econômica sob a égide da Aliança para o Progresso e em defesa do capital transnacional (LIMA 2013; VIZENTINI, 1998). Ao fazer uma revisão bibliográfica sobre o alegado subimperialismo brasileiro nos anos da ditadura militar,

¹⁹ A ação da diplomacia brasileira para esvaziar a Declaração de Bogotá foi relatada por Juracy Magalhães na 39ª sessão do CSN e será exposta no último capítulo deste trabalho.

²⁰ As outras três questões citadas por Castello Branco foram a revitalização da OEA, o desarmamento nuclear e a visita do presidente francês, Charles De Gaulle, ao Brasil e à América do Sul

o trabalho de doutoramento de Maria Regina Soares de Lima apontou que

A hipótese do subimperialismo é parte de uma interpretação geral sobre o desenvolvimento capitalista nas sociedades dependentes, em que o processo de acumulação interno só é possível à custa de uma distribuição regressiva da renda e consequente marginalização das massas de consumo. [...] No esquema subimperialista, o Brasil participaria jogando o papel de gendarme de tais interesses a nível regional. [...] Esta perspectiva pressupõe que os interesses econômicos, políticos e militares da metrópole e de seu representante regional sejam complementares, embora este deverá ter alguma margem de manobra na sua própria esfera de influência regional e, em geral, a metrópole não apresentará resistência a essa política expansionista²¹. (LIMA, 2013, p. 45-46, tradução nossa).

Apesar de abordar a interpretação subimperialista e destacar o interesse dos militares brasileiros em implementar uma espécie de expansionismo econômico na América do Sul, Soares de Lima ponderou que tal fenômeno dependeria não apenas do desejo do país semiperiférico, no caso, o Brasil, de assumir certas responsabilidades da metrópole em sua região de influência, mas também da vontade da superpotência de garantir um status diferenciado à nação de recursos intermediários. O doutorado da autora, porém, sugere que “as ações norte-americanas no pós-guerra indicam que a suposição sobre um status preferencial do Brasil dificilmente se harmoniza com as políticas e o comportamento dos Estados Unidos na região” (LIMA, 2013, p. 52), principalmente porque a América do Sul não era um continente significativamente estratégico para a superpotência durante a Guerra Fria²².

De qualquer maneira, as reações de determinados países sul-americanos não foram suficientes para alterar a prioridade dada pela política externa *castellista* aos seus vizinhos. A diplomacia praticada pelo Brasil na América Latina entre 1964 e 1967, aliás, referendou o argumento desta dissertação de mestrado. Ao discutir acordos na área de infraestrutura que seriam fundamentais para o seu desenvolvimento econômico, como a construção de Itaipu com o Paraguai e a utilização do gás boliviano, o primeiro governo da ditadura militar atuava no

²¹ No original: “The hypothesis of sub-imperialism is part of a general interpretation of capitalist development in dependent societies, in which the domestic accumulation process is possible only at the expense of a regressive distribution of incomes and consequent marginalization of the masses from consumption. [...] In the sub-imperialist scheme, Brazil would participate in the imperialist expansion by playing the gendarme role for such interests at the regional level. [...] This perspective assumes that the economic, political, and military interests of the metropole and its regional surrogate are complementary, although the sub-imperial power is expected to have some leeway in its own regional sphere of influence, and in general the metropole will not apply resistance to the expansionist policy of the former”. (LIMA, 2013, p.45-46).

²² Em relação aos anos da Guerra Fria, iniciada em 1945 e encerrada em 1989, a exceção seria no período imediatamente posterior à Revolução Cubana, conforme será abordado no próximo capítulo.

continente de forma pragmática, a partir das suas necessidades domésticas. Com a percepção de que dispunha de mais recursos do que os outros países da região, o Brasil também fazia valer a sua capacidade de influenciar os demais governos. Dessa maneira, ao invocar a Teoria dos Círculos Concêntricos, a política externa de Castello Branco agiu de forma a fazer valer a diferença de tamanho e de recursos em relação aos seus vizinhos. Ou seja, o argumento deste trabalho de que o Brasil se comportou no sistema internacional como um país intermediário foi reforçado pela ação brasileira na América do Sul, onde concluiu acordos se impondo pela sua grandeza na comparação com os demais.

2.2.3 O *castellismo* na inserção internacional da ditadura militar

Um terceiro aspecto fundamental a ser apresentado nesta revisão bibliográfica é a maneira como o governo Castello Branco foi classificado nos trabalhos que buscaram enquadrar o período de 1964 a 1967 nas sistematizações dos principais paradigmas da PEB. Tais obras constituem a maior parte dos estudos feitos sobre o período, o que indica que a bibliografia não esteve tão preocupada com as dinâmicas políticas do próprio governo Castello Branco, sendo prioritariamente voltada para a análise das tendências de longo prazo, com base nas discussões sobre os grandes paradigmas²³.

Para a maioria dos trabalhos, a atuação internacional do Estado brasileiro no período *castellista* se deu fundamentalmente baseada em motivações ideológicas, com o chamado “alinhamento automático aos Estados Unidos” (CERVO, 2011; HIRST, 2009; JAGUARIBE, 1996; PINHEIRO, 2004). A política externa de Castello Branco teria se convertido “numa gratuita defesa de princípios e não na satisfação dos legítimos interesses nacionais”, a partir de um movimento de caráter “dogmático” (JAGUARIBE, 1996, p.30).

De acordo com esses trabalhos, a inserção brasileira no sistema internacional entre 1964 e 1967 foi distinta da realizada a partir do governo Costa e Silva. Dentro da literatura que sustenta essa interpretação, porém, há divergências sobre quantos paradigmas de política externa existiram durante a ditadura militar. Enquanto Cervo argumenta que de 1967 a 1985 a diplomacia brasileira atuou de forma unitária,

²³ As principais exceções são os trabalhos de Silva (2004) e Sposito (2013).

outros estudos, como os de Pinheiro, veem os governos Costa e Silva e Médici como um momento de transição no qual vigorou um paradigma intermediário entre as políticas externas de Castello Branco e Ernesto Geisel. Para essas interpretações, as principais mudanças na diplomacia brasileira com Costa e Silva seriam o protagonismo nos organismos internacionais, principalmente ao defender a necessidade de diminuir as disparidades econômicas entre Norte e Sul, e uma postura mais autônoma ao se recusar a assinar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Já com Médici²⁴, a literatura enfatiza a busca da diplomacia nacional em levar o Brasil à condição de potência.

Uma segunda interpretação sobre a política externa de Castello Branco destacou o caráter pragmático desse governo, vendo mais elementos de permanência do que de alterações nos 21 anos dos militares no poder no Brasil (FERREIRA, 2001; MIYAMOTO, 2013). Tanto Ferreira como Miyamoto elencaram entre as características comuns dos cinco governos desse período a prioridade dada ao relacionamento com os países da América do Sul e o protagonismo das Forças Armadas no processo de tomada de decisão do Estado brasileiro. Resumindo a sua posição sobre a política externa do período que vai do governo Castello Branco até o de Geisel, Ferreira diz:

[...] sua origem é comum: militar; sua fonte, comum: seguramente os estudos do Conselho de Segurança Nacional; seus fins, os mesmos: construir, com a aceleração possível, um Poder Nacional que faça do Brasil uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos; seus objetivos, sempre pragmáticos [...] origens e fontes: a teoria dos círculos concêntricos. (FERREIRA, 2001, p. 50).

Há ainda uma outra visão sobre a inserção do Brasil no mundo entre 1964 e 1967, que contemplou parte das duas interpretações já apresentadas. Segundo o trabalho do diplomata Rubens Ricupero, o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos foi retomado em 1964 tanto em sua vertente ideológica quanto em sua vertente pragmática, que, neste momento, se reforçavam mutuamente. A convergência ideológica com os Estados Unidos deveria constituir, para o governo Castello Branco, um elemento fundamental da sua própria legitimação doméstica, como luta interna contra a ameaça comunista. Na dimensão pragmática do paradigma, também foram ressuscitadas as expectativas dos ganhos econômicos que poderiam resultar da contribuição do Brasil à segurança hemisférica e do

²⁴ Entre os trabalhos mais relevantes que abordam a política dos governos Costa e Silva e Médici estão Mello (1979) e Souto (2003), respectivamente.

reconhecimento, por parte de Washington, da condição brasileira de aliado especial²⁵ (RICUPERO, 1996).

Em concordância com Ricupero, o historiador Rodrigo Patto Sá Motta considerou que a orientação diplomática de Castello Branco combinou a ideologia anticomunista com o pragmatismo.

Atitudes baseadas apenas no anticomunismo marcaram as relações com Cuba e a China, mas no que toca à Europa oriental e à URSS os compromissos ideológicos dos militares e seus aliados foram atenuados por interesses comerciais e políticos. [...] Isso gerou uma situação curiosa, e desagradável para os setores mais intransigentes da direita. (MOTTA, 2007, p.243).

Silva, por sua vez, identificou no governo Castello Branco “um surto inicial ideológico”, justificado pela “disposição do novo regime em sinalizar sua guinada à direita na política externa”, o que se expressou no rompimento das relações diplomáticas com Cuba, em 13 de maio de 1964 (SILVA, 2014, p.143). No decorrer dos meses, no entanto, teria ficado evidente a subordinação da diplomacia brasileira aos interesses e às necessidades do desenvolvimento econômico do país, com o surgimento de iniciativas visando à mundialização das relações externas do país em busca de novos mercados (SILVA, 2014).

A interpretação da qual este trabalho mais se aproxima é a que combina as vertentes pragmática e ideológica. As atas do Conselho de Segurança Nacional, analisadas no último capítulo desta dissertação de mestrado, permitem identificar a evolução das dinâmicas do processo de tomada de decisão em política externa, sendo a implementação do AI-2, em outubro de 1965, um momento de inflexão no relacionamento com os Estados Unidos. A partir da segunda metade do governo Castello Branco, apesar das afinidades ideológicas, os interesses de Brasil e Estados Unidos passam a indicar a conveniência de um afastamento (FICO, 2008).

Retomando os diferentes paradigmas presentes na literatura sobre a PEB durante a ditadura militar, poder-se-ia dizer, assim, que a confiança depositada pelo novo regime nas relações bilaterais com a maior potência ocidental começou a ser questionada já no governo Castello Branco, diferentemente do que aponta a maioria da bibliografia especializada²⁶.

²⁵ A percepção que o governo Castello Branco teve sobre a sua condição de aliado especial dos Estados Unidos, abordada em Mello (2000), será discutida no capítulo 2.

²⁶ Além de Fico, o trabalho de Monica Hirst também apresentou o diferencial de indicar uma mudança no comportamento da política externa brasileira já no governo Castello Branco. Segundo a autora, isso ocorreu dois anos após a posse do marechal (2013).

Tal aspecto não foi o único apontado pela literatura como uma inovação dos governos posteriores, mas que já aparecia no governo Castello Branco. O projeto de Brasil Potência, identificado com Médici, fazia parte do ideário da ESG antes mesmo do golpe de Estado de 1964, como já foi visto neste trabalho. As demandas Norte X Sul e por maior autonomia no desenvolvimento econômico, com o exemplo da questão nuclear, por sua vez, são duas das principais divergências nos interesses de Brasil e Estados Unidos na segunda metade do governo Castello Branco. Tal movimento da diplomacia *castellista* será um dos aspectos tratados no próximo capítulo.

Por meio do estudo de uma etapa do processo de tomada de decisão, com base nas fontes primárias do CSN, este trabalho buscará analisar como ocorreu a evolução da política externa brasileira entre 1964 e 1967 e qual foi o comportamento dos atores envolvidos. Ou seja, esta dissertação de mestrado discutirá também como as divisões dentro do governo Castello Branco influenciaram as diretrizes da PEB. Para compreender melhor a heterogeneidade do gabinete formado pelo primeiro presidente da ditadura militar, vale apresentar os estudos existentes na bibliografia sobre as divergências internas das Forças Armadas do Brasil.

A literatura existente sobre a ditadura militar brasileira costuma separar os militares em dois grupos depois da sua chegada ao poder: os “esguianos”, que teriam em Castello Branco seu principal expoente, e a “linha dura”, identificada com os futuros presidentes Arthur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici (FIECHTER, 1974; LIRA NETO, 2004; MARTINS FILHO, 1995; SCHNEIDER, 1971). Os “esguianos” eram considerados moderados e defensores de uma orientação econômica internacionalista, enquanto a “linha dura” representava os setores nacionalistas mais radicais das Forças Armadas, que argumentavam por uma influência maior dos militares no processo de tomada de decisão do Estado brasileiro e se mostravam avessos ao capital estrangeiro em setores estratégicos da economia (MARTINS FILHO, 1995, p.41; FIECHTER, 1974, p.61).

Fazendo uso de nomenclatura semelhante, o trabalho do historiador Antonio Rago Filho argumentou que, no imediato pós golpe de 1964, o *castellismo* e o *medicismo* se uniram em torno da Doutrina de Segurança Nacional, ainda que as divergências entre as duas principais alas das Forças Armadas continuassem latentes no interior do governo brasileiro, expressadas no binômio desenvolvimento e segurança.

O *medicismo*, de um lado, objetivando a construção da grande potência pela aliança de crescimento econômico acelerado com terrorismo oficial e, na outra ponta, o *castellismo*, que visava a mesma edificação [o Brasil Potência] só que com uma espécie de democracia regulada para a consolidação do capitalismo associado. (RAGO FILHO. 1998, p. 359, grifo do autor).

A divergência entre essas duas alas também ficou aparente nas obras feitas por atores que participaram diretamente do processo decisório, como os ministros do Planejamento, Roberto Campos (1994), e do Gabinete Civil, Luís Viana Filho (1975), bem como de Jayme Portella de Mello (1979), considerado braço-direito de Costa e Silva. Ao detalhar o caso da Hanna Mining, empresa norte-americana do setor de mineração que teve parte de suas jazidas desapropriadas pelo Estado brasileiro em 1962, Campos criticou a postura de alguns dos militares que faziam parte do governo Castello Branco, então em busca de resolver o problema.

Entrementes, o Brasil sofria de um de seus recorrentes lapsos de 'bernardismo', isto é, o nacionalismo minerário que surgira nos anos 1920. [...] Diferindo disso de muitos militares, seduzidos pelo mito das riquezas naturais do subsolo, Castello era um realista. [...] Neste assunto, a coesão do ministério era menos visível. Havia claramente uma linha liberal que não só desejava resolver o caso específico da Hanna, mas advogava a implantação de uma política liberal de minérios que encorajasse a iniciativa privada [...]. Essa posição era defendida por Thibau, Bulhões e Faraco [ministros que formavam a equipe econômica *castellista*], com meu irrestrito apoio. O general Geisel, de outro lado, devoto do monopólio do petróleo, via também com simpatia as pretensões da Companhia Vale do Rio Doce de uma reserva de mercado no setor de minérios. (CAMPOS, 1994, p. 594-595).

A partir do relato de Campos, apreende-se que o *castellismo* tinha a sua base de apoio dentro do governo na equipe econômica, enquanto a linha dura era formada basicamente por militares, ainda que parte das Forças Armadas também estivesse ao lado do presidente.

Em uma das análises pioneiras da política externa da ditadura militar, Carlos Estevam Martins dividiu os três primeiros governos do regime conforme a classe social que tinha seus interesses mais atendidos e a definição de uma ideologia predominante no comando do Estado brasileiro. Assim, no período Castello Branco

[...] a política externa tem como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia internacionalizada, na qual se incluem, naturalmente, os grupos nacionais associados aos investimentos estrangeiros ou dependentes, em moldes tradicionais, do setor externo da economia. Simultaneamente, verifica-se, pelo menos no interior do governo, uma estreita correlação entre a defesa da política exterior posta em prática e o apoio ao projeto de institucionalização de um modelo político elitista, mas de corte liberal-democrático. [...] Finalmente, a ideologia dominante no período foi o chamado liberal-imperialismo. (MARTINS, 1975a, p. 57).

Com Costa e Silva e Médici, ganhariam espaço no comando do aparelho estatal brasileiro os militares com perfil mais nacionalista e autoritário. Isso porque Costa e Silva levaria mais em conta os interesses da burguesia nacional, a partir de uma ideologia nacional-populista, enquanto Médici, por sua vez, procuraria defender prioritariamente a burguesia estatal, com ideologia nacional-autoritarista (MARTINS, 1975a, p.57-58).

Atualizando a análise de Martins, o trabalho de Vizentini corroborou tal interpretação, ressaltando que a política externa da ditadura militar, “salvo o hiato de Castelo Branco, apresenta-se como um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico industrial e da construção do *status de potência média*” (VIZENTINI, 1998, p.362, grifo do autor).

Diferentemente do que considerou Vizentini, argumenta-se nesta dissertação de mestrado que a política externa *castellista* já atuava de forma pragmática, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e elevar o Brasil à condição de potência internacional. Como um segundo passo de nosso trabalho, serão apresentadas, no próximo capítulo, as conjunturas brasileira e internacional do início da década de 1960 até 1967, quando Costa e Silva assumiu a Presidência da República. No decorrer do texto, também será detalhada a perspectiva dos Estados Unidos em relação ao equilíbrio de poder mundial e, mais especificamente, da América Latina. A importância deste tópico tem sido reforçada pela bibliografia, uma vez que, ao analisar as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, é necessário observar não apenas os condicionantes internos brasileiros, mas também a ação e os interesses da potência hegemônica (LIMA, 2013; PECEQUILO, 2014).

3 DINÂMICAS DOMÉSTICA E INTERNACIONAL DOS ANOS 1964-1967

O presente capítulo desta dissertação de mestrado desenvolve uma análise fundamentada na compreensão dos contextos internacional e brasileiro dos anos 1964 a 1967. Com a apresentação dos processos que permearam o período em que o marechal Castello Branco esteve no poder, ficam reforçados os três elementos principais que embasam o argumento deste trabalho: o caráter pragmático da política externa *castellista*, a preponderância dos aspectos domésticos no processo de tomada de decisão do primeiro governo da ditadura militar brasileira e a atuação do Brasil como um ator intermediário no sistema internacional já nos anos seguintes ao golpe de Estado contra o presidente João Goulart.

Dois outros aspectos importantes também são evidenciados. O primeiro deles foi a existência de divergências nas Forças Armadas desde o momento da derrubada de Goulart até a posse do marechal Arthur da Costa e Silva, o que significa que as disputas internas permaneceram presentes durante todo o governo Castello Branco, ainda que o regime militar tentasse escondê-las para aparentar unidade (PINHEIRO, 2013, p. 102).

O segundo ponto observado é o de que o estudo do governo Castello Branco não deveria tratar todo o período desta Presidência de forma única, tanto no que se refere à política interna, como à externa. Isso porque os primeiros meses da ditadura militar representaram um momento em que o Brasil esteve mais vulnerável economicamente e instável politicamente. Considerou-se neste trabalho que a partir da implementação do AI-2 (Ato Institucional número 2), em outubro de 1965, o governo brasileiro realizou alterações em sua atuação dentro e fora do país, em concordância com o argumento do historiador Carlos Fico²⁷. Tal dinâmica foi colocada em prática depois que as novas medidas, de cunho autoritário, afetaram as relações bilaterais com Washington, o que ocorreu de forma concomitante com o fortalecimento da percepção da ditadura militar de que o Brasil já dispunha de recursos para atuar de forma mais autônoma no sistema internacional.

Este capítulo está dividido em cinco partes. A primeira delas mostra como Castello Branco e seus aliados mais próximos atuaram nos dias seguintes ao golpe de Estado para levar o marechal à Presidência da República e como esse

²⁷ O trabalho de Hirst (2013) também sugere avaliação semelhante, ainda que sem aprofundar os argumentos a respeito.

comportamento reforçou as primeiras divergências dentro das Forças Armadas. Neste trecho também serão apontados os principais atores do governo Castello Branco. O estudo do papel dos indivíduos na formulação da política externa de um Estado tem sido considerado fundamental para os autores da área de APE (Análise de Política Externa). “A ação do Estado é a ação executada por aqueles que atuam em nome do Estado. Consequentemente, o Estado é os seus tomadores de decisão”²⁸ (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962 apud HUDSON, 2002, p.4, tradução nossa).

O segundo tópico deste capítulo expõe as diretrizes econômicas do primeiro governo da ditadura militar. Compilada no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), a política econômica *castellista* teve como prioridade o combate à inflação e representou um dos setores que mais recebeu críticas no início do regime.

Em seguida, apresenta-se a conjuntura política internacional e, especificamente, nos Estados Unidos. Em meio à Guerra Fria, a rivalidade norte-americana com a URSS fundamentou o relacionamento da potência ocidental com a América Latina. A Presidência de John F. Kennedy (1961-1963) representou o momento em que a região mais recebeu atenção dos formuladores da política externa de Washington. Nos anos de Lyndon Johnson (1963-1969), que coincidiram com o período de Castello Branco no Brasil, a Guerra do Vietnã passou a ser o tema prioritário para a superpotência.

Na quarta parte do capítulo, argumenta-se que o AI-2 representou um momento de inflexão para o governo Castello Branco, tanto em relação à política interna, quanto à externa. Por fim, discute-se a ênfase dada pelo Brasil às diferenças entre Norte e Sul, durante a conferência da OEA no Rio de Janeiro, e o processo de formulação da política nuclear nacional. Esses dois aspectos, considerados pela bibliografia como traços da política externa mais autônoma de Costa e Silva em relação aos Estados Unidos, já apareciam na atuação internacional do Brasil durante o governo Castello Branco, conforme veremos a partir de agora.

²⁸ No original: “State action is the action taken by those acting in the name of the state. Hence, the state is its decision-makers” (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962 apud HUDSON, 2002, p.4).

3.1 A composição do governo Castello Branco

Nascido em 20 de setembro de 1897²⁹ no bairro de Messejana, em Fortaleza (Ceará), Castello Branco teve uma carreira de destaque nas Forças Armadas antes de chegar à Presidência da República. Em 1931, formou-se em primeiro lugar no curso do Estado-Maior do Exército (EME). Nos anos seguintes, estudou em escolas militares na França, entre 1936 e 1938, e nos Estados Unidos, em 1943. Na Segunda Guerra Mundial, foi um dos militares que ocupou a chefia do Estado-Maior da Força Expedicionária Brasileira (FEB), tendo participado de combates na Itália. No Brasil, trabalhou como diretor do departamento de estudos da ESG e tornou-se general-de-Exército em 1962. A partir de 1963 até o golpe de Estado, Castello Branco exerceu o cargo de chefe do Estado-Maior do Exército. Durante o período de conspiração, o militar teve atuação destacada apenas nas semanas que precederam a derrubada de Goulart, tendo sido considerado um moderado dentro das Forças Armadas (FICO, 2008, p.139).

Ao analisar a trajetória de Castello Branco no Exército, o trabalho do cientista político Alfred Stepan, brasileiro professor da Universidade de Columbia (Nova York, EUA), destacou quatro características que seriam fundamentais para a compreensão das divergências nas Forças Armadas durante toda a ditadura militar: a intensa atuação na ESG, o fato de ele ter estudado no exterior, a conclusão de um dos três principais cursos das Forças Armadas em primeiro lugar da classe e a elevada capacidade técnica (STEPAN, 1971, p.238). Tais traços, segundo Stepan, não seriam exclusividade de Castello Branco e contribuiriam para a caracterização dos chamados *castellistas*, grupo de militares mais identificados com o primeiro presidente do novo regime.

Apesar de ter chegado ao poder após um golpe militar, Castello Branco e seus assessores mais próximos dedicaram os primeiros dias de abril de 1964 para articular o suporte à sua candidatura. Em 6 de abril, o líder militar recebeu uma carta de apoio ao seu nome do ex-presidente Jânio Quadros e, no dia seguinte, reuniu-se com o também ex-presidente Juscelino Kubitschek, quando ficou decidido que o vice de Castello Branco seria o deputado federal pelo PSD (Partido Social Democrático)

²⁹ O ano de nascimento de Castello Branco foi adulterado para 1900 com o objetivo de obter gratuidade no Colégio Militar de Porto Alegre, de acordo com o site da Biblioteca da Presidência da República.

de Minas Gerais José Maria de Alckmim, ex-ministro da Fazenda do próprio Kubitschek (LIRA NETO, 2004).

Ao negociar com políticos civis, Castello Branco desagradou uma parcela das Forças Armadas. À frente do Comando Supremo da Revolução, governo de facto do Brasil entre o golpe militar e a posse de Castello Branco³⁰, o marechal Arthur da Costa e Silva representou a ala dos que ficaram insatisfeitos com o fato de seu colega do Exército ter buscado tal apoio. Costa e Silva argumentava que a melhor solução seria um presidente civil, pois caso a escolha recaísse sobre um militar, seria grande a possibilidade de surgirem intrigas dentro das Forças Armadas, podendo repetir-se “o que aconteceu no começo da República com Deodoro [da Fonseca] e Floriano [Peixoto]³¹” (MELLO, 1979, p.162).

Assim como Castello Branco, Costa e Silva tivera uma carreira de destaque nas Forças Armadas do Brasil: concluiu como o primeiro lugar da turma o seu curso da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), fez estágio nos Estados Unidos durante a II Guerra Mundial e atuou como adido militar na Argentina (1950-1952). Na classificação feita por Stepan sobre o grupo militar de Castello Branco, a única característica que Costa e Silva não tinha era uma participação ativa na ESG. No entanto, mantinha outras diferenças com os *castellistas*, como a posição nacionalista em relação ao uso dos recursos naturais, podendo o segundo presidente da ditadura brasileira ser considerado o representante de outro grupo, mais heterogêneo ideologicamente e denominado de “nacionalistas autoritários” ou “linha dura” (FIECHTER, 1974; MARTINS FILHO, 1995; SCHNEIDER, 1971; STEPAN, 1971, p. 250).

As divergências entre Castello Branco e Costa Silva durante o período de consolidação do novo regime, porém, não se limitaram à maneira como um eventual candidato deveria atuar para escolhido o novo presidente. Já no dia 1º de abril, enquanto o presidente Goulart ainda estava em território nacional, Castello Branco

³⁰ O presidente do Brasil de 2 a 15 de abril de 1964 foi Ranieri Mazzilli, que assumiu por ser presidente da Câmara dos Deputados. No entanto, a bibliografia consagrou a interpretação de que Mazzilli não dispunha de capital político para discordar das decisões tomadas pelo Comando Supremo da Revolução, formado pelo marechal Costa e Silva, pelo brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo e o almirante Augusto Rademaker (MELLO, 1979; LIRA NETO, 2004; SCHNEIDER, 1971).

³¹ Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto foram os dois primeiros presidentes do período republicano da história do Brasil. Em 1891, após uma crise em que fechou o Congresso e dividiu as Forças Armadas, Deodoro da Fonseca renunciou à Presidência, sendo sucedido por seu vice, Floriano Peixoto.

fez contato com a embaixada dos Estados Unidos, avisando que o movimento golpista seria vitorioso e não precisaria do apoio logístico que estaria disponível em alguns dias como parte da Operação Brother Sam, que, assim, começava a ser desmontada (FICO, 2008, p.98). O grupo liderado por Costa e Silva, por sua vez, não mantinha contato com representantes de Washington no Brasil e fazia questão de ressaltar que “não pediu apoio de força americana e nem mesmo de combustível” (MELLO, 1979, p.177-181).

Discordâncias à parte, o fato é que Castello Branco acabou empossado como primeiro presidente da ditadura militar brasileira. Como resultado das negociações com os mais variados setores que haviam colaborado na deposição de Goulart, Castello Branco foi eleito em 11 de abril de 1964 pelo Congresso, recém-mutilado por dezenas de cassações, com 361 votos, após um pleito indireto em que era candidato único³².

Ao formar o seu gabinete, Castello Branco dividiu os cargos de modo a tentar agradar a diversos partidos políticos e também aos principais governadores que haviam sido importantes para a efetivação do golpe de Estado, buscando ainda equilibrar as nomeações entre os estados brasileiros (LIRA NETO, 2004, p.278-279). A composição do CSN (Conselho de Segurança Nacional), conforme mostra a tabela abaixo, continha representantes de quatro partidos e quadros indicados por políticos de ao menos seis Estados.

³² No pleito, houve 72 abstenções e 37 ausências, além de dois votos para o ex-presidente Eurico Gaspar Dutra, que abandonara a sua candidatura dias antes, e três para Juarez Távora, que depois se tornaria ministro da Viação e Obras Públicas de Castello Branco.

Quadro 1: Primeira composição do CSN no governo Castelo Branco		
Nome	Cargo	Perfil
Vasco Tristão Leitão da Cunha	Ministro das Relações Exteriores	-Mantido do gabinete criado pelo Comando Supremo da Revolução -Graduado na ESG
Milton Soares Campos	Ministro da Justiça	-Ex-governador de MG (1947-1951) -Representante da UDN
Ernesto de Mello Baptista	Ministro da Marinha	-Serviu nos Estados Unidos durante a II Guerra Mundial
Arthur da Costa e Silva	Ministro da Guerra	-Membro do Comando Supremo da Revolução
Octavio Gouveia de Bulhões	Ministro da Fazenda	-Mantido do gabinete criado pelo Comando Supremo da Revolução -Conferencista assíduo da ESG
Juarez do Nascimento Fernandes Távora	Ministro da Viação e Obras Públicas	-Co-fundador da ESG -Deputado Federal pelo Partido Democrata Cristão (PDC)
Flávio Suplicy de Lacerda	Ministro da Educação e Cultura	-Ex-reitor da Universidade Federal do Paraná
Arnaldo Lopes Sussekund	Ministro do Trabalho e Previdência Social	-Mantido do gabinete criado pelo Comando Supremo da Revolução
Daniel Agostinho Faraco	Ministro da Indústria e do Comércio	-Deputado Federal pelo PSD-RS -Membro da ADP, ligada ao Complexo Ipês/Ibad
Luís Viana Filho	Ministro Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil	-Deputado Federal pelo PL-BA -Membro da ADP, ligada ao Complexo Ipês/Ibad
Roberto Campos	Ministro do Planejamento	-Embaixador em Washington durante governo Goulart -Conferencista da ESG e do Ipês -Ex-presidente do BNDE
Nélson Lavanère Wanderley	Ministro da Aeronáutica	-Atuou na FEB -Fez curso no Exército dos EUA
Raimundo de Moura Brito	Ministro da Saúde	-Representante da UDN-RJ -Membro da ADP, ligada ao Complexo Ipês/Ibad
Mauro Thibau	Ministro de Minas e Energia	-Representante do PSD-MG -Ex-funcionário da Amforp
Oscar Thompson Filho	Ministro da Agricultura	-Indicado pelo governador de São Paulo, Ademar de Barros -Identificado com o Ipês
Ernesto Geisel	Secretário-Geral do CSN + Gabinete Militar	-Membro Permanente da ESG e do Ipês -Primeiro lugar da Turma da EsAO
Osvaldo Cordeiro de Farias	Cooordenação de Organismo Regionais	-Comandante da ESG -Colaborador do Ipês
Pery Constant Bevilacqua	Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas	-Mantido no cargo desde o governo João Goulart -Tinha familiares ligados ao Complexo Ipês/Ibad -Atuou no Paraguai
Levy Penna Aarão Reis	Chefe do Estado-Maior da Armada	-Serviu nos Estados Unidos durante a II Guerra Mundial
Emílio Maurell Filho	Chefe do Estado-Maior do Exército	-Atuou na FEB e na ONU -Cargo de chefia na ESG -Membro da rede de militares do complexo Ipês/Ibad
Henrique Fleiuss	Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica	-Ex-ministro da Aeronáutica -Ex-presidente do Conselho Nacional do Petróleo
Fontes: Elaboração do autor, com base em DREIFUSS (1981) e LIRA NETO (2004)		

Um primeiro aspecto que chama a atenção na tabela acima é a presença de quatro ministros que continuaram em seus cargos após serem indicados pelo Comando Supremo da Revolução: Costa e Silva (ministro da Guerra), Vasco Tristão Leitão da Cunha (Relações Exteriores), Octavio Gouveia de Bulhões (Fazenda) e Arnaldo Lopes Sussekund (Trabalho e Previdência Social). Ao manter quatro ministros que haviam sido indicados antes de sua posse³³, Castello Branco reforçava a sua política de tentar conciliar os interesses de diferentes setores que apoiaram a derrubada de Goulart. Neste caso, o marechal fazia um aceno para o próprio Costa e Silva e a linha dura, com quem, como foi destacado acima, despontavam as primeiras divergências.

Um segundo traço que marcou o gabinete *castellista* foi a influência da ESG. Ao menos seis membros do CSN tinham passagem pela ESG, a maioria deles como conferencistas ou diretores da escola. Entre os ministros de Castello Branco estavam inclusive os dois primeiros comandantes da instituição, Juarez Távora (Viação e Obras Públicas) e Osvaldo Cordeiro de Farias (Coordenação dos Organismos Regionais). Além deles, o grupo de dirigentes da ESG no ministério de Castello Branco também era formado por Ernesto Geisel, secretário-geral do CSN e chefe do Gabinete Militar, e Emílio Maurell Filho, chefe do Estado-Maior do Exército. Távora, Cordeiro de Farias, Geisel e Maurell Filho apresentavam trajetória semelhante à de Castello Branco dentro das Forças Armadas Brasileiras. Assim como o novo presidente, além da passagem pela ESG, todos haviam tido experiências profissionais no exterior e se destacado nas escolas militares brasileiras. Desta maneira, a partir da análise desenvolvida por Stepan, seriam esses os quatro militares do gabinete com maior proximidade política com Castello Branco, ou seja, seriam eles que formariam a base militar do grupo *castellista*.

Outra característica que apareceu de forma acentuada na formação do

³³ O único ministro civil nomeado pelo Comando Supremo da Revolução e substituído por Castello Branco foi Luiz Antônio da Gama e Silva, que acumulou as pastas de Justiça e Educação entre 4 e 15 de abril de 1964. Gama e Silva, considerado o jurista mais alinhado à linha dura das Forças Armadas, voltaria ao governo federal com a chegada de seu primo Costa e Silva à Presidência da República, em 1967, tendo sido o redator principal do AI-5. Para um perfil de Gama e Silva, ver Machado (2016). A dinâmica das indicações para os mais altos cargos militares no Estado brasileiro logo depois do golpe de Estado e nos governos Castello Branco e Costa e Silva foi descrita de maneira detalhada em Mello (1979). A substituição mais relevante feita pelo primeiro presidente da ditadura militar foi o afastamento do próprio autor dessa obra de referência, Jayme Portella de Mello, da chefia do gabinete da SG/CSN. Assim como Gama e Silva, Portella de Mello voltaria ao cargo no governo Costa e Silva.

ministério foi a elevada participação de pessoas ligadas ao complexo Ipês/Ibad, que, como já foi visto no capítulo anterior, eram grupos que recebiam aportes norte-americanos e atuavam para aumentar a instabilidade política no final do governo Goulart. O fato de oito ministros de Castello Branco terem alguma relação com o complexo Ipês/Ibad já demonstra maior afinidade do governo militar com os preceitos políticos e econômicos defendidos pelos Estados Unidos.

Dentre todos os ministros com ligações com o complexo Ipês/Ibad, vale ressaltar a importância de Roberto Campos. Embaixador em Washington durante o governo Goulart, Campos iniciou o período de Castello Branco na Presidência com o status de civil mais importante do governo (SPOSITO, 2013, p.79), tendo sido indicado ao cargo pela chefia do Ipês e por Júlio de Mesquita Filho, proprietário do jornal “O Estado de S. Paulo” que tivera atuação decisiva na arrecadação de fundos para o golpe durante o período conspiratório (CAMPOS, 1994, p.559; GASPARI, 2002). Com boa reputação entre as autoridades norte-americanas e trânsito entre os militares devido à sua assiduidade como palestrante na ESG o economista e diplomata ficou encarregado da recém-criada pasta de Planejamento³⁴, que deveria articular os projetos conjuntos entre vários ministérios.

Ao lado de Bulhões, Campos ficou responsável por elaborar a política econômica do novo governo, que, como veremos a seguir, se constituiu em um dos pontos mais criticados do governo Castello Branco. O estudo desenvolvido nesta dissertação de mestrado sobre a composição do gabinete *castellista* confirmou o caráter pragmático das ações do novo presidente. Logo após o golpe de Estado, o general se aproveitava da ligação criada no período conspiratório entre civis e militares, entre a ESG e o complexo Ipês-Ibad, para formar um governo que tentasse conciliar os interesses das diversas classes que se uniram em torno da derrubada de Goulart. Tal unidade, no entanto, não se consolidou nos meses seguintes, sendo a esfera econômica uma das principais responsáveis pelas primeiras baixas no apoio à ditadura militar.

³⁴ O Ministério do Planejamento foi criado em 1962 por João Goulart, que nomeou o economista Celso Furtado como o primeiro titular da pasta, responsável por formular o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Após decidir abandonar o Plano Trienal, Goulart demitiu Furtado em junho de 1963, sem indicar sucessor para o cargo, que só foi reativado por Castello Branco, com a nomeação de Roberto Campos.

3.2 O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)

As diretrizes econômicas do governo Castello Branco, elaboradas por Campos e Bulhões, foram explicitadas no PAEG. Apresentado oficialmente em agosto de 1964, o programa era composto de cinco objetivos: reduzir a inflação, retomar o crescimento econômico, atenuar as desigualdades setoriais e regionais do Brasil, corrigir a tendência deficitária no balanço de pagamentos e adotar uma política de investimentos capaz de absorver parcela significativa da mão-de-obra nacional. Para o ministro Campos, porém, “era importante que esses objetivos fossem hierarquizados, dando-se absoluta prioridade ao objetivo condicionante – a cura da inflação” (CAMPOS, 1994, p.609-610).

O diagnóstico da equipe econômica *castellista* era o de que a inflação brasileira tinha três causas principais: os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e os aumentos salariais em proporção superior ao crescimento da produtividade. Para conter o processo inflacionário, cuja estimativa para o ano de 1964 era de 144% ao final do primeiro trimestre, o novo regime adotou três medidas centrais: a contenção dos déficits governamentais através do corte de despesas, o controle sobre a concessão do crédito à iniciativa privada e a criação de um modelo de reajuste salarial de acordo com as taxas de desenvolvimento do país (RESENDE, 1995, p.215).

A fórmula estabelecida pela dupla Campos-Bulhões para os aumentos salariais passou a levar em conta a inflação passada acrescida de 50% da inflação prevista pelo Ministério da Fazenda para o ano seguinte. No entanto, como a intenção de tal sistemática era reduzir o processo inflacionário, as autoridades fazendárias subestimavam a inflação futura, deixando para a classe trabalhadora o ônus de suportar uma perda de salário real entre dois reajustes (SINGER, 2014, p.187). Com o aumento concedido em março de 1965, por exemplo, o salário mínimo real sofreu redução de 18% em relação ao seu valor em fevereiro de 1964 (RESENDE, 1995, p.217). A implementação dessa medida impopular, acompanhada de uma série de aumentos de impostos diretos e indiretos, foi facilitada pelo fato de o Brasil viver um regime autoritário, que reprimia as atividades sindicais e as greves (LUNA; KLEIN, 2014, p.93-94).

Concomitantemente ao PAEG, o governo buscava realizar uma agenda de reformas. Nos últimos sete meses de 1964, foram aprovadas pelo Congresso ao

menos dez novas leis com impactos diretos sobre a política econômica do governo e que faziam parte do receituário do FMI, tais como a liberalização da Lei de Remessa de Lucros³⁵, a reforma da estrutura bancária do país e a criação do Banco Central. De acordo com o próprio Roberto Campos, esse conjunto de leis só foi possível graças à sua experiência e a de Bulhões no Ipês, que elaborou um plano de governo antes mesmo da queda de Goulart (CAMPOS, 1994, p. 800).

Outra prioridade econômica dos primeiros anos da ditadura militar brasileira foi a remoção das chamadas “áreas de atrito”, com o objetivo de voltar a atrair o capital internacional na tentativa de acelerar o desenvolvimento do país. Nos anos anteriores ao golpe de Estado, as maiores agências internacionais haviam interrompido os empréstimos ao Brasil, como foram os casos do Banco Mundial, em 1959, e do FMI, em 1961 (BELL, 1972, p.89). Além disso, dos US\$ 3,8 bilhões da dívida externa brasileira, 48% deles deveriam ser pagos até 1965.

Campos e Bulhões também tiveram que se ocupar com a solução dos contenciosos com empresas estrangeiras. Depois que alguns governadores brasileiros, como Leonel Brizola (Rio Grande do Sul), desapropriaram subsidiárias da ITT e da Amforp, o Congresso norte-americano reagiu aprovando a emenda Hickenlooper, que entrou em vigor em janeiro de 1962 e segundo a qual qualquer colaboração econômica dos Estados Unidos ficaria suspensa nos países que procedessem a nacionalizações “sem indenização imediata, adequada e efetiva” (BUENO, 2011, p.358). Dessa forma, para obter empréstimos internacionais, o Brasil precisava solucionar tais contenciosos, o que foi considerado prioritário desde o começo do governo Castello Branco. A decisão brasileira sobre o caso Amforp, por exemplo, foi tomada após reunião do CSN em agosto de 1964, analisada de maneira detalhada no próximo capítulo.

O engajamento de Castello Branco na resolução dos contenciosos começou a surtir efeito no final de junho de 1964, quando o governo Lyndon Johnson anunciou a concessão de um programa de empréstimos de US\$ 50 milhões. Com isso, os Estados Unidos passaram a ser vistos como uma espécie de fiadores do novo regime brasileiro que, a partir de então, obteve êxito nas negociações com os credores, reduzindo os encargos da balança de pagamentos de 1964-1965 em

³⁵ A Lei da Remessa de Lucros promulgada no governo Goulart foi um dos fatores que mais colaboraram para afastar o Brasil dos Estados Unidos e aumentar a instabilidade no país. A liberalização dessa lei logo no início do governo Castello Branco foi sintomática. Para uma análise aprofundada, ver Campos (2014).

US\$ 153 milhões (SKIDMORE, 1988, p. 83-84). A atuação de Washington como elemento facilitador das negociações econômicas internacionais do Brasil foi confirmada até mesmo por ministros de Estado, como o chefe do Gabinete Civil, Luís Viana Filho, que, em sua biografia, citou o embaixador Lincoln Gordon como um ator central na renegociação da dívida brasileira (VIANA FILHO, 1975, p. 444).

Apesar da implementação das reformas, que gozavam da aprovação do FMI, e do encaminhamento para solucionar os contenciosos, o Brasil não atraiu o capital internacional da maneira que desejava entre 1964 e 1967, sendo que o Banco Mundial e o Eximbank retiraram mais dinheiro do que colocaram no país nesse período (SKIDMORE, 1988, p. 87).

Embora reassegurado em seus privilégios, o investidor externo não via perspectivas objetivas de expansão de seu capital numa economia ainda em baixo ritmo de crescimento. Não se interessou por nenhum dos setores de infraestrutura econômica com grandes requerimentos de capital. Tampouco gerou investimento novo nas indústrias de transformação. Limitou-se a desnacionalizar por take-over (compra de controle) as empresas privadas mais debilitadas pelas políticas internas restritivas de crédito. (TAVARES; ASSIS, 1985, p.13-14).

Além de não atrair o capital estrangeiro na proporção esperada, o governo Castello Branco passava a sofrer críticas de antigos aliados, que contestavam o PAEG, cujos êxitos apareciam em ritmo mais lento do que o desejado pela equipe econômica. Os governadores de Minas Gerais, Magalhães Pinto, e Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, apoiadores de primeira hora do golpe de Estado, argumentavam que o PAEG representava uma intervenção indevida do Estado na economia, chegando a compará-lo com o planejamento econômico soviético (LIRA NETO, 2004, p. 306). Em 13 de maio de 1965, o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo também já apresentava divergências em relação à política econômica, com o argumento de que ela jogaria a indústria nacional “num abismo” (MARTINS, 1975b, p. 22). Na mesma época, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) solicitava a completa reformulação do PAEG (SCHNEIDER, p. 153). Uma das principais críticas sobre o PAEG dizia respeito aos supostos benefícios que o governo concedia às empresas estrangeiras, dificultando a sobrevivência das companhias brasileiras. De fato, em resumo, além da prioridade dada ao controle da inflação,

[...] o PAEG propunha uma política de incentivos à exportação, uma opção pela internacionalização da economia, abrindo-a ao capital estrangeiro, promovendo a integração com os centros financeiros internacionais e o explícito alinhamento com o sistema norte-americano da Aliança para o Progresso. (RESENDE, 1995, p. 215).

Quinze meses depois de ser lançado, o PAEG apresentava resultados de sucesso parcial. A contenção do processo inflacionário, principal objetivo da equipe econômica *castellista*, foi bem-sucedida no primeiro ano, reduzindo a inflação de 92,1%, em 1964, para 34,3% em 1965 (MUNHOZ, 1997). Por outro lado, o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) avançava em ritmo inferior aos 7% anuais desejados por Campos e Bulhões. O Brasil fechou o ano de 1964 com crescimento de 3,4% e, em 1965, de 2,4% (ABREU, 1995). Ainda mais grave era a situação da produção industrial, que encolheu 4,7% no segundo ano do regime militar (ABREU, 1995). A partir de tais indicadores, o governo Castello Branco decidiu, no final de 1965, dar início a uma nova fase do PAEG. A prioridade ao combate à inflação seria atenuada com o objetivo de acelerar o crescimento econômico, como argumentou o ministro da Fazenda na 30ª sessão do CSN, em 12 de novembro de 1965, ao anunciar a criação de uma nova moeda no país.

É de fundamental importância assegurar pronta e eficazmente o valor do novo cruzeiro, dando por terminada nos próximos meses a fase do combate gradativo à inflação. [...] Mostram os fatos que o governo foi prudente ao adotar uma política de combate gradativo à inflação. Uma atitude mais radical teria sido um desastre para a economia do país. Agora, porém, que o terreno dos reajustamentos foi em grande parte percorrido, restando apenas diminutas correções complementares, prolongar mais a política de combate gradativo seria fatal à finalidade almejada. A instituição do cruzeiro novo facilita vencer a etapa final da eliminação do combate à inflação. (BRASIL, 1965e, p. 3-4).

Apesar do anúncio da nova etapa econômica, que concentrava esforços no crescimento do PIB, o cruzeiro novo entrou em circulação apenas em fevereiro de 1967. Em 1966, o Brasil manteve a inflação em patamar semelhante ao ano anterior, passando de 34,3% para 39,1% (MUNHOZ, 1997). Depois da queda em 1965, o crescimento industrial do Brasil no ano seguinte foi de 11,7%, aproveitando-se da capacidade ociosa da cadeia produtiva, o que permitiu uma elevação do PIB de 6,7% (ABREU, 1995). Vale destacar que esse movimento no terceiro ano do governo Castello Branco contraria a bibliografia, que vê foco em crescimento só a partir de Costa e Silva (CERVO, 2011; VIZENTINI, 1998). Ao fazer um balanço das conquistas econômicas da Presidência de Castello Branco, Roberto Campos considerou, em seu livro de memórias, que “o governo realizou bem menos do que prometera no controle da inflação e muito mais do que prometera na modernização das instituições” (CAMPOS, 1994, p.635).

Conforme já foi indicado por Skidmore, o governo dos Estados Unidos assumiu o papel de fiador do Brasil no sistema internacional nos meses seguintes ao golpe de Estado contra Goulart. A partir do apoio norte-americano, que tinha interesse direto no sucesso do regime que acabara de ajudar a consolidar, o Brasil conseguiu, conforme aqui demonstrado, equilibrar a sua dívida externa e destravar a relação com organismos internacionais que teriam atuação ainda mais relevante a partir do governo Costa e Silva. Em contrapartida ao auxílio econômico prestado pelo governo norte-americano, a ditadura brasileira foi constrangida a fazer algumas concessões, como a priorização do caso Amforp. Tal panorama reforça o argumento desenvolvido nesta dissertação de mestrado. Em meio a uma crise política e econômica, o Brasil do início do governo Castello Branco, mesmo sendo um país de recursos intermediários no sistema internacional, vivia um momento de enfraquecimento de seu poder relativo (FERREIRA, 2001, p.84). Dessa maneira, os presidentes construíram uma aliança que era do interesse dos dois países: enquanto os Estados Unidos financiavam um regime que afastava o risco de uma guinada à esquerda no maior país da América do Sul, o Brasil se aproveitava para minimizar a sua fragilidade econômica. Este trabalho, assim, interpretou a política econômica do governo Castello Branco não como uma demonstração do alinhamento automático do Brasil com Washington, mas como uma atitude pragmática que tinha consequências importantes para o desenvolvimento econômico nacional³⁶. Isso porque, em 1964, “os EUA eram considerados a única fonte disponível desses recursos [investimentos maciços estrangeiros] em larga escala” (SILVA, 2004, p.117).

Como consequência do que foi visto até aqui, o início do governo Castello Branco representou um engajamento de proporção inédita na Aliança para o Progresso, uma das principais ações da política externa dos Estados Unidos para a América Latina, que será analisada no próximo tópico. A partir da segunda metade da sua Presidência, porém, Castello Branco e seu gabinete tiveram as percepções de que o Brasil já dispunha de recursos para implementar uma política externa mais autônoma e, ao mesmo tempo, de que não estava sendo devidamente

³⁶ Há outros aspectos importantes da política econômica do governo Castello Branco que não foram aqui abordados por não terem relação direta com a política externa brasileira de 1964 a 1967, tema desta dissertação de mestrado. Entre tais elementos, pode-se citar, por exemplo, a concentração de poder no governo federal, diminuindo a autonomia econômica de estados e municípios. Para uma análise aprofundada da política econômica do governo Castello Branco, ver Tavares e Assis (1985) e Abreu (1995).

recompensado economicamente pela aliança com os norte-americanos³⁷.

3.3 Contexto internacional e ações norte-americanas na Guerra Fria

A Aliança para o Progresso foi um amplo programa de empréstimos oferecido pelo governo dos Estados Unidos aos países da América Latina. Lançado em 1961 pelo presidente John Kennedy, o projeto, gerenciado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid, na sigla em inglês), tinha orçamento de US\$ 20 bilhões para os primeiros dez anos. Os principais objetivos da iniciativa eram acelerar o desenvolvimento econômico e estabilizar os regimes aliados na América Latina, o que, segundo os formuladores da política externa de Washington, contribuiria para afastar a possibilidade da instalação de governos comunistas na região. Ou seja, a partir da concepção de Kennedy e de seus assessores mais próximos, o combate ao comunismo deveria ser realizado não apenas ideologicamente, mas também por meio da colaboração para minimizar problemas econômicos e sociais dos países da periferia (RIBEIRO, 2006).

A implementação da Aliança para o Progresso marcou o início de uma nova estratégia norte-americana para a América Latina. Com a derrota de Alemanha e Japão ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o enfraquecimento de outros países como Reino Unido, França e China, os Estados Unidos e a URSS despontaram em 1945 como as duas nações mais poderosas do mundo (GARTHOFF, 2008, p.128). Com sistemas políticos, ideologias e modelos econômicos antagônicos, cada uma das duas superpotências passou a ver na outra uma ameaça à sua hegemonia. Mais do que isso, norte-americanos e soviéticos atribuíam ao outro lado a execução de um plano para dominação mundial (SCHLESINGER, 2008, p.55). A partir dessa visão recíproca e do desenvolvimento das armas nucleares, que colocavam todo o planeta em risco no caso de um novo conflito, surgiu o conceito de Guerra Fria.

Nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, todos os acontecimentos do sistema internacional eram interpretados pelas duas

³⁷ Ao longo da história do Brasil, houve outros momentos em que os formuladores da política externa do país optaram por se afastar dos Estados Unidos após considerar que a relação bilateral não estava alcançando os resultados esperados. Um exemplo disso foi o governo Collor. Na ocasião, diferentemente do exposto neste trabalho em relação ao governo Castello Branco, o afastamento ocorreu em um momento de enfraquecimento do poder relativo do Brasil. Para uma análise aprofundada, ver Mello (2000).

superpotências como parte da Guerra Fria, minimizando os elementos locais e regionais, sendo a Guerra da Coreia, iniciada em 1950, um dos primeiros exemplos desta conjuntura (SCHLESINGER, 2008). Tal prática gerava benefícios para os Estados Unidos e a URSS, uma vez que mantinha o novo *status quo*, no qual todos os demais países se viam constrangidos a se engajar em algum dos lados do conflito para garantir a segurança de seus territórios. “A Guerra Fria exerceu uma função política útil tanto para os formuladores de políticas soviéticos, como para os norte-americanos³⁸” (STEEL, 2008, p. 107, tradução nossa).

Dessa maneira, desde o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos concentraram seus esforços internacionais em reconstruir a Europa e conter o avanço soviético em meio à Guerra Fria, deixando a América Latina em posição secundária. Dois fatos ocorridos no final da década de 1950, porém, levaram os norte-americanos a reverem sua inserção na região. O primeiro deles foi a hostilidade com que o então vice-presidente Richard Nixon foi recebido na América do Sul em 1958, quando o político republicano quase foi agredido nas ruas de Argentina, Peru e Venezuela. O segundo acontecimento foi o sucesso da Revolução Cubana, em 1959, e o consequente estabelecimento de um governo comunista na área de influência da superpotência capitalista.

O lançamento da Aliança para o Progresso se inseriu neste contexto de alterações na política externa norte-americana para o continente. Visto como uma reação dos Estados Unidos aos pedidos latino-americanos de implementar uma espécie de Plano Marshall³⁹ para a região, o projeto foi símbolo do período em que a América Latina recebeu maior atenção da política externa da superpotência durante a Guerra Fria (FICO, 2008). Uma das principais mudanças na atuação dos Estados Unidos, representada pela Aliança para o Progresso, se constituiu no redirecionamento dos empréstimos norte-americanos: antes voltados para as Forças Armadas, eles passaram a ter como objetivo a melhoria das condições de vida das populações locais, uma vez que a pobreza começava a ser vista como “fomentadora de Revoluções” (FICO, 2008, p.26).

Apesar dessa alteração, a Aliança para o Progresso foi recebida por parte da comunidade latino-americana como mais um instrumento da estratégia do governo

³⁸ No original: “The Cold War served a useful political function for both Soviet and American policymakers” (STEEL, 2008, p. 107).

³⁹ O Plano Marshall foi o principal programa norte-americano para a recuperação econômica da Europa após a Segunda Guerra Mundial

Kennedy de controlar a região em meio à Guerra Fria (FICO, 2008, p.31). A própria atuação de Washington fortalecia essa interpretação. No mesmo ano do lançamento do programa de empréstimos, em 1961, os Estados Unidos patrocinaram uma tentativa de derrubar o governo de Fidel Castro. No episódio que ficou conhecido como a Invasão da Baía dos Porcos, cerca de 1.300 anticastristas treinados pela CIA na Guatemala foram derrotados pelas forças cubanas já no segundo dia de conflito (WESTAD, 2005, p.171-172).

O fracasso dessa iniciativa fez com que os Estados Unidos também modificassem a sua maneira de intervir na política interna dos países latino-americanos. A tomada do poder pelos militares no Brasil teria sido o primeiro exemplo na prática de um novo *modus operandi* do intervencionismo norte-americano, considerado mais sutil, com o qual Washington financiava movimentos opositores que deveriam assumir a realização do golpe.

O Brasil, entre 1961 e 1964, tornou-se o laboratório dessa nova abordagem. Cabia fomentar a oposição interna, fortalecer os partidos de oposição e financiar grupos da Igreja, da imprensa, e de empresários para criarem as condições do golpe e que estes mesmos setores assumissem a sua realização. Da mesma forma, os governos estaduais nas mãos da oposição recebiam empréstimos, auxílios e amplo material de propaganda anticomunista, identificando o governo federal como corrompido e inepto. As relações privilegiadas entre os militares brasileiros e os militares americanos⁴⁰ foi o instrumento básico de realização da ação dita 'revolucionária'. A atuação direta dos Estados Unidos ficaria assim resguardada e só se faria visível em caso extremo. (SILVA, 2014, p. 134-135).

A morte de Kennedy, em novembro de 1963, iniciou um processo de diminuição do grau de prioridade destinado à América Latina já no governo de Lyndon Johnson e, mais ainda, com a chegada de Richard Nixon ao poder, a partir de 1969. Além do menor interesse que Johnson e Nixon nutriam pela América Latina, na comparação com Kennedy, outros fatos impuseram esse retorno da região para um local secundário na política externa norte-americana.

O início da presidência de Lyndon Johnson ocorreu sob o impacto do

⁴⁰ A importância das relações especificamente entre os militares de Brasil e Estados Unidos no período anterior ao golpe de Estado ainda carece de um estudo mais aprofundado. Uma evidência disso é a polêmica em torno do acordo militar assinado entre os dois países no início de 1964, que teria sido firmado no período conspiratório sem a anuência de Goulart (BANDEIRA, 2010b; FICO, 2008; VIZENTINI, 1998). De acordo com Fico, tratou-se de uma renovação do acordo militar de 1952 que o chanceler Araújo Castro firmou sem avisar o presidente (FICO, 2008, p.43-95). O trabalho de Bandeira argumentou que o objetivo do acordo foi "fornecer ao governo de Washington um instrumento legal para justificar e legitimar perante o Congresso norte-americano uma eventual intervenção militar no Brasil" (BANDEIRA, 2010b, p. 298).

dramático assassinato de Kennedy em Dallas. Antes isolado do processo de tomada de decisão durante o governo Kennedy, Johnson optou por manter a maioria dos assessores de seu antecessor, com os objetivos de passar a sensação de continuidade das políticas públicas e ter maior estabilidade para governar (GARDNER, 1995). Ao assumir o país, Johnson herdou dificuldades domésticas e internacionais, sendo que, na sua visão, estas estavam intimamente relacionadas com aquelas.

Internamente, os Estados Unidos viviam um momento de efervescência política. Em 28 de agosto de 1963, pouco menos de um mês antes do assassinato de Kennedy, o ativista político Martin Luther King Jr. proclamou em Washington o famoso discurso “I have a dream”, para mais de 250 mil manifestantes, o que impulsionou a luta dos negros por direitos iguais na sociedade norte-americana. Apesar de o presidente Kennedy ter recebido Luther King Jr. e outros líderes negros, o movimento por direitos civis era duramente reprimido no país. Nas semanas seguintes ao início das mobilizações, em maio de 1963, mais de 13.700 pessoas foram detidas, a maioria delas em estados do sul do país⁴¹ (GARDNER, 1995, p.96).

No que se refere à política externa, o processo mais importante do governo Johnson era a Guerra do Vietnã. O conflito no país asiático começou logo após a Segunda Guerra Mundial, quando o líder comunista Ho Chi Minh anunciou a independência do país. A França, no entanto, não acatou a decisão e deu início aos confrontos. Até a chegada de Kennedy ao poder, em 1961, os Estados Unidos participavam da Guerra do Vietnã apenas financiando e enviando equipamentos às forças anticomunistas que, com a rendição da França em 1954, passaram a ser representadas por Ngo Dinh Diem, que governava o Vietnã do Sul, enquanto Ho Chi Minh continuava liderando o Norte. Entre 1961 e 1963, Kennedy aumentou a presença norte-americana no Vietnã de cerca de 600 para mais de 16 mil pessoas, ainda que os conflitos ocorressem apenas entre os combatentes locais (HESS, 2009, p.78).

Ao assumir a Presidência, Johnson alterou a atuação dos Estados Unidos no Vietnã, dando um caráter eminentemente militar, em vez de político. Em março de

⁴¹ É sintomático que a repressão ao movimento negro tenha ocorrido de forma mais dura no sul, caracterizado por um maior conservadorismo em relação à integração dos negros na sociedade. Tal fenômeno não era recente e foi uma das causas da Guerra da Secessão (1861-1865), quando entraram em conflito o sul escravocrata e o norte mais modernizado e amparado no trabalho de cidadãos livres.

1965, o presidente autorizou a implementação da Operação Rolling Thunder, que representou o início dos bombardeios aéreos, cuja duração era estimada em cerca de três anos (HESS, 2009, p.79). Quatro razões principais levaram os Estados Unidos a entrarem na Guerra do Vietnã, dando uma importância central ao conflito na estratégia norte-americana de contenção do comunismo: o excesso de confiança, a tendência de ver qualquer força esquerdista ou antiamericana como perigosa, a ideia de que era preciso demonstrar que as guerras de libertação estavam condenadas ao fracasso e a concepção de que a credibilidade dos Estados Unidos estava em jogo na Ásia, onde uma eventual derrota poderia dar início a um avanço comunista global (HESS, 2009, p.79; WESSON, 1978, p.36).

Tanto Johnson como Kennedy tinham a percepção de que a questão da igualdade dos direitos civis a todos os norte-americanos estava profundamente ligada ao conflito asiático. O entendimento que cada presidente desenvolveu sobre tal relação, no entanto, era diferente “Kennedy tinha aprendido que não poderia ir à frente com sua política externa sem enfrentar as questões dos direitos civis e da pobreza; Johnson acreditava que ele arriscava perder a Grande Sociedade sem ir adiante no Vietnã⁴²” (GARDNER, 1995, p. 95, tradução nossa). Ou seja, para Johnson, uma derrota militar no Vietnã poderia enfraquecer não apenas o combate internacional ao comunismo, mas também o consenso que vinha sendo criado em torno de uma nova legislação de direitos civis e do seu objetivo de fazer dos Estados Unidos uma “Great Society”.

A intenção do presidente norte-americano de criar uma “Grande Sociedade” em seu país estava ancorada em uma série de programas, sendo o principal deles o “War on Poverty”. Anunciada em janeiro de 1964, a guerra contra a pobreza englobou iniciativas nas áreas de educação, saúde, reforma tributária e criação de emprego, tornando-se uma das bandeiras da gestão Johnson⁴³. A relação entre os protestos da comunidade negra e a Guerra do Vietnã também interferiu na criação do programa, pois uma das principais críticas dos manifestantes por direitos civis era o uso de dinheiro público para o conflito na Ásia enquanto uma parcela relevante da sociedade norte-americana ainda passava fome (MATTHEWS, 2014).

⁴² No original: “Kennedy had learned he could not go forward with his foreign policies without confronting the issues of civil rights and poverty; Johnson believed he faced losing the Great Society without going forward in Vietnam.” (GARDNER, 1995, p. 95).

⁴³ Entre as principais obras de referência sobre o governo Johnson estão Caro (2012) e Gardner (1995).

Em relação à América Latina, pode-se argumentar que Johnson deu continuidade à política de Kennedy. Apesar de ter dado menos atenção à região, Johnson buscou manter a concepção de intervir na América Latina de forma mais sutil, ainda que, assim como Kennedy, tenha protagonizado episódios de intervenção direta, como na crise política da República Dominicana, em 1965, que será analisada no próximo capítulo. A aparente ambiguidade entre essas duas maneiras de se relacionar com a América Latina pode ser mais bem compreendida se levamos em conta o processo de tomada de decisão dentro do Estado norte-americano. Apesar de ter mantido os assessores de Kennedy, Johnson também deu espaço para alguns de seus antigos conselheiros. A ascensão de Thomas Mann dentro do Departamento de Estado foi um caso da influência exercida por autoridades que defendiam uma política mais dura em relação à América Latina, o que gerou uma disputa interna no governo Johnson (FICO, 2008; LOUREIRO, 2012). O contexto político da Guerra Fria também alimentava esse tipo de política mais intervencionista do governo norte-americano. O Congresso do país, por exemplo, aprovou em setembro de 1965 o direito da administração Johnson de invadir qualquer país do continente para afastar o comunismo (BANDEIRA, 2010a, p. 392).

O conhecimento sobre as conjunturas internacional e norte-americana durante o governo Johnson é de fundamental importância para este trabalho, uma vez que englobou todo o período em que Castello Branco esteve no poder. No Brasil, ciente da existência do sentimento do antiamericanismo em diversos segmentos da sociedade e tentando minimizar a impressão de ingerência nos assuntos nacionais, Johnson procurou ocultar a realização de vários programas dos Estados Unidos, como os Corpos da Paz, no qual norte-americanos voluntários viajavam a outros países em ações voltadas para educação, saúde e treinamento profissional⁴⁴ (FICO, 2008, p.46).

A estratégia de ocultação, no entanto, era acompanhada de uma presença maciça em território brasileiro, parte da parceria bilateral que fora desenvolvida pelos dois governos em 1964 e 1965. Apoiadores do golpe de Estado contra Goulart, os Estados Unidos estavam diretamente interessados no sucesso do novo regime. Como parte da cooperação bilateral que os norte-americanos devotavam ao Brasil, um acordo simbólico foi o MEC-USAID, assinado em 23 de junho de 1965. Na

⁴⁴ Para um estudo aprofundado dos Corpos da Paz, ver Azevedo (2008).

época, o conteúdo do convênio, que tinha o objetivo de planejar a reformulação dos ensinos primário, médio e superior no Brasil, baseada no modelo dos Estados Unidos, foi mantido secreto, para evitar protestos. Entre as medidas sugeridas pelos técnicos norte-americanos para a reestruturação da educação brasileira estavam um projeto de privatização das universidades federais e a ênfase em cursos tecnológicos, em detrimento da área de humanidades (ALVES, 1968; LIRA NETO, 2004, p.370).

Ainda que tenha atuado como fiador do novo regime brasileiro no sistema internacional, os Estados Unidos de Johnson nem sempre estiveram de acordo com as políticas adotadas pelo primeiro governo da ditadura militar, nem mesmo na primeira metade do mandato de Castello Branco. Em relação à Guerra do Vietnã, por exemplo, o presidente norte-americano escreveu sucessivas cartas a Castello Branco, especialmente em julho de 1965, na esperança de que o Brasil enviasse um contingente à Ásia (VIANA FILHO, 1975, p.441). O regime militar brasileiro, no entanto, enviou apenas café, médicos e medicamentos. O próprio Castello Branco tinha consciência de que a decisão de não enviar militares para a Guerra do Vietnã prejudicava a relação bilateral com os Estados Unidos. Na já citada carta a Juracy Magalhães, quando este assumiria o Ministério das Relações Exteriores, o presidente do Brasil argumentou que

O caso do Vietnã está repercutindo em cheio sobre o Governo do Brasil. O embaixador Gordon, em sua última conferência comigo, antes do Natal, transmitiu-me o pedido do presidente Johnson para o nosso país colaborar no esforço norte-americano. Disse-me que em 1966 será considerável o montante de efetivos (mais de 400.000 homens). Sugeriu, então, que enviássemos meios de guerra (tropas terrestres, navios ou aviões), médicos ou mesmo enfermeiras. Veio a ofensiva de paz e isso suspendeu as conversações. Eu lhe pediria que retomássemos o assunto, inclusive a correspondência já trocada a respeito de nossa cooperação nas negociações de paz (CASTELLO BRANCO, 1966, p.1).

As divergências entre Brasil e Estados Unidos se acentuaram no segundo semestre de 1965, depois que o governo Castello Branco implementou o AI-2, em 27 de outubro. A partir de então, a relação bilateral passou a ser prejudicada pelo constante surgimento de atritos, conforme será indicado no restante deste capítulo. O Brasil, 19 meses depois do golpe de Estado, tentava colocar em prática uma política externa com maior autonomia, em busca de garantir melhores condições para o seu próprio desenvolvimento. Em acordo com a argumentação desta dissertação de mestrado, a política externa *castellista* passou a atuar no sistema

internacional como um país intermediário, consciente de suas limitações, mas também dos seus recursos para influenciar outros países, em especial na América do Sul. Dessa maneira, condicionantes domésticos, como o equacionamento da dívida e a necessidade de acelerar o crescimento econômico em meio às críticas ao PAEG, tiveram importância central nesta percepção brasileira de impor de forma mais veemente seus interesses nas relações com os Estados Unidos e os demais países.

3.4 O AI-2 como momento de inflexão

Além de tentar colocar em prática as diretrizes do PAEG, o primeiro ano do governo Castello Branco foi marcado pela discussão sobre a prorrogação do mandato do presidente da República. Em 22 de julho de 1964, o marechal baixou a Emenda Constitucional número 9, que estendia o seu período à frente do país até 15 março de 1967⁴⁵. A permanência de Castello Branco na Presidência por um ano a mais era defendida tanto por seus aliados mais próximos, como Geisel e Cordeiro de Farias, quanto por Costa e Silva e a linha dura. Depois de meses de resistência, o presidente aceitou a ideia, desde que a constasse na emenda uma cláusula que deixasse claro que ele não concorreria à reeleição (DULLES, 1983).

A liderança de Castello Branco, no entanto, não foi suficiente para dirimir as divergências existentes dentro das Forças Armadas. Além das diferenças que mantinha com Costa e Silva, Castello Branco também teve que lidar com o agravamento de uma crise entre a Marinha e a Aeronáutica. Desde 1956, durante o governo de Juscelino Kubitschek, as duas corporações divergiam sobre qual delas deveria ficar responsável pelo porta-aviões Minas Gerais, comprado da Inglaterra. Em dezembro de 1964, a tensão chegou a tal ponto que um helicóptero da Marinha foi metralhado por militares da Aeronáutica. Castello Branco então se reuniu com os ministros das duas pastas em busca de uma solução, mas o episódio acabou com o pedido de demissão de Nelson Lavanére-Wanderley, titular da Aeronáutica. Em janeiro de 1965, porém, o presidente teria que alterar novamente os ministros das duas forças, colocando o brigadeiro Eduardo Gomes na Aeronáutica, no lugar de Márcio de Souza e Mello, e substituindo na Marinha Ernesto de Mello Baptista por

⁴⁵ Até então, Castello Branco ficaria no cargo até 31 de janeiro de 1966, quando vencia o mandato do presidente Goulart.

Paulo Bosísio. Neste mesmo mês, Castello Branco definiu que todos os aviões deveriam ficar sob controle da Aeronáutica (LIRA NETO, 2004, p. 327).

Outro processo político que gerou conflito interno nas Forças Armadas foi a realização de eleições para 11 governos estaduais, um ano e meio depois do golpe de Estado. Costa e Silva representava novamente uma ala que discordava do *castellismo* e argumentava que a eleição direta seria inconveniente (MELLO, 1979, p.267). O presidente cogitou realizar um pleito indireto no qual os vencedores teriam mandato de apenas um ano, para que as eleições a todos os cargos políticos nacionais passassem a ser realizadas conjuntamente, a primeira delas em 1966, quando seu substituto também deveria ser escolhido (LIRA NETO, 2004, p.329). Mesmo pressionado pela ala mais radical das Forças Armadas pela organização do pleito indireto, Castello Branco optou por levar a população às urnas no dia 3 de outubro de 1965.

Os meses que antecederam a eleição, no entanto, foram marcados não apenas pela insatisfação de setores militares, mas também pelo veto do governo a algumas candidaturas da oposição. Com o objetivo de proibir a entrada na disputa ao governo da Guanabara de Hélio Almeida, titular da pasta da Viação e Obras Públicas de João Goulart, a ditadura anunciou que eram inelegíveis aqueles que ocuparam o cargo de ministro entre 23 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964. O marechal Henrique Teixeira Lott também foi aliado da corrida eleitoral na Guanabara por ter solicitado a transferência do título de eleitor para Teresópolis, decisão da qual Lott tentou voltar atrás, sem ser atendido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Um outro postulante barrado antes do pleito foi Sebastião de Almeida, ex-ministro de Kubitschek que concorreria ao governo de Minas Gerais. A justificativa encontrada foi uma acusação de abuso do poder econômico, ainda que Sebastião de Almeida não houvesse sido condenado (LIRA NETO, 2004, p.335).

Após a contagem dos votos, os oposicionistas Israel Pinheiro e Francisco Negrão de Lima venceram em Minas Gerais e na Guanabara, respectivamente. Os vencedores nos nove demais estados estavam ligados à ditadura militar, mas sua importância estratégica era inferior aos locais onde o regime havia sido derrotado. Tal cenário gerou o sentimento de que o governo Castello Branco havia sofrido um revés nas urnas. A ala das Forças Armadas que já via a eleição direta como um risco desnecessário se rebelou contra o presidente e ameaçou derrubá-lo do poder e impedir a posse de Negrão de Lima. A crise só foi debelada no dia 6 de outubro,

quando Costa e Silva compareceu a uma solenidade na Vila Militar. Diferentemente do que esperavam os setores militares mais radicais, o então ministro da Guerra fez um pronunciamento conciliador, no qual argumentou que a decisão de dar posse aos governadores eleitos era responsabilidade do presidente, e não das Forças Armadas. Costa e Silva também acenou à linha dura ao afirmar que o governo Castello Branco colocaria em prática novas medidas para assegurar a continuidade da “Revolução”. Ao ajudar o presidente a solucionar a crise sem romper com nenhum setor militar, Costa e Silva se fortaleceu como candidato à sucessão de Castello Branco (MELLO, 1979, p.278; SCHNEIDER, 1971, p.169-170).

As novas medidas aludidas por Costa e Silva se materializaram no AI-2, implementado em 27 de outubro de 1965. Entre as principais ações previstas no AI-2 estavam a extinção de todos os partidos políticos então existentes; a criação de um dispositivo que aumentava os poderes do presidente da República, permitindo que ele decretasse o Estado de Sítio e o recesso do Congresso Nacional; o estabelecimento de eleições indiretas para a Presidência; além de reabrir a possibilidade de novas cassações de direitos políticos e de mandatos parlamentares.

A interpretação mais recorrente sobre a implementação do AI-2 sustentou que esse conjunto de medidas consistiu em uma vitória da linha dura sobre o grupo dos *castellistas* (LIRA NETO, 2004, p.344; FICO, 2008, p.162). De fato, o ato institucional, que representaria o início de um novo período dentro do governo Castello Branco, era uma resposta a condicionantes domésticos. Apesar do apoio recebido dos Estados Unidos entre abril de 1964 e outubro de 1965, o novo regime não conseguiu manter a unidade entre seus apoiadores e o presidente acabou por explicitar o autoritarismo de seu governo.

Essa postura, no entanto, não foi bem aceita por Washington, que, quatro meses antes das eleições, já suspeitava da possibilidade de uma ação drástica por parte do governo Castello Branco (FICO, 2008, p.160). O secretário assistente Jack Vaughn chegou a decidir pela suspensão de um novo programa de empréstimos ao Brasil, mas o embaixador Lincoln Gordon conseguiu reverter essa medida (BELL, 1972, p.96). Internamente, o próprio Gordon fez críticas às novas medidas, vendo-as como “demasiadas concessões” de Castello Branco à linha dura (DULLES, 1983, p.150).

Nos meses seguintes, a estrutura norte-americana que deu suporte ao

governo Castello Branco começou a ser desmontada. O acontecimento mais simbólico deste movimento foi a substituição de Gordon da embaixada dos Estados Unidos no Brasil. O diplomata norte-americano foi convocado em fevereiro de 1966 para o cargo de secretário assistente para Assuntos Interamericanos no Departamento de Estado, tendo sido substituído no Brasil por John Tuthill. A partir de então, com o autoritarismo do governo brasileiro começando a gerar problemas na opinião pública norte-americana, Washington reduziu em um terço o número de representantes no Brasil (FICO, 2008, p.187).

De acordo com o trabalho do historiador Carlos Fico, a proximidade entre o governo Castello Branco e as autoridades norte-americanas passou a ser interpretada após o AI-2 como “uma regressão histórica e estranha à tendência evolucionária das relações Brasil/EUA” que teria contribuído para aumentar o antiamericanismo em território brasileiro (FICO, 2008, p.165-166).

Se a implementação do AI-2 significou um momento de inflexão na postura adotada pelo governo Johnson em relação ao Brasil, o ato institucional também representou o início de um período de mudanças no comportamento político do presidente Castello Branco. Com o fortalecimento da candidatura de Costa e Silva, Castello Branco e seus assessores mais próximos tentaram acelerar a “institucionalização da Revolução”, que envolvia não só as reformas econômicas, mas também uma nova Constituição e as autoritárias leis de Imprensa e de Segurança Nacional. Esse comportamento foi interpretado como uma tentativa de Castello Branco de garantir que seus sucessores seguiriam a estrutura institucional estabelecida no começo do regime militar, tanto na área política, como na econômica, afastando os riscos de um possível radicalismo à esquerda ou à direita (SKIDMORE, 1988, p.118). Tal preocupação ficou evidente na 38ª sessão do Conselho de Segurança Nacional, em 29 de agosto de 1966.

A Revolução tem nitidamente duas fases: a primeira que, sem dúvida, vai terminar a 15 de março de 1967; a outra, que aí começará. A fase que vivemos é a da institucionalização do essencial, não ditatorial nem mesmo discricionária, mas revolucionária no sentido de institucionalizar, arrendando apenas processos formais e preconceitos formalísticos. O surgimento de uma nova Constituição cabe nesta fase. Antes de 31 de março de 1964 não foi possível fazê-la a fundo. Depois de 15 de março de 1967 parece só ter cabimento o que puder ser feito pelos processos bem normais. (BRASIL, 1966h, p.2).

Na biografia que escreveu sobre Castello Branco, Lira Neto chegou a argumentar que, na segunda parte do mandato, o presidente experimentou “uma

surpreendente troca de imagens” com o seu sucessor, Costa e Silva. “Nessa brusca inversão de papéis, [...] Castello passara a ser o ‘duro’; Costa e Silva, o ‘democrata’ [...]. Em julho [de 1966], quando Castello Branco anunciou novas listas de cassações, sua imagem de governante autoritário cristalizou-se” (LIRA NETO, 2004, p.377-378).

O autoritarismo dessa nova etapa do governo Castello Branco ficou ainda mais exacerbada quando o presidente convocou militares para fechar o Congresso, em 20 de outubro de 1966. Na noite de 20 de outubro, as Forças Armadas cercaram o Congresso Nacional, onde um grupo de 78 parlamentares protestava, desde o dia 12 de outubro, contra a cassação de mais seis deputados federais⁴⁶. O presidente da Câmara dos Deputados, Adauto Lúcio Cardoso, rejeitou os pedidos de cassação, que estavam embasados no AI-2, e anunciou que a decisão deveria passar por uma comissão parlamentar. Como resposta à postura do presidente da Câmara dos Deputados, Castello Branco baixou o Ato Complementar n.23, que fechava o Congresso Nacional até 22 de novembro e autorizava o presidente a impor decretos de qualquer natureza⁴⁷.

Dessa maneira, apesar de tentar se apresentar como um legalista, Castello Branco fazia uso de artifícios autoritários, evidenciando a prevalência do poder militar sobre o poder civil, (LIRA NETO, 2004, p.389). Nesta segunda metade de sua Presidência, por outro lado, o marechal se aproveitou do controle militar sobre a sociedade civil para acelerar as reformas que desejava implementar.

De fato, nos dezesseis meses e meio restantes de seu mandato, o presidente, liberto em grande parte da necessidade de lidar com o Congresso, realizou consideravelmente mais na esfera legislativa do que havia feito durante o ano e meio no cargo anterior à crise de outubro e do segundo Ato Institucional⁴⁸. (SCHNEIDER, 1971, p. 173, tradução nossa).

⁴⁶ Os seis deputados federais cassados na ocasião foram: Armindo Márcilio Doutel de Andrade, César Prieto, Abrão Fidélis de Moura, Antônio Adib Chammas, Humberto El Jaick e Sebastião Paes de Almeida, sendo que este já havia sido proibido de disputar as eleições diretas estaduais de outubro de 1965.

⁴⁷ Na 39ª reunião do CSN, em 24 de outubro de 1966, Castello Branco lamentou ter recorrido ao fechamento do Congresso para conter a crise política. “Desejo hoje apresentar outros esclarecimentos a todos os senhores membros do Conselho de Segurança Nacional a respeito das cassações e ainda da decisão que estabeleceu o recesso do Senado e da Câmara até 22 de novembro próximo. [...] O governo tudo empreendeu para solucionar o lamentável problema surgido no interior da Câmara dos Deputados sem a utilização do recurso ao recesso. [...] O presidente da República manifesta assim, mais uma vez, o constrangimento com que adotou o Ato Complementar n.23 [...] Melhor seria que tal não tivesse acontecido” (BRASIL, 1966i, p. 35-37).

⁴⁸ No original: “Indeed, in the sixteen and a half months left of his mandate, the President, largely freed from the necessity of sparing congressional sensitivities, accomplished considerably more in the legislature sphere than he had during the year and a half in office preceding the October crisis and the Second Institutional Act” (SCHNEIDER, 1971, p. 173).

O melhor exemplo desta produtividade autoritária da segunda metade do governo Castello Branco foi a aprovação da nova Constituição, em 21 de janeiro de 1967. Depois de fechar o Congresso em outubro de 1966, Castello Branco convocou-o extraordinariamente entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967 com atribuição de discutir, votar e promulgar a nova Carta Magna brasileira. A convocação foi feita por meio do AI-4, cujo conteúdo deixou claro que o objetivo era criar uma Constituição que atendesse aos interesses do movimento que derrubara Goulart:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais; CONSIDERANDO que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução; CONSIDERANDO que somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária. (BRASIL, 1966).

A proposta apresentada pela Presidência da República ao Congresso começou a ser formulada em abril, com a criação de um grupo juristas. Em 29 de agosto de 1966, na 38ª sessão do CSN, Castello Branco discutiu o projeto com o seu gabinete, pedindo sugestões durante o mês de setembro. O texto, porém, não foi bem recebido pelos membros do órgão. A equipe econômica ficara decepcionada com o descarte das reformas realizadas durante o PAEG. Os outros setores também fizeram críticas ou manifestaram o repúdio ao projeto, como o ministro *esguiano* Juarez Távora. “Tive oportunidade de ler o trabalho da Constituição, não com muito tempo, e confesso que não gostei” (BRASIL, 1966h, p.10). A controvérsia em torno da aprovação da nova carta não ficou restrita ao CSN. Obrigado por meio do AI-4 a votar o texto constitucional até 21 de janeiro de 1967, o Congresso fez uso de uma prática incomum e irregular. O então presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, solicitou que os relógios do plenário fossem parados para que os parlamentares tivessem mais tempo para analisar as mais de 1.600 emendas apresentadas ao projeto, sem que o prazo dado pelo governo estourasse. Mesmo depois de entrar em vigor, a Constituição de 1967 continuou a ser alvo de frequentes críticas da própria ditadura militar, como foi evidenciado no CSN durante o processo decisório para a implementação do AI-5⁴⁹.

⁴⁹ Apesar de ser sido promulgado por Costa e Silva em dezembro de 1968, o AI-5 já era discutido internamente no governo desde julho do mesmo ano. Uma das principais críticas à Constituição de

Em suma, o AI-2, implementado devido a condicionantes domésticos e contra os interesses dos Estados Unidos, inaugurou uma nova fase do governo Castello Branco, tanto interna como externamente. O conjunto autoritário de medidas imposto em outubro de 1965 colocou em risco as boas relações com Washington e deu força a Costa e Silva na disputa pela sucessão presidencial. Como consequência disso, a segunda metade do primeiro governo da ditadura militar brasileira seria caracterizada por uma política interna mais incisiva, com o objetivo de assentar as bases para os próximos presidentes, e uma diplomacia mais autônoma. Em acordo com o argumento desta dissertação de mestrado, que vê a atuação da diplomacia brasileira no sistema internacional condizente com a de um ator de recursos intermediários desde o golpe de 1964, a política externa de Castello Branco a partir de outubro de 1965 foi conduzida com a avaliação de que o país começava a superar a crise econômica e que poderia ganhar espaço na política mundial ao mesmo tempo que em angariava recursos para acelerar o desenvolvimento econômico. No próximo tópico, são apresentados dois casos nos quais o Brasil já reivindicava maior autonomia durante o governo Castello Branco.

3.5 Autonomia *castellista*: a conferência da OEA e a política nuclear

Três semanas depois que o AI-2 foi outorgado, a nova fase do governo Castello Branco enfrentou o seu primeiro desafio. Em 17 de novembro de 1965, o Rio de Janeiro seria sede da II Conferência Interamericana Extraordinária da OEA. A agenda do encontro era vasta e, inicialmente, incluía discussões sobre a crise política na República Dominicana, a criação de uma FIP (Força Interamericana de Paz) permanente, a integração econômica e uma reforma na carta da OEA (VIZENTINI, 1998, p.45). O encontro internacional no Hotel Glória, no entanto, começou sob o protesto de oito intelectuais brasileiros que chamaram Castello Branco de ditador quando ele chegou ao evento. Entre os manifestantes, que foram levados ao Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), estavam o escritor

1967 foi feita pelo ministro da Justiça. “O que nós sentimos, Senhor Presidente, é que toda essa legislação que está aí é insuficiente. [...] Essa legislação não nos dá os elementos necessários para que possamos restaurar os princípios e os propósitos da Revolução. [...] Não vejo outro remédio se não retornarmos às origens da Revolução e, através de um Ato Adicional à atual Constituição, darmos, ao Poder Executivo, os meios necessários para salvar a Revolução e com ela a felicidade, o bem-estar do nosso povo e a democracia pela qual nos batemos” (BRASIL, 1968a, p.24). Para uma análise mais aprofundada sobre a implementação do AI-5, ver Sion (2016b).

Carlos Heitor Cony, o cineasta Gláuber Rocha e o ex-embaixador Jayme Azevedo Rodrigues.

No discurso que proferiu na conferência da OEA, Castello Branco deixou evidente a pretensão brasileira de ser um país influente na região, exercendo uma liderança que não estaria defendendo sempre os mesmos interesses dos Estados Unidos. “O Brasil não deseja ver nenhum país tomar unilateralmente decisões de interesses para a segurança do continente; por isso está também disposto a assumir riscos e partilhar das responsabilidades de ação conjunta” (VIANA FILHO, 1975, p. 435). Nesta passagem, o primeiro presidente da ditadura brasileira fazia alusão tanto à crise dominicana como à criação da FIP permanente, assuntos que estavam interligados, uma vez que a proposta de uma força multilateral da OEA ganhou musculatura após a intervenção norte-americana em Santo Domingo. Conforme já foi abordado no capítulo anterior, a criação da FIP não foi encampada nem pelos Estados Unidos, que desejam manter a possibilidade de intervenção unilateral, nem por outros países latino-americanos como México e Chile, que defendiam o princípio da não-intervenção. Apesar desse trecho do discurso de Castello Branco, a delegação brasileira não trabalhou pela efetivação da FIP permanente no evento do Rio de Janeiro, pois considerava que a ideia “estava quase sepultada” antes do mês de novembro de 1965 (VIANA FILHO, 1975, p.433).

Um outro sinal de que o Brasil não apenas tinha a percepção como buscava, na prática, diferenciar seus interesses dos norte-americanos foi a insistência da delegação brasileira nas demandas econômicas, evidenciando a noção de que a política externa de Castello Branco já priorizava o tema da divisão do mundo em Norte e Sul. Apesar do engajamento brasileiro na Aliança para o Progresso, o presidente classificou as iniciativas de cooperação econômicas no continente como “mais lentas” do que a busca por se criar instituições jurídicas (VIANA FILHO, 1975, p. 435). Assim como fazia dentro do país ao implementar a Doutrina de Segurança Nacional, o Brasil atrelou, em sua participação na conferência, a segurança do continente com a cooperação e o desenvolvimento econômicos entre os países da região.

Em relação à reforma na carta da OEA, decidiu-se convocar uma outra reunião para fevereiro de 1966, na Cidade do Panamá. O tema da revitalização da OEA esteve presente entre as preocupações da política externa de Castello Branco desde o início de seu mandato. Uma evidência disso é o já citado documento

transcrito por Viana Filho em suas memórias, no qual, em “meado de 1964”, o marechal brasileiro pede atenção do Itamaraty à reforma da organização, “que não pode desaparecer, por já haver prestado reais serviços e poder ainda sobreviver para garantia da democracia e da paz no continente americano” (VIANA FILHO, 1975, p. 430). As mudanças na OEA, porém, só começaram a ser discutidas mais a fundo a partir de abril de 1967, já sob o governo de Costa e Silva, quando uma reunião de chefes de Estado em Montevideu aprovou a criação do Mercado Comum Latino-Americano, atendendo à antiga solicitação *castellista* de os países da organização concederem tratamento privilegiado aos produtos de seus vizinhos americanos (VIZENTINI, 1998, p. 46-102).

Após a conferência da OEA, Castello Branco priorizou a realização de uma reforma ministerial. Entre o final de 1965 e o começo de 1966, o presidente trocou 8 dos 21 membros do CSN. A estratégia de Castello Branco, assim como na formação do gabinete em 1964, foi a de tentar conciliar os interesses dos diferentes setores nacionais que o apoiavam, mesmo em um momento em que o autoritarismo estava evidenciado em seu governo. A primeira mudança ocorreu ainda antes do AI-2, quando o ex-governador de Minas Gerais Milton Campos pediu demissão do Ministério da Justiça por entender que o governo caminhava na direção da linha dura. Em seu lugar entrou o então embaixador em Washington, Juracy Magalhães, amigo pessoal de Castello Branco. Juracy Magalhães, porém, só ficaria no cargo por dois meses, quando sairia para assumir o Ministério das Relações Exteriores. O ministro da Justiça passaria então a ser o senador Mem de Sá, conhecido desafeto de Costa e Silva. Para a pasta da Indústria e do Comércio, na tentativa de agradar o empresariado paulista insatisfeito com o PAEG, o escolhido foi Paulo Egydio Martins. O futuro vice-presidente Pedro Aleixo comandaria o Ministério da Educação, substituindo Flávio Suplicy de Lacerda, desgastado com o vazamento de informações sobre o acordo MEC-USAID e com a crise decorrente do fechamento da Universidade de Brasília, onde 200 professores se demitiram em protesto. Os outros novos membros do CSN eram Nelson Lavanère Wanderley (Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas), Zilmar Campos de Araripe Macedo (Ministro da Marinha), Walter Peracchi Barcellos (Ministro do Trabalho e Previdência Social) e Ney Braga (Ministro da Agricultura). Com essa reformulação, Castello Branco esperava ter mais unidade interna para agilizar as reformas políticas, econômicas e institucionais que pretendia na segunda metade de seu mandato (DULLES, 1983;

LIRA NETO, 2004).

O campo da energia nuclear foi outro tema em que Brasil e Estados Unidos começaram a divergir durante o governo Castello Branco. Apesar de o momento mais simbólico sobre este assunto ter ocorrido no governo Costa e Silva, quando o Brasil se recusou a assinar o TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares), já em 1964 identificava-se interesses e posições em choque, quando a política externa *castellista* evitou que Washington transferisse à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) o controle de salvaguardas referente ao Programa Nuclear Brasileiro⁵⁰.

Antes do golpe, a política de Goulart era em favor da proscrição das armas nucleares na América Latina. Em 1963, Brasil, México, Bolívia, Chile e Equador anunciaram a pretensão de assinar um acordo no qual “se comprometeriam a não fabricar, receber, armazenar ou experimentar armas nucleares e artefatos para o seu lançamento” (VIANA FILHO, 1975, p. 447). Ao chegar ao poder, Castello Branco se deparou com o desejo mexicano de acelerar tal acordo. A partir das negociações desenvolvidas em novembro de 1964, em reunião sobre a desnuclearização da América Latina realizada na Cidade do México, criou-se a Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (Copredal) e, em fevereiro de 1967, formalizou-se o Tratado de Tlatelolco. Este documento, que o Brasil assinou em maio de 1967, no primeiro trimestre do governo Costa e Silva, proibia as armas nucleares na região, mas permitia a fabricação de explosivos para fins pacíficos, tal como o Brasil passou a defender nas décadas seguintes, o que já era a posição de Castello Branco (VIANA FILHO, 1975, p. 449). Concomitantemente às discussões sobre os usos da energia nuclear na América Latina, os Estados Unidos e a URSS preparavam as bases para o TNP, finalizado em 1968. O Brasil só assinou o TNP em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso, e, durante toda a ditadura militar, avaliou o tratado como uma tentativa das grandes potências de privar os países em desenvolvimento de usar a energia atômica para alavancar as economias nacionais.

⁵⁰ As discordâncias entre Brasil e Estados Unidos durante o governo Castello Branco em relação ao controle de salvaguardas do Programa Nuclear Brasileiro estão evidenciadas no arquivo Juracy Magalhães, disponível no CPDOC/FGV. Então embaixador em Washington, Magalhães guardou as correspondências trocadas com o Itamaraty e o presidente Castello Branco. Já nas negociações do segundo semestre de 1964, a diplomacia brasileira resistiu à proposta norte-americana de transferir as salvaguardas à AIEA. O governo Johnson argumentava que o Brasil era um dos poucos países a rejeitar a medida. Como solução intermediária, o controle de salvaguardas só foi transferido à organização internacional dois anos mais tarde, após a negociação de um acordo tripartite.

Assim, percebe-se que a formulação da política nuclear, que seria símbolo da autonomia brasileira em relação aos Estados Unidos, começou a ser gestada e colocada em prática no governo Castello Branco.

Ou seja, a denúncia das desigualdades econômicas entre o Norte e o Sul do sistema internacional e a política nuclear, dois pontos considerados pela bibliografia como centrais para a política externa mais autônoma em relação aos Estados Unidos do governo Costa e Silva, já podiam ser identificados no período Castello Branco. Se até o AI-2 o Brasil *castellista* evitava entrar em conflito com os Estados Unidos, o esgarçamento das relações com a principal potência ocidental e a melhora do cenário econômico nacional permitiram que a segunda metade do governo Castello Branco já representasse um momento de atuação internacional mais autônoma. Tal análise evidencia o comportamento de país intermediário, com o regime militar se sentindo mais capaz de influenciar os demais países depois de amenizar problemas econômicos.

Vale reiterar ainda que o final de 1965 marcou um período de inflexão não apenas na política externa, mas também, como foi visto neste capítulo, na política interna, com a busca pela institucionalização do novo regime e a alteração da política econômica, que deixava de ter prioridade absoluta no combate à inflação.

O argumento desta dissertação de mestrado, que identifica a política externa do governo Castello Branco como pragmática, com os condicionantes domésticos como preponderantes no processo de formulação que levaria o Brasil a atuar como país intermediário no sistema internacional, foi exposto neste capítulo e ficará ainda mais evidenciado com o estudo de sete atas do CSN.

4 AS ATAS DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

4.1 O Conselho de Segurança Nacional

Depois de quase cinco décadas do final do governo Castello Branco, todos os discursos do presidente e de seus assessores mais próximos já foram minuciosamente estudados pela bibliografia existente sobre a PEB de 1964 a 1967, assim como as principais decisões internacionais do primeiro período do regime militar. O surgimento de novas interpretações ou a revisão das explicações majoritárias dependem, assim, do trabalho com novas fontes primárias que permitam algum avanço no sentido da abertura da chamada caixa preta do processo de tomada de decisão (PINHEIRO, 2000b, p.452; SKIDMORE, 1988, p.12). É o que se pretende neste capítulo, com a análise das atas do Conselho de Segurança Nacional (CSN), desclassificadas e colocadas à disposição dos pesquisadores em 2009 após cerca de 45 anos sob sigilo.

Criado na Constituição de 1937⁵¹, o CSN nasceu com natureza consultiva e o objetivo de elaborar estudos relativos à segurança nacional. Em 1946, o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) detalhou as competências do conselho e da Secretaria-Geral do CSN (SG/CSN), subordinada diretamente ao presidente da República e dirigida pelo chefe do Gabinete Militar da Presidência, que acumularia também o cargo de secretário-geral do CSN.

A legislação de 1946 que regulamentou as atribuições do CSN, porém, continha uma contradição. Enquanto o decreto-lei 9.775 estabelecia que o conselho tinha por finalidade apenas o estudo das questões relativas à segurança nacional, o decreto lei 9775-A abria a possibilidade de a SG/CSN situar-se hierarquicamente acima da organização ministerial, incumbindo-a de “tomar parte na preparação do país para a eventualidade de guerra” (SERPA, 1965, p.34-39). Ou seja, dois decretos assinados na mesma data, 6 de setembro de 1946, criaram uma legislação conflituosa e um espaço de indefinição jurídica para o funcionamento do CSN.

Apesar de tal ambiguidade, o CSN teve atuação importante até 1957 na formulação da política atômica nacional e na implantação da indústria siderúrgica, garantindo o monopólio do Estado na exportação do minério de ferro e de manganês

⁵¹ O CSN teve como antecedentes o Conselho da Defesa Nacional (1927-1934) e o Conselho Superior de Segurança Nacional (1934-1937).

(KORNIS, [2015]). Neste período, o órgão já contava com o protagonismo dos militares, uma vez que, desde 1946, passou a ser formado pelo presidente, por todos os ministros de Estado, pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes dos Estados Maiores do Exército, da Armada e da Aeronáutica, além de ter o chefe do Gabinete Militar da Presidência como secretário-geral do CSN.

Em 1958, o decreto 45.040 alterou novamente as atribuições do CSN, dando-lhe a prerrogativa de elaborar o Conceito Estratégico Nacional⁵². Com isso, a SG/CSN “evoluiu de um órgão essencialmente voltado para a elaboração dos Planos de Mobilização para se constituir em um órgão de planejamento e estudos da Segurança Nacional bem como de Informações” (MELLO, 1968, p.9).

Apesar das eminentes responsabilidades previstas ao CSN, existe até hoje escassa bibliografia sobre o órgão e suas dinâmicas. Os autores que mais estudaram o funcionamento do CSN foram, em sua maioria, militares ligados à ESG. No arquivo da escola militar, localizado no Rio de Janeiro, há dezenas de trabalhos sobre o CSN⁵³. Em 1950, apenas um ano depois da criação da ESG, o então chefe da SG/CSN, coronel Pedro da Costa Leite, considerava inadiável a criação de uma lei que fixasse as atividades do CSN, que, “coordenando a política de segurança, será, logicamente, um dos mais importantes artífices da grandeza do Brasil” (LEITE, 1950, p.23-25). Já em 1961, o coronel Sylvio Frota, o coronel-aviador Augusto Coimbra e o capitão de fragata Eugênio Frazão classificaram o CSN como “o mais alto órgão do sistema administrativo brasileiro” (FROTA; COIMBRA; FRAZÃO, 1961, p.3).

Até o início da ditadura, em 1964, o presidente que mais havia convocado sessões do CSN foi o militar Eurico Gaspar Dutra, que realizou 9 reuniões entre 1946 e 1951⁵⁴. Assim como ocorreria durante o governo Castello Branco, boa parte

⁵² Em reunião do CSN de 26 de agosto de 1968, o então presidente Costa e Silva definiu o Conceito Estratégico Nacional como “peça fundamental na formulação da política de governo, definindo os problemas nacionais e traçando os rumos que devem ser adotados para sua solução” (BRASIL, 1968, p. 11).

⁵³ Como parte da pesquisa desta dissertação de mestrado, o autor visitou o arquivo da ESG, onde encontrou valiosos estudos sobre a evolução do CSN, como os de Mello (1968), Leite (1950) e Frota, Coimbra e Frazão (1961).

⁵⁴ Entre os demais presidentes, Getúlio Vargas reuniu o conselho por 8 vezes, 6 delas no primeiro período à frente da Presidência, entre 1930 e 1945, e outras duas entre 1951 e 1954. Juscelino Kubitschek convocou o CSN por 2 vezes, ambas em 1956, no seu primeiro ano de mandato. As outras três sessões do conselho realizadas antes da ditadura militar foram chamadas por Café Filho (4 de março de 1955), Nereu Ramos (24 de janeiro de 1956) e João Goulart, sendo que esta última ocorreu em 19 de outubro de 1962, quando o Brasil vivia um regime parlamentarista liderado por Hermes Lima.

das sessões foi dedicada a temas de política externa. No mandato de Dutra, os assuntos internacionais discutidos foram o rompimento das relações diplomáticas com a URSS, em 1947, a posição brasileira na Guerra da Coreia (1950-1953) e a identificação dos portos mais estratégicos para a defesa nacional. A utilização dos recursos naturais também aparecia com frequência como pauta das reuniões, tendo o gabinete de Dutra analisado a situação da Companhia Vale do Rio Doce, a melhor localização para uma futura refinaria de petróleo e a exploração do xisto, que voltaria a aparecer em debate do CSN em 1965.

Com trajetória profissional intimamente ligada à ESG, o marechal Castello Branco incentivou o estudo sobre o CSN na escola militar, com vistas a incluir o conselho nas reformas administrativas que pretendia fazer enquanto estivesse na Presidência da República. No primeiro ano de seu governo, Castello Branco aumentou as funções e o número de funcionários do CSN e criou o Serviço Nacional de Informações (SNI), que tinha os seus trabalhos de busca por informações acompanhados de perto pela SG/CSN (KORNIS, [2015]).

Depois de uma série de debates na ESG entre 1965 e 1966, o CSN passou por nova reformulação no final do governo Castello Branco, tendo na Constituição de 1967 e no decreto-lei 200, do mesmo ano, a confirmação de que era um “órgão de assessoramento direto do presidente da República” (BRASIL, 1967b). No mesmo decreto, foram oficializadas as Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Civis (DSIs), que colaboravam “estritamente com a SG/CSN e o SNI” e só poderiam ter como diretores “cidadão civil diplomado pela ESG ou oficial Superior da Reserva das Forças Armadas” (MELLO, 1968, p.28). A legislação deixada por Castello Branco, dessa forma, garantia papéis de destaque tanto para o CSN no processo de tomada de decisão, como para a ESG dentro da máquina do Estado.

No período em que esteve à frente do governo, Castello Branco realizou 17 reuniões do CSN, o que representou uma frequência muito superior à de seus antecessores, sinalizando a relevância do órgão nos marcos da implantação institucional da ditadura militar. Conforme previsto na legislação de 1946, as sessões do órgão eram convocadas quando o presidente julgava conveniente⁵⁵, sem

⁵⁵ É importante destacar que, além das reuniões cujas atas embasam este trabalho, os membros do CSN também eram chamados individualmente pelo presidente para emitir determinada opinião. Em entrevista à Fundação Getúlio Vargas, o ex-presidente Ernesto Geisel, secretário-geral do CSN durante o governo Castello Branco, deixou claro, por exemplo, que o procedimento adotado

nenhuma periodicidade. Neste capítulo, são analisadas as atas das sete reuniões do CSN convocadas por Castello Branco para a discussão de temas de política externa⁵⁶. O estudo de cada uma delas foi parte fundamental da elaboração do argumento deste trabalho, de que a política externa brasileira se inseriu no sistema internacional entre 1964 e 1967 como um ator com recursos intermediários, tendo sido formulada a partir de condicionantes predominantemente domésticos e apresentando caráter pragmático.

Um dos poucos estudos de fora da ESG que se debruçou sobre a influência do CSN sobre o processo de tomada de decisão da ditadura militar foi o de Shiguenoli Miyamoto. Em relação aos 21 anos de regime de exceção, o autor identificou, especificamente sobre política externa,

[...] a existência de pelo menos três grandes níveis decisórios. O primeiro deles, o do estamento militar ligado a questões de institucionalização do regime e de segurança nacional; o segundo vinculado aos setores econômicos e o último a casa diplomática. **Essas instâncias com frequência mantinham divergências entre si (e internamente em cada uma delas), ainda que, quando esses casos ocorressem, decisões eram tomadas pelo Conselho de Segurança Nacional.** (MIYAMOTO, 2013, p.15, grifo nosso).

Conforme sugerido pela discussão metodológica de Leticia Pinheiro, o estudo do conteúdo das atas do CSN realizado neste trabalho tem o objetivo de ser uma ferramenta para abrir a caixa preta do processo de tomada de decisão do Estado brasileiro em política externa no período de 1964 a 1967. A análise das discussões internas desse órgão permitirá que a dissertação de mestrado aborde aspectos considerados centrais nos modelos de APE (Análise de Política Externa), como os atores e os seus interesses envolvidos na tomada de decisão e as diferentes etapas do processo de formulação e execução da política externa (EIDENFALK, 2006; HERMANN, 1990; HILL, 2003).

Como as reuniões do CSN contavam com a participação de todos os ministros de Estado, além dos chefes das Forças Armadas, foi possível apreender quais setores do governo tiveram preponderância em determinada decisão. A análise das reuniões do CSN apresentou-se como uma oportunidade de ouvir novas vozes que influenciaram o processo de tomada de decisão em política externa, mas

para as cassações passava diretamente pelo CSN e por seus membros, mas que nem sempre por meio de sessões formais (D'ARAUJO, CASTRO; 1997, p.176-178).

⁵⁶ Os temas discutidos e as datas de cada uma das 17 reuniões do CSN durante o governo Castello Branco estão expostos na cronologia deste trabalho.

que jamais foram estudadas, uma vez que não se dispunha de relatos de sua participação. Se Miyamoto já argumentava pela importância do CSN para resolver divergências internas no governo Castello Branco, sua análise não havia cogitado que a tomada de decisão poderia ocorrer frequentemente de maneira colegiada, em votação interna que consultava todos os membros do CSN. Isso significou, por exemplo, um inesperado protagonismo do ministro das Minas e Energia, Mauro Thibau, na discussão da 28ª sessão do CSN, sobre a obtenção de financiamentos soviéticos para projetos de infraestrutura no Brasil.

Outro fator que reforçou a importância do estudo das atas do CSN foi o caráter sigiloso com que tal documentação foi mantida por mais de quatro décadas. Conscientes dessa característica do material produzido nas reuniões, os membros do CSN podiam exprimir suas opiniões com maior sinceridade, sem a preocupação do uso político de suas declarações, como ocorre em discursos públicos, por exemplo. A importância de fontes primárias mantidas por longo tempo sob sigilo para o estudo da história do Brasil não é uma característica singular da ditadura militar. Um exemplo disso é o trabalho desenvolvido pelo historiador José Murilo de Carvalho com as atas das reuniões do Conselho de Estado, durante o período do Brasil Império (1822-1889). De forma análoga com que argumentamos pela importância das atas do CSN no governo Castello Branco, esse estudo considerou que as fontes primárias produzidas no Conselho de Estado “nos dão acesso ao pensamento, expresso com relativa franqueza, de um grupo cuidadosamente selecionado” para compor a cúpula do Estado brasileiro (CARVALHO, 1988, p.110).

O trabalho desenvolvido neste capítulo da dissertação de mestrado pode, dessa maneira, abordar aspectos que a ditadura militar tentou esconder da opinião pública, como as divergências internas dentro do governo (PINHEIRO, 2013, p. 102). A partir do próximo tópico, serão iniciadas as análises das atas das sete sessões do CSN em que o gabinete de Castello Branco discutiu temas ligados a política externa.

4.2 23ª sessão: Rompimento das relações diplomáticas com Cuba

Pouco mais de 40 dias depois do golpe militar, o governo Castello Branco anunciou o rompimento das relações diplomáticas com Cuba, em 13 de maio de 1964. Ainda que o motivo alegado oficialmente tenha sido a repetida interferência de

Cuba nos negócios internos brasileiros, a maior parte da bibliografia especializada interpretou a decisão como uma evidência do alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos durante o primeiro governo da ditadura militar (CRAVO, 2003, p.21; HIRST, 2013, p.52; MARTINS, 1975b, p.21).

O processo de tomada de decisão para romper com Havana, no entanto, foi marcado pela divisão dos membros do CSN. Em 24 de abril de 1964, o órgão se reuniu pela primeira vez sob a Presidência de Castello Branco, que realizou uma consulta em forma de votação para saber qual era a posição de seu gabinete sobre a possibilidade de romper as relações diplomáticas com Cuba⁵⁷. As duas opções apresentadas pelo chanceler Leitão da Cunha eram o rompimento imediato dos laços com Havana ou a espera até a próxima reunião da OEA, que deliberaria em um mês sobre denúncia da Venezuela de supostas ações cubanas dentro de seu território, o que deveria colocar em pauta uma exigência para que todos os países do continente suspendessem as relações com a ilha governada por Fidel Castro. Nas palavras do chanceler:

[...] apresenta-se, pois, o seguinte dilema: o interesse nacional brasileiro dita o rompimento imediato ou, antes, pede que aguardemos a decisão coletiva que fatalmente há de vir queiramos ou não. **No caso do rompimento imediato, nosso interesse nacional se colocaria em primeiro plano. No caso do rompimento coletivo dentro de um mês, a medida será tomada por solidariedade à Venezuela e por consideração de segurança coletiva do continente.** (BRASIL, 1964a, p. 7, grifo nosso).

Dessa forma, o chanceler colocou a decisão sobre romper ou não as relações diplomáticas com Cuba como a priorização do interesse nacional ou da segurança coletiva do continente americano. Em seguida, Leitão da Cunha apresentou o seu posicionamento na questão:

[...] quando se tem em mente que as relações entre Brasil e Cuba já não servem a qualquer propósito útil, para não dizer mais, o caminho claramente aponta para o rompimento imediato. Assim procedendo, o Brasil dará a outros países do mundo a advertência de que não tolerará interferência nem ação comunista em seu território e não pactuará com o comunismo no Hemisfério, conforme declaração feita pelo governo revolucionário brasileiro. Apresenta-se pois a seguinte opção: o rompimento imediato – e essa é a minha opinião - ou que aguardemos a decisão coletiva. (BRASIL, 1964a, p. 8).

⁵⁷ Antes do golpe de Estado de 1964, o Brasil tentou manter certa neutralidade nas tensões existentes entre Cuba e Estados Unidos. Em reunião da OEA de janeiro de 1962, a diplomacia brasileira se absteve em votação sobre a exclusão de Havana da organização. Na ocasião, a justificativa para a exclusão era uma alegada incompatibilidade entre o sistema interamericano e um Estado que se declarava oficialmente marxista-leninista. Já em outubro de 1962, como foi abordado no primeiro capítulo, o governo Goulart respaldou a decisão de Kennedy de implementar um bloqueio naval à ilha caribenha durante a Crise dos Mísseis.

Ao final da fala do chanceler, Castello Branco salientou que a responsabilidade da decisão pertencia a ele próprio, presidente da República, mas que gostaria de ouvir as considerações de cada um dos membros do CSN. E deixou claro que tinha opinião divergente do ministro das Relações Exteriores:

Somos um governo novo que ainda não tomou nenhuma medida para o povo, a não ser o restabelecimento da ordem e de uma certa tranquilidade. Não podemos tomar uma medida de ordem internacional, no plano ideológico, sem nos termos voltado para o povo com medidas que ele reclama para seu bem-estar. (BRASIL, 1964a, p.8).

Na votação, o presidente foi derrotado por 12 a 5, conforme exposto na tabela a seguir.

Quadro 2: Posição do CSN sobre o rompimento das relações com Cuba		
Humberto de Alencar Castello Branco	Presidente da República	Esperar OEA
Vasco Tristão Leitão da Cunha	Ministro das Relações Exteriores	Rompimento imediato
Milton Soares Campos	Ministro da Justiça	Rompimento imediato
Ernesto de Mello Baptista	Ministro da Marinha	Decisão é técnica
Arthur da Costa e Silva	Ministro da Guerra	Rompimento imediato
Octavio Gouveia de Bulhões	Ministro da Fazenda	Decisão é técnica
Juarez do Nascimento Fernandes Távora	Ministro da Viação e Obras Públicas	Esperar OEA
Flávio Suplicy de Lacerda	Ministro da Educação e Cultura	Rompimento imediato
Arnaldo Lopes Sussekund	Ministro do Trabalho e Previdência Social	Rompimento imediato
Daniel Agostinho Faraco	Ministro da Indústria e do Comércio	Decisão é técnica
Luís Viana Filho	Ministro Extraordinário para os Assuntos do Gabinete Civil	Esperar OEA
Roberto Campos	Ministro do Planejamento	Esperar OEA
Nélson Lavanère Wanderley	Ministro da Aeronáutica	Rompimento imediato
Raimundo de Moura Brito	Ministro da Saúde	Rompimento Imediato
Mauro Thibau	Ministro de Minas e Energia	Rompimento Imediato
Oscar Thompson Filho	Ministro da Agricultura	Rompimento Imediato
Ernesto Geisel	Secretário-Geral do CSN + Gabinete Militar	Não se pronunciou
Pery Constant Bevilacqua	Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas	Esperar OEA
Levy Penna Aarão Reis	Chefe do Estado-Maior da Armada	Rompimento Imediato
Emílio Maurell Filho	Chefe do Estado-Maior do Exército	Rompimento Imediato
Henrique Fleiuss	Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica	Rompimento Imediato
Fonte: Elaboração do autor, com base na análise de BRASIL (1964a).		

O estudo da ata da 23ª sessão do CSN permitiu a identificação dos motivos que ampararam a decisão do rompimento das relações com Cuba. Neste sentido, é importante destacar que, entre os membros do CSN que votaram pelo rompimento imediato dos laços bilaterais, a maioria deles se amparou em aspectos domésticos.

A fala de Costa e Silva, então ministro da Guerra, foi uma das que refletiu esse ponto:

Sou pela suspensão imediata das relações com Cuba, atendendo às finalidades da Revolução. A mim me parece que os objetivos da Revolução estão sendo relegados a um plano secundário. Um dos fatores principais da comunização do país era a Embaixada de Cuba. **Vencedora a Revolução, sou pelo imediato rompimento das relações com Cuba, como uma satisfação ao povo.** Disse Vossa Excelência, Senhor Presidente, que antes de darmos ao povo medidas que lhe agradassem, íamos tomar medida de interesse internacional. Esta é uma medida que agrada ao povo e que servirá para que se afirme ao Continente e ao Mundo que esta Revolução foi feita contra o comunismo. (BRASIL, 1964a, p.12, grifo nosso).

No decorrer da reunião, alguns ministros pediram detalhes sobre o caso para Leitão da Cunha. Nas respostas, o diplomata reiterava os argumentos internos que seriam favoráveis ao rompimento com Cuba. Depois que Pery Bevilacqua, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, votou pela manutenção dos laços diplomáticos, Leitão da Cunha ponderou que “não há fato novo vindo de Cuba, mas há um fato novo no Brasil. Houve uma revolução a 31 de março e não podemos nos solidarizar com a quebra de tradição feita pelo governo anterior” (BRASIL, 1964a, p.10). Em seguida, quando questionado pelo ministro da Justiça, Milton Campos, sobre a repercussão que teria um eventual rompimento com Cuba, Leitão da Cunha respondeu que

[...] do ponto de vista político e psicológico, será um golpe extremamente forte na moral do atual governo de Cuba [que] se sente cada vez mais isolado no continente. Com relação à repercussão no continente, os países que ainda não se animaram a romper relações, por causa da atitude brasileira, se sentirão fortalecidos para tomar essa atitude. [...] **Convém marcar, do ponto de vista da opinião pública, a diferença entre o governo do presidente Castello Branco e o do senhor João Goulart.** (BRASIL, 1964a, p. 10-11, grifo nosso).

Neste trecho, o chanceler reiterou sua posição pelo rompimento imediato e citou consequências positivas tanto no âmbito interno (marcar diferença em relação ao governo Goulart), como no externo (incentivar outros países a também romperem com Havana). Enquanto o argumento internacional dava indícios da tentativa do governo brasileiro de exercer uma liderança na região, uma vez que, além do Brasil, Bolívia, Chile, México e Uruguai também mantinham relação com Cuba, a motivação interna estava embasada na conveniência de ressaltar as diferenças em relação ao governo Goulart. Tal estratégia, conforme ficou evidente na declaração de Costa e Silva, tinha como objetivo reforçar a legitimidade do novo regime, que havia justificado o golpe de 1964, entre outros motivos, pela necessidade de se expurgar

os elementos comunistas do aparelho estatal (FARES, 2014). O rompimento com Cuba, principal referência da esquerda latino-americana na época, ganhava, dessa maneira, importância doméstica.

Como já foi dito anteriormente, a forma como Leitão da Cunha expôs as duas opções diplomáticas brasileiras indicava que uma priorizava o interesse nacional e a outra, a segurança coletiva. Ao final da votação, venceu e foi posteriormente implementada a opção do rompimento imediato, que representaria a defesa do interesse nacional à frente da segurança coletiva.

A bibliografia especializada, ao caracterizar a política exterior *castellista*, argumentou que foi dada prioridade absoluta ao conceito de segurança coletiva ou segurança continental (VIZENTINI, 1998). Este teria sido, inclusive, um dos motivos para o Brasil encampar as propostas das fronteiras ideológicas e da soberania limitada (HIRST, 2013, p.51). No entanto, como se apreendeu pelas palavras do próprio ministro das Relações Exteriores, logo na primeira discussão no CSN sobre política externa após o golpe de 1964, a segurança coletiva foi deixada em segundo plano pelo próprio chanceler, em nome de razões do âmbito interno. A percepção de que a conjuntura doméstica esteve no centro do processo decisório para o rompimento das relações com Cuba, em acordo com o que se inferiu com esta ata da 23ª sessão do CSN, já foi abordada na bibliografia (MIYAMOTO, 1985, p.425; AMORIM NETO, 2011), ainda que em volume de obras inferior à interpretação que enfatizou o alinhamento automático (CRAVO, 2003; HIRST, 2013; MARTINS, 1975b).

Outro momento da sessão a ser destacado foi o posicionamento de Roberto Campos. Último membro do CSN a votar, Campos tentou demonstrar as vantagens que o Brasil poderia ter se mantivesse as relações com Cuba por algumas semanas. Entre elas estariam um maior poder de barganha, ou “elementos de persuasão”, em negociações com os Estados Unidos e na busca por retomar os laços diplomáticos com a Venezuela.

Se não rompermos com outros países socialistas, não haveria consequência lógica em rompermos com Cuba. [...] Mantendo relações, apesar da discordância ideológica, não é uma atitude de fraqueza. É um reconhecimento prático de que o governo controla a situação em seu território. [...] Sou pela decisão em caráter coletivo na OEA, por três motivos: 1) teríamos tempo de tomar algumas medidas de interesse popular imediato, que marcassem uma vocação de reformas democráticas do governo e, que provasse a autoridade moral para rejeitar, como deve rejeitar, o ato ideológico agressivo; 2) manteríamos durante algum tempo elementos de persuasão na Venezuela, e, esse tempo de espera, também

seria útil nas discussões que manteríamos com os Estados Unidos; 3) prestigiar a OEA como instituição de segurança coletiva. (BRASIL, 1964a, p. 14-15).

Em sua argumentação, Campos também fez uso de motivações relativas tanto à política interna, como à internacional. Ao relacionar a manutenção dos laços com Cuba como uma variável que poderia interferir nas negociações em andamento com os Estados Unidos, o ministro deixava no ar o argumento de que o excesso de alinhamento poderia fazer o Brasil perder poder de barganha com a potência ocidental, o que se choca com a interpretação corrente sobre a decisão brasileira.

Por fim, outro importante ponto a ser levantado diz respeito às discordâncias que ficaram evidenciadas nesta sessão do CSN. No debate sobre o melhor momento para se romper com Cuba, ficaram claras as opções distintas não apenas entre os diferentes setores do governo, mas também dentro de cada um dos setores, principalmente no estamento militar e no Itamaraty. Na votação, tanto as Forças Armadas como o Itamaraty se dividiram. Isso porque, se o comando militar expunha sua cisão com os votos de Castello Branco e Costa e Silva, os formuladores de política externa tinham como expoente não apenas Leitão da Cunha, mas também Roberto Campos, ex-embaixador em Washington. A ditadura militar brasileira, durante os seus 21 anos, tentou esconder as discussões internas para aparentar unidade (PINHEIRO, 2013, p. 102). Com o estudo da ata do CSN, porém, tornou-se possível revelar os debates internos que ocorreram no regime militar, o que contribui para a análise sobre a política externa do período.

A realização de uma discussão como a que ocorreu no CSN enfraquece a hipótese de os Estados Unidos terem imposto que o Brasil rompesse as relações diplomáticas com Cuba. Caso Washington tivesse pressionando o Brasil a adotar tal política, era de se esperar que o presidente Castello Branco compartilhasse com seu gabinete o fato de que o governo estava sendo constrangido, até mesmo porque o conteúdo da reunião permaneceria secreto por 50 anos. Os Estados Unidos, no entanto, foram citados poucas vezes na sessão do CSN, sendo que, na principal delas, Roberto Campos tentava conter a aproximação com Washington para aumentar o poder de barganha do Brasil em negociações internacionais. Assim, esvazia-se o argumento de que o rompimento com Cuba foi consequência de um alinhamento automático com Washington, uma vez que, de acordo com o estudo da ata da 23ª sessão do CSN, a decisão se embasou muito mais nos interesses do

novo governo, principalmente os internos, ao querer se diferenciar da política externa de Goulart e dar legitimidade ao novo regime.

4.3 24ª sessão: Compra das subsidiárias da Amforp

Se no caso do rompimento diplomático com Cuba a reunião do CSN não ofereceu nenhum indício de pressão norte-americana para a tomada de decisão, a ata da 24ª sessão do órgão, que discutiu a compra das subsidiárias da companhia Amforp, apresentou evidências do constrangimento exercido pela potência hemisférica em relação ao Brasil.

As negociações com a empresa norte-americana foram iniciadas ainda durante o governo João Goulart, que, em encontro bilateral com John Kennedy em abril de 1962, comprometeu-se a encontrar uma solução para o contencioso, criado após a encampação das propriedades da Amforp em alguns estados, como no Rio Grande do Sul do governador Leonel Brizola. Na tentativa de resolver o caso, Goulart criou uma comissão interministerial que, um ano depois, em abril de 1963, sob a liderança do ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, autorizou o então embaixador em Washington, Roberto Campos, a assinar o memorando de entendimento com os representantes da companhia⁵⁸.

A decisão de aceitar o pagamento de US\$ 135 milhões em 22 anos à Amforp aprofundou a instabilidade vivida no governo Goulart. O ministro da Justiça, João Mangabeira, ameaçou renunciar caso o presidente concretizasse a compra. Em 7 junho de 1963, Mangabeira deixou o governo, o que obrigou Goulart a iniciar uma reforma ministerial. A mudança mais relevante ocorreu no Ministério da Fazenda, com a demissão de San Tiago Dantas, substituído pelo ex-governador de São Paulo Carlos Alberto de Carvalho Pinto, o que afetou diretamente as relações entre Brasil e Estados Unidos, cujas autoridades mantinham elevados respeito e confiança pelo ex-chanceler Dantas (BANDEIRA, 2010b, p.224).

Ao chegar ao poder, Castello Branco colocou a resolução das chamadas “áreas de atrito” como uma das prioridades de sua equipe econômica, com o

⁵⁸ O documento oficial que autorizou Campos a fechar o memorando de entendimento com a Amforp em abril de 1963 foi assinado por San Tiago Dantas e faz parte do “Arquivo Roberto Campos”, disponível no CPDOC-FGV. Bandeira argumenta que Goulart só teve conhecimento da decisão tomada pela comissão interministerial após a assinatura do embaixador em Washington (BANDEIRA, 2010b, p. 211, 223).

objetivo principal de atrair o capital internacional. No caso da Amforp, o primeiro presidente da ditadura militar brasileira adotou medida semelhante à do governo de Goulart e criou uma comissão interministerial para avaliar o assunto. O grupo, chefiado pelo presidente da Eletrobrás, Octávio Marcondes Ferraz⁵⁹, era formado pelos ministros da Fazenda, Octavio Gouveia de Bulhões, das Minas e Energia, Mauro Thibau, do Exterior, Vasco Leitão da Cunha, e do Planejamento, Roberto Campos.

A tarefa da comissão era avaliar se o memorando de entendimento com a Amforp, assinado pelo próprio Campos em 1963 na condição de embaixador do Brasil nos Estados Unidos, era lesivo aos interesses nacionais. O relatório final do grupo foi apresentado ao CSN por Marcondes Ferraz na reunião de 21 de agosto de 1964.

Terminamos nossa exposição feita em nosso relatório com uma proposta de duas opções, que são: a) efetuar a compra das ações da Amforp nos termos acordados, alternativa que, a nosso ver, é a que melhor atende, nas presentes circunstâncias, aos interesses nacionais, não só pelas condições da transação em si mesma, como porque, ao fazê-lo, estará o governo honrando um compromisso internacional; b) não aceitar a transação e assumir os riscos de um provável colapso no suprimento de energia elétrica nas zonas servidas, e de possível deterioração nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. (BRASIL, 1964b, p.10).

Depois de Marcondes Ferraz, os ministros da área econômica do governo também fizeram uso da palavra para reforçar os argumentos que sustentavam a decisão de comprar as subsidiárias da Amforp. Os quatro membros da comissão interministerial foram unânimes em afirmar que a compra estava diretamente relacionada ao desenvolvimento da energia elétrica no Brasil e ao recebimento de empréstimos internacionais.

Os representantes de Castello Branco, dessa maneira, embasaram a decisão em justificativas domésticas e exteriores. Durante a reunião, no entanto, ficou claro que os aspectos internacionais tiveram maior importância no processo decisório, principalmente devido à pressão exercida por Washington. Um exemplo desse constrangimento era a emenda Hickenlooper, em vigor desde janeiro de 1962 e que proibia qualquer colaboração econômica dos Estados Unidos a países que realizassem nacionalizações “sem indenização imediata, adequada e efetiva”

⁵⁹ Apesar de seu escritório ter sido contratado pelo governo Goulart para analisar o potencial da região das Sete Quedas, o engenheiro Marcondes Ferraz teve participação destacada na conspiração para o golpe de 1964, atuando no Ipês e em articulação com o general José Pinheiro de Ulhoa Cintra (DREIFUSS, 1981).

(BUENO, 2011, p.358). Apesar do bom relacionamento entre Brasil e Estados Unidos no início do regime militar, o governo Lyndon Johnson fez uso da emenda Hickenlooper e condicionou a concessão de empréstimos à solução do caso Amforp (LIRA NETO, 2004, p.307). Ou seja, a atuação dos Estados Unidos como fiadores do Brasil no sistema internacional só passaria a ser exercida caso o governo Castello Branco assumisse compromissos com o empresariado norte-americano.

A compra das subsidiárias da Amforp foi aprovada na reunião sem que nenhum membro do CSN votasse de forma contrária. No decorrer da 24ª sessão, porém, alguns ministros fizeram questionamentos à decisão do governo. Costa e Silva, por exemplo, disse ter “dúvidas se esse memorando implica em compromisso, quer de ordem moral, quer de ordem comercial” (BRASIL, 1964b, p.16). Em seguida, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Pery Bevilacqua, fez uma série de indagações. A primeira delas questionava se a proposta de solução do grupo interministerial também não obrigaria o Brasil a ressarcir concessionárias estrangeiras de energia e telecomunicações de outros países, hipótese que foi refutada por Thibau.

Bevilacqua, então, argumentou que “discordaria profundamente da operação em vista, se ela importasse na continuação da mesma política de aquisição do governo anterior” (BRASIL, 1964b, p.19). A declaração do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas fazia referência ao posicionamento do presidente Castello Branco na reunião, que, ao argumentar sobre as “áreas de atrito”, afirmou que

[...] é conveniente lembrar que o governo tem pressa em fazer a limpeza da área. Essa limpeza consiste na solução do caso dessas concessionárias, o problema da encampação das refinarias de petróleo e de outros assuntos que devem ser resolvidos com urgência. [...] No desdobramento da política do governo, não devemos afastar a ideia de que os serviços públicos necessitam ser de empresas nacionais ou estatais. (BRASIL, 1964b, p.18)⁶⁰.

Nesta passagem, os militares explicitam a preocupação com o fato de a negociação da Amforp poder ser vista como um traço de continuidade em relação ao governo Goulart. Uma das características centrais da política externa de Castello Branco era evidenciar as diferenças implementadas na comparação com o período de seu antecessor. No caso das subsidiárias da empresa norte-americana, a

⁶⁰ A nacionalização dos serviços públicos e a exploração dos recursos naturais brasileiros por empresas estrangeiras foram dois dos debates mais polêmicos dentro do governo Castello Branco. A opinião de alguns dos atores envolvidos pode ser compreendida em livros de memórias, como Campos (1994), Mello (1979) e Viana Filho (1975).

ditadura militar chegou a tentar rever alguns pontos do memorando, mas os executivos da Amforp responderam que “o prosseguimento na venda, nas bases estipuladas, constituía a melhor solução” (BRASIL, 1964b, p.15). Dessa forma, o governo Castello Branco acatou o que havia sido negociado no período anterior ao golpe de Estado e cedeu às pressões dos Estados Unidos e da Amforp. O anúncio de tal medida, porém, seria desconfortável para o Brasil, como ficou claro na última declaração de Thibau, que pedia unidade ao CSN,

[...] dado ao fato de que nós do governo não podemos dizer toda a verdade explicando as razões que pautaram as nossas decisões numa questão tão delicada de relações internacionais e sobre a questão mais delicada ainda do vínculo entre esse assunto e os benefícios do crédito externo que deles são dependentes. Lançada na opinião pública uma explicação desse tipo, fatalmente isso será motivo de explorações afetando as relações entre Brasil e Estados Unidos. (BRASIL, 1964b, p.24).

Assim, a decisão do governo Castello Branco de adquirir as subsidiárias da Amforp por US\$ 135 milhões não parece constituir uma evidência do alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos, como argumentam alguns autores (MARTINS, 1975b, p21). A ata da reunião sugere que consistiu em um movimento pragmático da política externa *castellista*, que avaliou que não conseguiria enfrentar Washington nesta questão e, em meio à crise econômica nacional, optou pela alternativa que facilitaria o recebimento de recursos oriundos de empréstimos internacionais. A atuação do Brasil neste episódio, assim, reforçou o argumento desta dissertação de mestrado, uma vez que o país, como ator de recursos intermediários no sistema internacional, reconheceu a impossibilidade de impor seus interesses frente aos da principal potência ocidental, irreduzível na busca pelo ressarcimento do seu empresariado.

Em relação ao pragmatismo, outro elemento que sustenta a argumentação deste trabalho, considerou-se que este traço ficou evidente na decisão *castellista*, posteriormente recompensada com a concessão de empréstimos dos Estados Unidos e de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI. A prioridade dada neste processo decisório aos condicionantes exteriores é o único ponto que destoou do nosso argumento, que prevê uma prevalência dos aspectos domésticos na formulação da política externa brasileira de 1964 a 1967. Ainda que a comissão interministerial tenha apontado a importância da compra das subsidiárias da Amforp para evitar um colapso no suprimento de energia para grandes centros industriais, como São Paulo, a pressão exercida pelo governo Johnson foi a motivação central

para que Castello Branco buscasse resolver rapidamente o caso, o que ocorreu menos de cinco meses depois da sua chegada ao poder.

4.4 26ª sessão: Envio de tropas à República Dominicana

O mês de maio de 1965 começou com o surgimento de um novo tema na agenda do combate ao comunismo na América Latina. A pedido dos Estados Unidos, a OEA se reuniu a partir do dia 1º para analisar a crise política na República Dominicana, para onde Washington acabara de enviar centenas de militares em 28 de abril.

O período de instabilidade política na República Dominicana foi iniciado em maio de 1961, com o assassinato de Rafael Leónidas Trujillo, no poder desde 1930⁶¹. Durante as mais de três décadas sob a liderança de Trujillo, o país foi palco de um regime autoritário, que reprimia opositores e censurava a opinião pública em meio a relativo progresso econômico e amplo favorecimento dos familiares do ditador, que controlavam cerca de 50% das terras dominicanas e empregavam dois terços da força de trabalho nacional (SLATER, 1970). Até 1956, Trujillo manteve boa relação com os Estados Unidos, o que começou a ser alterado com o sequestro e a execução do professor Jesus de Galíndez, da Universidade de Columbia, de Nova York. Já em 1960, o ditador dominicano foi considerado culpado por organizar um plano para assassinar o então presidente da Venezuela, Rómulo Betancourt, o que levou a OEA, sob pressão norte-americana, a recomendar o rompimento coletivo das relações diplomáticas dos países da organização com a República Dominicana.

Depois da tentativa de familiares de Trujillo de se manterem no poder mesmo após sua morte, iniciativa que fracassou com o repúdio de Washington, que chegou a enviar uma missão da Marinha à República Dominicana, foram realizadas eleições presidenciais em 1962, com a vitória de Juan Bosch. O socialdemocrata, no entanto, permaneceu na Presidência dominicana por menos de um ano, tendo sido deposto em setembro de 1963. A partir de então, o país assistiu à criação de sucessivas juntas militares e de governos provisórios, sendo o mais longo deles o de Donald

⁶¹ Rafael Leónidas Trujillo não foi o único presidente dominicano nos 31 anos em que esteve no poder. Seu irmão Héctor também ocupou a Presidência do país, entre 1952 e 1960. No entanto, como comandante das Forças Armadas, Rafael Leónidas continuou a ser considerado o líder máximo da República Dominicana por todo o período que passou a ser conhecido por Era Trujillo (CARUSO, 1988).

Reid Cabral, no poder de dezembro de 1963 a abril de 1965. Os partidários de Bosch iniciaram, em abril de 1965, um movimento pelo seu retorno, tentando depor o triunvirato militar presidido por Cabral. Os dois lados em conflito anunciaram novos presidentes: enquanto os defensores de Bosch empossaram José Rafael Molina Ureña, seus adversários constituíram uma nova junta de governo sob a liderança do coronel Pedro Bartolomé Benoit. Nenhum dos dois lados conseguia se impor, o que teria levado Benoit a requerer o auxílio de militares norte-americanos, que chegaram ao país em 29 de abril.

Mesmo desgastado interna e internacionalmente com a Guerra do Vietnã, o governo Lyndon Johnson voltou a invocar o combate ao comunismo e decidiu intervir na República Dominicana, para onde enviou mais de 30 mil norte-americanos, ainda que nenhum dos lados se declarasse comunista (SLATER, 1970). Concomitantemente ao destacamento de tropas, Johnson solicitou à OEA a convocação da X Reunião de Consulta a fim de analisar a crise do país caribenho. No encontro, a OEA optou por atuar em duas frentes: a criação de uma comissão para tentar intermediar o conflito dominicano e a constituição de uma Força Interamericana de Paz (FIP).

A criação da FIP para tentar colaborar com a restauração da paz na República Dominicana, no entanto, foi aprovada de maneira controversa em 6 de maio de 1965. Para que fosse colocada em prática, a medida precisava do apoio de dois terços dos países membros, ou seja, de 14 votos. A proposta dos Estados Unidos foi aprovada por 14 a 5, com os votos de Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e República Dominicana, além dos próprios norte-americanos. Os países que rejeitaram a criação e o envio de uma força multinacional para Santo Domingo foram Chile, Equador, México, Peru e Uruguai, com a abstenção da Venezuela. A aprovação foi considerada polêmica pois só foi obtida com o voto da República Dominicana, que, na ocasião, não tinha nenhum governo reconhecido por Washington. Assim, para fazer valer o seu interesse, os Estados Unidos se utilizavam da posição do delegado de um país que estava em guerra civil e não gozava de liderança instituída.

No Brasil, a decisão norte-americana de intervir no conflito dominicano gerou acalorados debates públicos. No dia 6 de maio, na mesma data em que a criação da FIP foi aprovada, intelectuais brasileiros como Sérgio Buarque de Holanda, Jorge

Amado e Nelson Werneck Sodré divulgaram um manifesto contra a “acintosa intervenção armada dos EUA nos negócios internos da República Dominicana” e a “cumplicidade” do governo brasileiro (POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE, 1965, p.216). Em 10 de maio, o presidente da Câmara dos Deputados, Bilac Pinto, fez declaração por escrito classificando a intervenção unilateral norte-americana como um “deplorável erro”, que “comprometeu seriamente a posição dos Estados Unidos nas suas relações com os países do nosso continente” (POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE, 1965, p.218).

A colaboração brasileira com a missão da OEA foi aprovada em reunião do CSN em 15 de maio de 1965. O presidente Castello Branco e todos os outros 21 membros do CSN concordaram, de forma unânime, sobre a conveniência de o Brasil participar da FIP. Dois argumentos foram os mais recorrentes nas falas dos ministros e chefes das Forças Armadas: a possibilidade de o Brasil exercer uma liderança no continente ao fazer parte da missão multilateral e a necessidade de coibir a instalação do comunismo em um outro Estado do hemisfério. Os dois motivos que embasaram o envio de militares à República Dominicana ficaram evidentes já no começo da sessão, quando Castello Branco comentou a exposição de abertura do ministro das Relações Exteriores e, antes de passar a palavra aos demais ministros, elaborou alguns questionamentos, nos quais retomou a polarização entre democracia e comunismo, típica da Guerra Fria e do Brasil no período anterior ao golpe contra Goulart (FARES, 2014).

Será que, recordando o caso de Cuba, a defesa de nossas instituições democráticas está também em São Domingos? A presença de tropas brasileiras conterà a dominância das tropas norte-americanas, num caso como este em que deve haver conjunto da OEA? (BRASIL, 1965a, p.8).

Para o ministro do Planejamento, Roberto Campos, a presença do Brasil na missão em Santo Domingo era tão fundamental que estava relacionada com a sobrevivência do sistema interamericano.

A escolha para nós seria entre a continuação de uma intervenção unilateral ou sua substituição por uma intervenção multilateral. [...] A intervenção está feita. É melhor que ela se multilateralize e o Brasil, como segundo país do continente, não podia estar ausente de uma missão de segurança, garantia da paz, sob pena de total desintegração do sistema defensivo da OEA. (BRASIL, 1965a, p.12-13).

Um dos principais expoentes da ESG, o ministro da Viação e Obras Públicas, Juarez Távora, foi um dos que ressaltou a obrigação do Brasil em participar da FIP

da OEA.

A história, desde a Segunda Grande Guerra, até a subversão de Cuba, nos mostra que quando um governo totalitário se institui num desses países só há um meio de extirpá-los – é a guerra. A alternativa, portanto, me parece justificável; é melhor prevenir do que remediar. Diante do fato consumado de uma ocupação, ou pelo menos da presença de forças de um só país americano nesta conjuntura, eu acredito, e ninguém poderá negar que é muito mais razoável, é muito mais de acordo com o interesse americano e o interesse internacional, que esta força seja substituída por uma força de natureza internacional. O Brasil [...] tem a obrigação de constituir esta força; ele representa na América Latina, indiscutivelmente, o país de maior responsabilidade internacional e nessas condições, ele não poderia recusar o seu contingente para a composição dessa força. (BRASIL, 1965a, p. 10).

Outro posicionamento relevante na reunião foi o do ministro da Marinha, Paulo Bosísio, um dos cinco novos membros do CSN em comparação à 24ª sessão⁶², quando foi decidida a compra das subsidiárias da Amforp. Bosísio não apenas reiterou os já citados argumentos, mas também indicou motivação interna para a participação da missão da OEA. Em sua fala, o ministro observou “vários aspectos”,

um é que é a nossa obrigação e a que não podemos fugir, é um compromisso internacional. O outro é que a nossa presença e a nossa ação lá, no âmbito interno, é também uma reafirmação do clima que se criou no país depois da revolução de 31 de março. O outro aspecto é que não é mais possível se admitir, por qualquer questão política ou sentimental, que se crie uma nova Cuba no Hemisfério. As precauções nossas ou de nossos receios de ferir as vezes certos aspectos legais, permitiram que se criasse o foco de uma base comunista no Hemisfério e parece que agora não é mais permissível se repetir esse erro. De modo que o atendimento da solicitação da OEA por nossa parte, que creio que não só é uma obrigação como é necessária à paz no continente e à nossa política externa. Quanto à Marinha nós estamos prontos. (BRASIL, 1965a, p.9).

Após obter aprovação por unanimidade no CSN, o presidente Castello Branco submeteu a decisão de enviar militares à República Dominicana ao Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados aprovou o pedido em 19 de maio, por 190 a 99, enquanto o Senado referendou a decisão no dia seguinte, por 39 a 9⁶³.

Além de participar da missão da OEA na República Dominicana, o Brasil também ficou encarregado da liderança da FIP. A força criada pela OEA, composta por militares de Brasil, Estados Unidos, Costa Rica, Paraguai, Honduras, Nicarágua

⁶² Os outros quatro novos membros do CSN eram, além de Bosísio, Arnoldo Toscano (Chefe do Estado-Maior da Armada), Luiz Teixeira Martini (Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas), Clóvis Monteiro Travassos (Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica) e Eduardo Gomes (Ministro da Aeronáutica).

⁶³ Sobre as seguidas vitórias obtidas pelo governo Castello Branco no Congresso Nacional, é preciso considerar que a maioria dos opositores ao regime havia sido cassada, com a supressão dos direitos de 116 políticos (LIRA NETO, 2004; SCHNEIDER, 1971).

e El Salvador⁶⁴, foi liderada pelo general Hugo Panasco Alvim (FICO, 2008; GIL, 1975). Se, por um lado, a escolha do Brasil para comandar a FIP causou a sensação de êxito da política externa nacional, que tinha o objetivo de aproveitar a crise dominicana para demonstrar a sua liderança na América Latina, a atuação do país neste episódio também foi interpretada como prejudicial à pretensão de país intermediário em ascensão no sistema internacional (SCHNEIDER, 1971). Isso porque, para alguns analistas, a ação brasileira teria ocorrido a reboque dos Estados Unidos (HIRST, 2013).

O estudo da ata da 26ª sessão do CSN revelou, porém, que, durante o processo decisório que levou à participação brasileira no conflito, as motivações que embasaram o posicionamento das autoridades do governo estavam mais ligadas à busca por uma liderança do país no continente do que ao desejo de se alinhar à potência hemisférica. O fato de diversos ministros terem destacado a necessidade de contrabalancear o poder dos Estados Unidos em uma missão de caráter multinacional serviu como mais um indicativo da hipótese de a política externa *castellista* estar em busca de captar recursos para impulsionar a influência do Brasil no mundo.

4.5 28ª sessão: A negociação de financiamentos soviéticos ao Brasil

A 28ª sessão do CSN, realizada em 27 de agosto de 1965, foi a reunião em que ficaram mais evidentes as divergências internas no governo Castello Branco em relação à política externa. O debate travado sobre a viagem que o ministro do Planejamento, Roberto Campos, faria à URSS mostrou-se sintomático para os objetivos deste trabalho, pois a discussão se sustentou no confronto entre as visões pragmática e ideológica. Na ocasião, o gabinete *castellista* ficou dividido sobre as vantagens decorrentes do aprofundamento das relações comerciais com o mundo socialista.

Atendendo ao pedido do presidente para que apresentassem observações sobre a viagem, a maioria dos membros do CSN se posicionou de forma contrária à assinatura de acordos de financiamentos soviéticos para projetos de infraestrutura no Brasil. Os argumentos mais usados foram o risco de infiltração comunista em

⁶⁴ O número oficial de tropas enviadas por cada país, sem contar as dos Estados Unidos, que já estavam na República Dominicana, foram: 1.130 do Brasil, 250 de Honduras, 184 do Paraguai, 160 da Nicarágua, 21 da Costa Rica e 3 de El Salvador (HERZ, 2011, p. 100).

território nacional e a possibilidade de deterioração dos laços bilaterais com os Estados Unidos.

Ao abrir a reunião, Castello Branco apontou a “necessidade da intensificação das relações econômicas e comerciais do Brasil com todos os países do mundo” e indicou a conveniência daquele momento para o aprofundamento do comércio com o mundo comunista, depois que o seu governo “se firmou sem dubiedade e ambiguidade, ao lado da posição firme na defesa coletiva do continente contra o comunismo” (BRASIL, 1965c, p.2). Apesar de ter criticado publicamente a expressão “Política Externa Independente”, defendendo que o mundo trilhava o caminho da interdependência, o primeiro presidente da ditadura militar terminou a sua fala no CSN fazendo uso do conceito que marcou a diplomacia de seus antecessores imediatos, com o objetivo de reforçar a sua posição pelo aumento das relações com a URSS. “Penso que assim resguardamos nossos compromissos contra o comunismo e conservamos a nossa iniciativa de Nação independente” (BRASIL, 1965c, p.2).

Antes de pedir a opinião de todos os membros do CSN, Castello Branco passou a palavra ao protagonista da viagem a Moscou. Roberto Campos fez longa exposição elencando uma série de motivos que justificariam o pedido de financiamento soviético para obras de infraestrutura no Brasil. No início de sua fala, Campos praticamente repetiu o que o presidente havia dito.

É possível – e é possível particularmente nesse Governo – separar-se cuidadosamente intensificação de relações comerciais de vulnerabilidade ideológica. Exatamente porque diminuiu grandemente nossa vulnerabilidade ideológica, graças a uma posição política muito mais firme, é que se pode, com muito menos perigo, intensificar relações comerciais com a área socialista. (BRASIL, 1965c, p.2-3).

Depois de lembrar que a URSS tinha demanda elevada para alguns dos principais produtos exportados pelo Brasil, como café, fumo, couro e cacau, Campos indicou dois projetos que estavam suficientemente maduros para saírem do papel com ajuda soviética: a usina hidrelétrica de Ilha Solteira e uma fábrica de xisto betuminoso.

Tudo medido e ponderado, Senhor Presidente, parece que não mais devemos retardar o reinício de negociações comerciais e de financiamentos, em escala algo maior que a atual. A visita à União Soviética seria uma demonstração de que separamos comércio de ideologia, e de que estamos interessados em desenvolver possibilidades comerciais e desinteressados de ideologia. (BRASIL, 1965c, p.10).

Os argumentos de Campos e Castello Branco, no entanto, não foram suficientes para convencer a maioria dos membros do CSN. Em votação interna que se manteve sigilosa por cinco décadas, a posição do presidente foi derrotada por 9 a 7, conforme ilustra a tabela abaixo.

Quadro 3: Posição do CSN sobre obtenção de financiamento soviético		
Humberto de Alencar Castello Branco	Presidente da República	Favorável
Vasco Tristão Leitão da Cunha	Ministro das Relações Exteriores	Neutro
Arnoldo Toscano	Chefe do Estado-Maior da Armada	Contrário
Luiz Teixeira Martini	Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas	Contrário
Milton Soares Campos	Ministro da Justiça	Favorável
Paulo Bosísio	Ministro da Marinha	Contrário
Arthur da Costa e Silva	Ministro da Guerra	Contrário
Octavio Gouveia de Bulhões	Ministro da Fazenda	Favorável
Juarez do Nascimento Fernandes Távora	Ministro da Viação e Obras Públicas	Favorável apenas se responsáveis por segurança nacional aceitarem
Flávio Suplicy de Lacerda	Ministro da Educação e Cultura	Contrário
Arnaldo Lopes Sussekund	Ministro do Trabalho e Previdência Social	Contrário
Daniel Agostinho Faraco	Ministro da Indústria e do Comércio	Favorável
Luís Viana Filho	Ministro Extraordinário para os Assuntos do Gabinete Civil	Contrário
Roberto Campos	Ministro do Planejamento	Favorável
Décio Palmeiro Escobar	Chefe do Estado-Maior do Exército	Favorável
Clóvis Monteiro Travassos	Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica	Contrário
Eduardo Gomes	Ministro da Aeronáutica	Neutro
Raimundo de Moura Brito	Ministro da Saúde	Neutro
Mauro Thibau	Ministro de Minas e Energia	Favorável, mas apenas para projetos secundários
Hugo Leme	Ministro da Agricultura	Favorável
Ernesto Geisel	Secretário-Geral do CSN	Contrário
Fonte: Elaboração do autor, com base na análise de BRASIL (1965c).		

Mais importante do que o resultado da votação, a análise do posicionamento dos membros do CSN evidenciou a unidade dos militares contra os financiamentos soviéticos. O chefe do Estado-Maior do Exército, Décio Palmeiro Escobar, foi o único que se mostrou favorável à iniciativa, ainda que ressaltando que ela exigiria o aperfeiçoamento do “nosso aparelho de segurança” (BRASIL, 1965c, p.31). Os demais destacaram o risco que os investimentos da URSS trariam para a segurança nacional, o que poderia gerar também expansão do comunismo em toda a América Latina, graças à influência do que ocorre no Brasil no restante da região. Além desse

aspecto doméstico, alguns militares, como o chefe do Estado-Maior da Armada, Arnaldo Toscano, também se preocupavam com a possível deterioração das relações com os Estados Unidos. Até mesmo o secretário-geral do CSN, Ernesto Geisel, considerado um dos assessores militares com maior afinidade política e ideológica a Castello Branco, divergiu do presidente da República. O posicionamento de Geisel, que governou o Brasil de 1974 a 1979, resume bem a opinião da ala militar dos membros do CSN.

A parte relativa aos investimentos, no meu modo de ver, acarreta muita vulnerabilidade para o nosso País, quanto à infiltração comunista. [...] Acredito que nós deveremos chegar algum dia a uma situação em que possamos, como outros países, nos libertar dessa preocupação, mercê de uma aparelhagem mais adequada, ou de formação de uma mentalidade mais desenvolvida. Creio, porém, que no estágio atual, uma maior penetração da União Soviética no Brasil [...] proporcionará instrumentos que servirão, a coberto do poder econômico, para a concretização dos objetivos que são inerentes ao comunismo. [...] O que eles [os investimentos] podem trazer para o desenvolvimento do Brasil é muito pouco em relação ao risco possível que esse desenvolvimento representa. Não sou infenso a que se obtenha investimentos da área socialista; sou infenso é que se o negocie na atual conjuntura. (BRASIL, 1965c, p.34-35).

Encerradas as falas de todos os membros do CSN, o presidente Castello Branco disse que levaria em consideração a opinião de todos os presentes, mas que não acreditava que eventuais acordos econômicos com a URSS pudessem prejudicar as relações com os Estados Unidos, “pois este é o procedimento comum da América, e ela tem concordado com o procedimento de muitos dos seus aliados” (BRASIL, 1965c, p.41). Ou seja, ao se alinhar com o Ocidente em meio à Guerra Fria, o governo brasileiro também esperava e desejava ter autonomia para realizar negociações comerciais com quem quer que fosse.

Apesar das ponderações da maioria dos membros do CSN, o ministro Roberto Campos firmou com a URSS um acordo de financiamento para a construção de uma usina de xisto no Brasil (BRASIL, 1965e). Dessa maneira, o encaminhamento dado por Castello Branco à questão não seguiu a posição expressada na reunião pelas Forças Armadas, mas, tampouco, representou uma adesão completa aos argumentos de sua equipe econômica. Com o estudo da ata da reunião do conselho, identificou-se que o único ministro a sinalizar na direção adotada foi Mauro Thibau, titular da pasta das Minas e Energia. Ao analisar os dois projetos apontados por Campos como maduros para receberem investimentos soviéticos, Thibau ponderou que o projeto de Ilha Solteira era demasiadamente

estratégico para ser construído com a ajuda soviética e que “muito mais sensato e prudente” seria concentrar tais investimentos em “áreas não vitais” ou suplementares da economia, como a usina de xisto (BRASIL, 1965c, p.27-28).

O presidente Castello Branco, assim, acabou por adotar uma posição intermediária, que surgiu a partir das discussões internas do governo. Ainda que a reunião do CSN tenha sido apenas uma das etapas do processo decisório e que seja impossível afirmar com certeza que a proposta tenha surgido e sido defendida em outras esferas do governo apenas por Thibau, o estudo dessa fonte primária se mostrou fundamental neste caso. A hipótese de uma política do governo ter sido configurada durante o processo de formulação da política externa já foi abordada nos trabalhos de Leticia Pinheiro. Para a autora, “uma divergência de posições entre os atores durante o processo de identificação e avaliação das alternativas pode, eventualmente, ter configurado o próprio conteúdo da política finalmente levada a termo” (PINHEIRO, 2000, p.455). Ao formular essa possibilidade, Pinheiro também argumenta pela importância de se estudar o processo de formulação da política externa, em detrimento de se concentrar apenas no conteúdo da decisão. A proposta analítica da autora procura “suprir as insuficiências do modelo racional que toma o Estado como um ator unitário e monolítico” (PINHEIRO, 2000, p.451).

Com o estudo das atas das sessões do CSN, colocou-se em prática tal sugestão da autora. No caso específico da 28ª sessão, a decisão de Castello Branco de assinar financiamentos para obras de médio porte com a URSS foi uma demonstração do caráter pragmático de sua política externa, apesar dos alertas com viés ideológico da maior parte de seu gabinete. Conforme foi argumentado com base na fonte primária, o regime militar, com o objetivo de angariar recursos que acelerassem o desenvolvimento econômico do Brasil, colocava em prática, já em 1965, uma política externa com certa margem de autonomia em relação aos Estados Unidos.

Em relação ao trabalho de Pinheiro, no entanto, vale fazer uma ressalva. A autora argumentou que, durante o governo Castello Branco, haveria um “baixo perfil da área econômica enquanto unidade de decisão para assuntos de política externa” (PINHEIRO, 2000, p. 458). Neste episódio, porém, a equipe econômica *castellista* mais uma vez atuou em bloco, com o apoio do próprio presidente, evidenciando a divisão interna nas Forças Armadas.

Depois da viagem de Campos, o Brasil aprofundou as relações comerciais

com a URSS, para além da construção da usina de xisto. Em janeiro de 1967, no último trimestre do governo Castello Branco, o ministro da Indústria e do Comércio, Paulo Egydio Martins, também viajou a Moscou para novas negociações com os soviéticos. Na ocasião, Paulo Egydio Martins, que depois foi governador de São Paulo entre 1975 e 1979, acertou o fornecimento de técnicos russos para a construção de uma fábrica petroquímica e ampliou o comércio com a Polônia de modo que o Brasil se tornou o segundo maior fornecedor ocidental do país, atrás apenas dos Estados Unidos (VIZENTINI, 1998, p.64).

4.6 30ª sessão: O aproveitamento do gás natural da Bolívia

Na primeira reunião do CSN depois da implementação do AI-2, o presidente Castello Branco colocou três temas em discussão: o aproveitamento do gás natural da Bolívia, a inserção de uma nova moeda no Brasil e o relatório do ministro Roberto Campos sobre sua missão em Moscou, sendo que estes dois últimos assuntos já foram abordados nesta dissertação de mestrado. O debate a ser analisado nesta seção diz respeito à possibilidade de construção de um gasoduto para que o Brasil utilizasse o gás boliviano.

A Bolívia sempre teve importância estratégica na política externa brasileira, uma vez que o país andino se manteve como alvo de disputa entre Brasil e Argentina. De acordo com estudos voltados para aspectos geopolíticos, se o Brasil tivesse a intenção de se consolidar como centro hegemônico da América do Sul, fazia-se necessário neutralizar o poder argentino, ocupando política e economicamente áreas vitais do continente. A partir da análise do trabalho de Mário Travassos, Miyamoto e Gonçalves argumentaram que o jogo de pressões entre Brasil e Argentina teria como resultado “uma permanente instabilidade geopolítica da Bolívia” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.5). Ou seja, para que o Brasil se tornasse uma grande potência, tal como desejavam os ideólogos da ESG, era preciso colocar em prática “uma política de alijamento da influência argentina sobre o planalto boliviano” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991, p.6).

Na 30ª sessão do CSN, a discussão em torno da Bolívia era, nas palavras de Roberto Campos, “uma decisão de princípio” para “definir como prioritária a utilização do gás da Bolívia e a construção de um gasoduto” com o objetivo de melhor abastecer energeticamente o interior do Brasil (BRASIL, 1965e, p.29). Caso

o conselho aprovasse a proposta apresentada por Campos, o governo, então, aceleraria o levantamento de dados que garantissem a viabilidade econômica da obra.

Ao tentar convencer seus colegas sobre a conveniência de o Brasil construir o gasoduto e utilizar o gás boliviano, Campos argumentou que La Paz não teria demanda interna para o recurso mineral e que, caso o governo brasileiro não demonstrasse interesse, a Argentina poderia se aproximar do país andino. O ministro do Planejamento apontou que o gás da Bolívia tinha

[...] duas possibilidades de comercialização: a possibilidade argentina, integrando-se, portanto, o gasoduto a partir dos campos bolivianos de gás com os gasodutos já existentes na fronteira argentina, em Campo Duráu, ou, então, a construção de um ramo buscando o mercado brasileiro. Tudo indica haver grande interesse argentino em fazer com que o gás boliviano seja tributário do sistema de gasodutos do norte da Argentina. [...] A não ser que o Brasil se apresse e aja agressivamente no sentido de construir esse mercado, mais cedo ou mais tarde a área boliviana de gás se tornaria tributária dos condutos argentinos do Campo Duráu na direção sul. É chegado, portanto, o momento em que temos de tomar uma decisão. (BRASIL, 1965e, p. 30-31).

Além da tradicional rivalidade com a Argentina em relação à Bolívia e da possibilidade de Buenos Aires fazer uso do recurso natural para acelerar seu desenvolvimento, Campos também destacou a importância que o gás poderia ter para a economia do Brasil.

Do ponto de vista da conveniência econômico-estratégica, acredito haver pouca disputa. O Brasil precisa de várias fontes alternativas de combustível. Quanto mais fontes alternativas tiver, melhor estaremos sob o ponto de vista de segurança. O gás é um combustível industrialmente mais flexível e barato, prestando-se à utilização industrial direta, sem maior elaboração, prestando-se como matéria prima para indústrias químicas, e servindo mesmo para consumo doméstico. [...] A região Sul do Brasil se beneficiaria enormemente com essa fonte alternativa de gás. [...] A região sul de Mato Grosso poderia ser um centro de indústria leve e a presença de gás natural em São Paulo baratearia enormemente os custos da produção industrial. Caberia decidirmos, então, se estenderíamos o gasoduto até São Paulo ou Rio, com o que asseguraríamos uma comercialização rápida e econômica de um volume de produção superior a 6 milhões de metros cúbicos por dia, mas, talvez, agravando a concentração industrial; ou então deter-se esse oleoduto no oeste de São Paulo, fazendo derivações para o norte do Paraná ou para Minas Gerais, com vistas a criar um empuxe centrífugo para a indústria. (BRASIL, 1965e, p. 34-35).

Percebe-se, desta maneira, que a possibilidade de se construir um gasoduto que cortasse os territórios de Brasil e Bolívia envolvia não apenas aspectos internacionais, mas também estava relacionada com elementos internos. O presidente Castello Branco também acentuou a importância doméstica do recurso

energético boliviano: “O Brasil pede, o Brasil anseia por um abastecimento de gás o mais rápido possível e o mais copioso possível. E parece que aquele da Bolívia satisfará a essas solicitações da economia nacional” (BRASIL, 1965e, p.38).

Ao ser submetida à apreciação dos demais membros do CSN, a proposta foi aprovada, tendo sido rejeitada apenas pelo ministro da Guerra, Costa e Silva, e da Marinha, Paulo Bosísio⁶⁵. Para Costa e Silva, o assunto

[...] merecia mesmo um estudo, já não digo prioritário. Acho que prioritário deveria ser a energia elétrica, que está aparecendo como uma grande esperança no Oeste brasileiro, no Sul e no Norte. No Norte até botaram o nome de Usina da Boa Esperança; é sinal de que a energia elétrica já ultrapassa, talvez, ao gás, e seja no momento para o nosso país, que é um país do futuro, a energia prioritária [...]. Acho que, no momento, será mais um ponto de estremecimento nacional tocar-se num assunto que vai sensibilizar alguma parte da opinião pública. (BRASIL, 1965e, p. 41-42).

Para informar os membros do CSN sobre os detalhes do possível projeto com a Bolívia, além da apresentação oral de Campos, também foi distribuído um relatório elaborado pelos ministérios do Planejamento e das Minas e Energia. Parte dessa documentação havia sido elaborada pela Petrobrás, que expunha as vantagens e as desvantagens decorrentes do gasoduto. A Petrobrás ponderou que, antes que a obra saísse do papel, seria necessário alterar a legislação brasileira, que concedia à estatal o monopólio do transporte de óleo e gás, o que entraria em choque com as leis bolivianas, que proibiam a participação de companhias estatais de outros países na exploração desses recursos naturais. Ou seja, para ser implementado, o gasoduto dependeria do interesse de empresas brasileiras privadas na empreitada.

Outro ponto levantado pela Petrobrás foi que a instabilidade política da Bolívia poderia prejudicar a obra. Tais observações foram vistas por alguns membros do CSN como um parecer contrário da estatal ao gasoduto, o que foi repudiado por Campos, que argumentou que a conclusão do relatório era favorável à priorização do projeto. Como resposta à ponderação de alguns colegas, o ministro interino das Minas e Energia, Octávio Marcondes Ferraz, que também era presidente da Eletrobrás, defendeu que o “interesse nacional deve se sobrepor ao interesse da empresa” (BRASIL, 1965e, p.43). Dessa maneira, apreende-se que, além das divergências dentro do CSN, a construção de um gasoduto em território boliviano também enfrentava resistências em outras áreas do governo brasileiro. Ou seja, o

⁶⁵ Outros ministros, como Juracy Magalhães (Justiça) e Vasco Leitão da Cunha (Relações Exteriores), também apresentaram ressalvas, mas se posicionaram favoravelmente ao aprofundamento dos estudos para a futura realização do projeto.

episódio pode ser considerado como um exemplo de queda de braço entre diferentes órgãos do Estado.

Marcondes Ferraz, que substituiu na ocasião o titular da pasta, Mauro Thibau, também apontou que o uso do gás boliviano era um aspecto não apenas “extremamente sério para a economia nacional”, mas também dizia respeito à segurança nacional.

Precisamos também considerar, sobretudo do ponto de vista de segurança nacional, as nossas fontes continentais; sabemos que, de cada dez navios que saíam para trazer petróleo para o Brasil, durante o último conflito mundial, apenas um ou dois chegavam a bom porto. Portanto, uma fonte continental seria extremamente conveniente. (BRASIL, 1965e, p. 43).

Pode-se afirmar, dessa maneira, que o processo de tomada de decisão no CSN sobre a construção de um gasoduto na Bolívia levou em conta motivações domésticas e internacionais. Depois desta reunião, o Brasil deu prioridade ao diálogo com La Paz sobre a questão energética, conforme o presidente Castello Branco deixou claro a Juracy Magalhães quando este assumiu o Ministério das Relações Exteriores, em janeiro de 1966. “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 cousas podem ter até conexão” (CASTELLO BRANCO, 1966, p.1).

Como parte da aproximação bilateral pedida por Castello Branco, Magalhães fez uma visita a La Paz, onde pediu dados atualizados sobre as reservas de gás, conforme o próprio chanceler relatou aos colegas na 39ª sessão do CSN (BRASIL, 1966i). Em outubro de 1966, foi a vez do então presidente boliviano, René Barrientos, realizar viagem oficial do Brasil. Apesar da prioridade dada ao estudo do novo gasoduto, este só foi construído na década de 1990. Ainda assim, o estudo da fonte primária se justificou pela revelação do processo de tomada de decisão em política externa, que levou em conta condicionantes domésticos, como o desenvolvimento econômico brasileiro, e internacionais, em mais um capítulo da rivalidade com Buenos Aires por exercer influência na Bolívia.

4.7 36ª sessão: A crise com o Paraguai e a utilização de Sete Quedas

A relação com o Paraguai foi um traço que marcou a política externa do governo Castello Branco. Ao chegar ao poder, o primeiro governo da ditadura militar

se viu frente a uma grave crise com um dos seus vizinhos, que questionava a demarcação da fronteira. Durante o ano de 1966, no entanto, os esforços do governo brasileiro deram resultado e transformaram uma situação delicada, na qual foi cogitado o rompimento das relações com Assunção, nos entendimentos iniciais para a construção da usina hidrelétrica de Itaipu. O estudo da atuação da diplomacia brasileira neste episódio evidenciou os três aspectos principais que teriam norteado a política externa brasileira entre 1964 e 1967, de acordo com o argumento desta dissertação de mestrado: a preponderância dos aspectos domésticos no processo decisório, o caráter pragmático da ação exterior brasileira, que visava angariar recursos para o desenvolvimento econômico nacional, e o comportamento do país como um ator com capacidade de influência intermediária no sistema internacional.

A crise política entre Brasil e Paraguai começou oficialmente em março de 1962, quando a diplomacia de Assunção entregou uma nota de protesto ao Itamaraty questionando a demarcação das fronteiras na região do Salto do Guaíra. Ainda sob o governo de João Goulart, o Brasil respondeu ao Paraguai enviando uma série de documentos que sustentavam a manutenção das fronteiras como elas estavam. Em junho de 1963, o governo paraguaio enviou nova nota ao Brasil, reafirmando suas pretensões territoriais e acenando para a possibilidade de o problema ser resolvido com a utilização conjunta do potencial de energia das águas de Sete Quedas. Depois de um período de maior animosidade entre os dois países no segundo semestre de 1963, Goulart se reuniu com o presidente do Paraguai, Alfredo Stroessner, em 19 de janeiro de 1964. O comunicado oficial sobre o encontro anunciava a criação de uma comissão mista que estudaria “todos os problemas econômicos, financeiros da grande obra que os dois Estados levarão em conjunto e que será a mais importante dentre as de seu gênero até hoje empreendida em todo o mundo” (BRASIL, 1966f, p.7).

Em março de 1965, os presidentes Castello Branco e Stroessner inauguraram a Ponte da Amizade e, a partir de então, o governante brasileiro deu status prioritário a todos os projetos com o Paraguai. Neste mesmo mês, no entanto, autoridades paraguaias realizaram um evento oficial com cerca de 100 pessoas na região fronteira, entre civis e militares, o que levou o Brasil a aumentar a presença na cidade de Porto Coronel Renato. Essa decisão brasileira foi repudiada pelo governo Stroessner, que passou a pedir a saída do novo destacamento militar. Como o Brasil não aceitou essa solicitação paraguaia, houve um novo período de agravamento da

crise bilateral, no qual um militar brasileiro morreu em confronto com contrabandistas paraguaios.

Em janeiro de 1966, quando empossou Juracy Magalhães como novo ministro das Relações Exteriores, Castello Branco estabeleceu as relações com o Paraguai como uma das prioridades. No documento “Diretriz particular e íntima para o Ministro Juracy Magalhães”, o presidente escreveu: “O caso do Paraguai toma rumos aleatórios. Precisamos dominar a questão. [...] O caso paraguaio já começa a despertar curiosidade no Continente. Reviver questão de limites, é um perigo. As implicações já são várias” (CASTELLO BRANCO, 1966, p.2).

Dois meses depois de Juracy Magalhães assumir o Itamaraty e do presidente Castello Branco realizar uma ampla reforma ministerial, o tema do Paraguai foi levado para discussão no CSN. O objetivo da 36ª sessão do conselho era apreciar uma nova nota de resposta da diplomacia brasileira, que serviria como uma espécie de “livro branco” das relações bilaterais, segundo Juracy Magalhães. O estudo da reunião de 11 de março de 1966, porém, permitiu uma análise aprofundada sobre um traço central da política externa *castellista*, que priorizava o relacionamento com seus vizinhos como parte da Teoria dos Círculos Concêntricos (FERREIRA, 2001).

Assim como Castello Branco já havia exposto ao seu novo chanceler, diversos membros do CSN alertaram para as possíveis repercussões que o caso poderia ter nas relações com outros países da América do Sul. Convocado para participar da reunião devido ao bom relacionamento que tinha com autoridades do Paraguai, fruto dos três anos em que viveu no país, o então chefe do SNI, Golbery do Couto e Silva, fez uma série de sugestões para reformular a nota ao Paraguai que, segundo ele, poderia ter como consequência até o mesmo o rompimento das relações bilaterais. Caso isso acontecesse, argumentou Golbery, um dos principais expoentes da ESG,

[...] abandonamos, também, a política tradicional brasileira de, no coração do Continente, opormo-nos à influência argentina que, tradicionalmente, aí tem buscado firmar-se, afastando-nos. [...] Estamos vivendo uma quadra em que nosso governo, fruto de uma Revolução, ainda é apresentado aí por fora, como um governo militarista. Então, o Brasil será provavelmente apontado como entrando em uma fase de imperialismo militar. (BRASIL, 1966f, p. 40).

Quando Golbery encerrou a sua fala, foi a vez de Juracy Magalhães expor o seu ponto de vista. Nele, o chanceler explicitou que o encaminhamento de uma solução para a crise com o Paraguai também tinha condicionantes e consequências

internos a serem considerados. Na nota,

[...] nós falamos para os paraguaios, mas também falamos para os brasileiros. Se depois de todas essas demonstrações de violência que estão surgindo dos paraguaios, o governo brasileiro ficar indiferente a elas, nós também perderemos o pundonor nacional. Tirar o destacamento do exército de lá, dessa faixa de terra do Território nacional, é uma solução mais cômoda para o Itamaraty, mas não é aquela que convém ao prestígio do Brasil e à defesa da nossa soberania. (BRASIL, 1966f, p. 42).

Outro aspecto doméstico que influenciou a tomada de decisão brasileira foi o contrabando de produtos brasileiros ao Paraguai, que, segundo o então ministro da Guerra, representavam “grandes vantagens para esse país” (BRASIL, 1966f, p.14). Costa e Silva chegou a argumentar, inclusive, que, para Assunção, a repressão ao contrabando era um problema maior do que a disputa territorial. De acordo com o ministro da Indústria e do Comércio, Paulo Egydio Martins, um dos oito membros do CSN que haviam assumido seus novos postos na reforma ministerial do início de 1966⁶⁶, apenas o volume de café contrabandeado representava dezenas de milhões de dólares (BRASIL, 1966f, p.24). A questão do contrabando também foi abordada pelo ministro da Viação e Obras Públicas, Juarez Távora:

[...] tenho a impressão que há, da parte do Paraguai, uma dupla exploração: primeira, é feita pelos que estão interessados em continuar a praticar o contrabando naquele trecho da fronteira; a segunda, pelos componentes da atual ditadura, que tentam manter-se no poder à custa de agitações da política externa, já que os argumentos internos, ao que parece, não mais prevalecem. (BRASIL, 1966f, p. 21).

A crise bilateral foi encerrada pouco mais de três meses depois da reunião do CSN, com a assinatura da Ata das Cataratas, em junho de 1966, pelo chanceler Juracy Magalhães e o seu colega paraguaio, Raúl Sapena Pastor. O acordo, porém, foi precedido de dois dias de reuniões tensas, sendo que Juracy Magalhães chegou a emitir um comunicado à imprensa lamentando o fracasso do encontro. A Ata das Cataratas é considerada o embrião do Tratado de Itaipu, formalizado em abril de 1973 e que estabeleceu as regras para a construção do empreendimento binacional. Desde 1966, o Brasil já aceitava, por exemplo, que cada país tivesse direito a 50% da energia produzida, sob a condição de o Paraguai vender o excedente a “preço justo” (VIANA FILHO, 1975, p.446).

⁶⁶ Além de Paulo Egydio Martins e Juracy Magalhães, os outros novos membros do CSN eram Nelson Lavanère Wanderley (Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas), Mem de Sá (Ministro da Justiça), Zilmar Campos de Araripe Macedo (Ministro da Marinha), Pedro Aleixo (Ministro da Educação e Cultura), Walter Peracchi Barcellos (Ministro do Trabalho e Previdência Social) e Ney Braga (Ministro da Agricultura).

O estudo da atuação do governo Castello Branco para solucionar a crise com o Paraguai e encaminhar a construção da usina hidrelétrica de Itaipu evidenciou que o primeiro presidente da ditadura militar levou em conta a diferença entre o poder relativo do Brasil e o de seu vizinho, podendo, assim, influenciar mais facilmente as decisões paraguaias. Um exemplo de como o regime militar tinha consciência de que a comparação entre os recursos dos países poderia ajudar no desfecho do caso foi a sugestão de levar a contenda territorial para arbitramento internacional. Nas palavras de Roberto Campos,

[...] nós somos um País grande, que pode se dar ao luxo de ser generoso e, além disso, confia na objetividade do seu julgamento e na validade dos documentos históricos que confirmam a demarcação. O Paraguai, por exemplo, como um país pequeno, que assinou esse Tratado em fins de guerra, tem naturais complexos. (BRASIL, 1966f, p. 27).

Dessa maneira, se, por um lado, o Brasil foi constrangido pelos Estados Unidos a realizar a compra das subsidiárias da Amforp, como foi explicitado na análise da ata da 24ª sessão do CSN, no episódio da crise com o Paraguai o país fez valer a sua capacidade de influenciar o vizinho sul-americano. Como maior Estado do continente, o Brasil conseguiu se impor e chegar a um consenso com o Paraguai, implementando uma obra que possibilitou a aceleração do crescimento econômico dos dois países. Além disso, a tomada de decisão neste caso evidenciou, uma vez mais, a priorização do desenvolvimento nacional na política externa *castellista*, reforçando o caráter pragmático e a preponderância dos aspectos internos no processo decisório.

4.8 39ª sessão: A diplomacia brasileira na América do Sul

Na última reunião do CSN durante o governo Castello Branco, o presidente solicitou que Juracy Magalhães, Octavio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos fizessem exposições sobre viagens realizadas ao exterior. O primeiro a expor o resultado de suas missões internacionais foi o ministro das Relações Exteriores. Nos meses anteriores, Juracy Magalhães havia visitado países de Europa e América Latina, além dos Estados Unidos. Ao passar a palavra para o seu chanceler, Castello Branco pediu que ele explicasse “particularmente” o resultado das conversas com os latino-americanos, evidenciando a preocupação do presidente com o continente e reforçando a importância da Teoria dos Círculos Concêntricos no processo de

tomada de decisão da política externa *castellista*.

O principal tema abordado por Juracy Magalhães foi a tentativa de aproximação entre Chile, Venezuela, Peru, Equador e Colômbia com a Declaração de Bogotá, assinada em agosto de 1966. A iniciativa desses cinco países sul-americanos tinha o objetivo de contrabalancear a concentração de poder nas mãos de Brasil e Argentina, que passavam por um processo de estreitamento das relações bilaterais. A partir do relato do chanceler, amigo pessoal de Castello Branco, tornou-se possível destacar três pontos relevantes sobre a política externa praticada pelo Brasil neste período. O primeiro deles consistiu no

[...] esforço para o restabelecimento da posição de liderança natural do Brasil, no âmbito continental, liderança que não aspira à imposição de uma influência ou uma direção política, mas que, inegavelmente, condiciona hoje o equilíbrio do mundo latino-americano. (BRASIL, 1966i, p. 5).

Neste trecho, Juracy Magalhães evidenciou o desejo brasileiro de exercer uma liderança continental, como parte da estratégia do país de se tornar uma potência internacional. Ou seja, para poder ser ouvido em todo o mundo, era fundamental que o Brasil estivesse respaldado por seus vizinhos.

Ao reivindicar para si a liderança do continente latino-americano, o governo brasileiro também buscava dividir responsabilidades com os Estados Unidos, sendo este o segundo ponto apreendido do relato do ministro das Relações Exteriores na 39ª sessão do CSN. Na reunião, Juracy Magalhães contou a seus colegas que ficara insatisfeito com o fato de Washington não ter avisado o Itamaraty sobre a realização do encontro dos cinco países em Bogotá. O chanceler, então, solicitou a criação de um sistema bilateral de consultas mais ativo, sugestão que teria sido bem recebida pelo Departamento de Estado, ainda que Rusk tenha dito que também estava “mal informado” sobre a Declaração de Bogotá (BRASIL, 1966i, p. 3). Tal passagem do relato evidenciou, uma vez mais, o comportamento do Brasil como país intermediário durante o governo Castello Branco, pois, se por um lado, atuava em busca da liderança continental, por outro, questionava a potência hemisférica nos temas em que via seus interesses ameaçados e sentia margem de manobra para negociar com os Estados Unidos.

O terceiro ponto, que também reforçou a tentativa brasileira de se impor como líder da América Latina, ficou em destaque quando Juracy Magalhães detalhou as negociações de bastidores para esvaziar a formação do bloco previsto na

Declaração de Bogotá. O movimento mais importante do Itamaraty neste caso foi a viagem do chanceler ao Chile, que, desde o começo do governo Castello Branco, era visto pelo presidente como uma ameaça ao protagonismo brasileiro na região (VIANA FILHO, 1975, p.431). Nas avaliações do primeiro governo da ditadura militar brasileira, o Chile, então presidido por Eduardo Frei Montalva, representava um risco pois o país também nutria o desejo de se colocar à frente do processo de integração sul-americano. Tal possibilidade obrigava a diplomacia brasileira a acompanhar Santiago de perto, responsabilidade que se tornava ainda mais fundamental graças à posição político-ideológica do centrista e democrata-cristão Frei Montalva. A partir desse panorama, uma “grande vitória” de Juracy Magalhães na viagem ao Chile havia sido a posição anticomunista adotada publicamente pelo mandatário chileno (BRASIL, 1966i, p. 7).

Ao relatar seu encontro com o chanceler chileno, Gabriel Valdés, Juracy Magalhães indicou que o país andino pretendia se afastar da “aventura bogotana” e que seu homólogo teria dito que integração latino-americana só seria possível com liderança “clara e ostensiva” do Brasil, “o que está em contrário a tudo o que antes pregava o Chile, disputando mesmo essa liderança” (BRASIL, 1966i, p. 7). O trecho mais surpreendente da reunião, porém, foi o fato de o Brasil ter se colocado à disposição, com quatro anos de antecedência, para colaborar em um golpe de Estado no Chile caso as eleições presidenciais de 1970 fossem vencidas por Salvador Allende.

Devo dizer, ‘off records’, que tive oportunidade de analisar com o Ministro Valdés a possibilidade de uma vitória do partido comunista nas futuras eleições, ainda longínquas, se o Governo Frei não conseguir realizar as aspirações do povo chileno. Então — isso eu dizia — seria o caso de ter a possibilidade do hemisfério agir em benefício do Chile. Ele, então, me disse — com surpresa para mim — que está convencido de que, se o partido comunista se tornasse majoritário, as forças vivas da Nação agiriam no Chile, como agiram no Brasil e na Argentina. Isso é uma declaração da mais alta importância e inteiramente surpreendente para nós, porque a nossa impressão era de que o Chile estava se conduzindo de maneira a acatar um resultado eventual das urnas, a favor do comunismo. (BRASIL, 1966i, p. 7)⁶⁷.

Além das questões relativas à Declaração de Bogotá, Juracy Magalhães também apresentou o relatório de suas outras viagens. Na Bolívia, solicitou novos dados sobre as reservas de gás, conforme abordado na análise da ata da 30ª

⁶⁷ A proposta brasileira de colaborar com o golpe no Chile quatro anos antes da eleição de Allende é analisada de forma mais detalhada em Sion (2016a).

sessão do CSN. No Uruguai, ouviu questionamentos sobre o fechamento do Congresso brasileiro mesmo em meio a uma crise política que deixava Montevideu “praticamente sem governo” (BRASIL, 1966i, p. 12). Em relação à Argentina, o chanceler brasileiro elencou uma série de medidas que visavam o aprofundamento das relações bilaterais, como o trabalho conjunto no Conselho de Segurança da ONU e a organização da Conferência de Países da Bacia do Prata, que ocorreu em 1967 (BRASIL, 1966i, p.10). Ao ser instado por Castello Branco a detalhar mais a situação política na Argentina, onde o general Onganía havia chegado ao poder após um golpe de Estado em junho de 1966, Magalhães afirmou que

[...] o governo argentino está muito forte nas Forças Armadas, que o apoiam incondicionalmente. Não há possibilidade de derrubada do governo, pela força, tão extraordinária é a coesão das Forças Armadas em torno do general Onganía. Também não falam em restabelecimento da vida democrática, antes que o povo esteja suficientemente esclarecido e que esteja terminada – como me disse pessoalmente o presidente Onganía – a reforma do Estado argentino. (BRASIL, 1966i, p.11).

Depois do chanceler, foi a vez dos dois principais ministros da área econômica relatarem encontros realizados nos Estados Unidos. Bulhões havia participado de uma reunião no FMI sobre a reformulação da diretoria do órgão financeiro e a possibilidade da criação de uma moeda global que substituísse o ouro, uma vez que a escassez deste gerava problemas de liquidez internacional (BRASIL, 1966i, p.13). O ministro do Planejamento, por sua vez, viajara a Washington para discutir os resultados da Aliança para o Progresso. No encontro, o Brasil fora autorizado a usar o valor recebido em empréstimos internacionais para cobrir o déficit em sua balança de pagamentos. Antes de encerrar sua fala, Roberto Campos ainda comentou a atuação de Juracy Magalhães para esvaziar a Declaração de Bogotá. Com experiência em política externa, uma vez que fazia parte dos quadros do Itamaraty e já havia sido embaixador nos Estados Unidos, Campos comemorou que o chanceler tenha conseguido “estabelecer uma cunha nesta frente dos países médios, que se estava formando e que criaria problemas políticos muito sérios para o Brasil, na marcha para a integração” (BRASIL, 1966i, p.23).

O estudo da ata da 39ª sessão do CSN evidenciou que nem sempre o órgão se reunia apenas com o objetivo de deliberar sobre determinado tema. Na última reunião do conselho sob a Presidência de Castello Branco, a convocação servia como um espaço para que os ministros apresentassem relatos de viagens internacionais. Ou seja, o CSN era uma instância utilizada por Castello Branco não

só para a tomada de decisão, mas também para facilitar o intercâmbio entre os membros de seu gabinete ou até mesmo para antecipar medidas que seriam anunciadas em poucos dias à opinião pública, como ocorreu no caso da criação da nova moeda. A importância das sessões do CSN para a análise da política externa de Castello Branco voltará a ser discutida nas considerações finais, próximo tópico deste trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do cruzamento da literatura existente sobre a política externa de Castello Branco com a análise das atas das sete sessões do CSN convocadas para a discussão de temas internacionais entre 1964 e 1967, sugere-se neste trabalho que, já no primeiro governo da ditadura militar, a diplomacia brasileira apresentou caráter pragmático, projetando o país no mundo como um ator de recursos intermediários e sendo guiada por condicionantes domésticos.

Apesar da Guerra Fria, os aspectos internos foram preponderantes em quatro decisões do governo Castello Branco abordadas no CSN: de romper as relações diplomáticas com Cuba; negociar financiamentos com a URSS; e ao tentar se aproximar de outros países sul-americanos para implementar projetos de infraestrutura com potencial para acelerar o crescimento econômico nacional, como a usina de Itaipu com o Paraguai e um gasoduto com a Bolívia.

Mesmo nos episódios em que motivações internacionais estiveram no centro do processo de tomada de decisão, como no envio de militares para a República Dominicana e na aceitação de acordo assinado pelo governo Goulart para a compra das subsidiárias da empresa Amforp, alguns dos membros do CSN *castellista* também justificaram suas posições em condicionantes internos. No caso da República Dominicana, o combate ao comunismo poderia ser usado como elemento de legitimação do novo regime, enquanto a negociação com a companhia norte-americana garantiria que o fornecimento de energia no Brasil não entraria em colapso.

A condição do Brasil como ator de recursos intermediários no sistema internacional entre 1964 e 1967, por sua vez, ficou reforçada quando se comparou a vulnerabilidade apresentada no caso Amforp, com a capacidade de esvaziar crises políticas regionais e influenciar a tomada de decisão de países menores, como o Paraguai e o Chile. Ou seja, se na negociação com a companhia norte-americana o governo Castello Branco considerou que não existia margem de manobra com os Estados Unidos para melhorar as condições de negociação, na América do Sul a ditadura militar buscou, desde o seu início, exercer um papel de liderança. Em acordo com a análise de Maria Regina Soares de Lima, considera-se que o estudo dos casos discutidos no CSN de Castello Branco referenda o argumento da autora de que “dependência e autonomia são inerentes às relações internacionais dos

países semiperiféricos” (LIMA, 1990, p.10).

O estudo das atas das sessões do CSN, realizado como uma tentativa de avançar no sentido de abrir a caixa preta do processo de tomada de decisão em política externa no governo Castello Branco, contribuiu também para identificar as divergências internas do começo da ditadura militar. Tal como proposto pelo trabalho de Miyamoto, o CSN, de fato, era usado como uma instância em que se discutiam os diferentes pontos de vista entre os setores do governo em determinada questão.

No caso dos financiamentos soviéticos a projetos de infraestrutura no Brasil, a solução acabou sendo gestada no próprio CSN, com a proposta do ministro Mauro Thibau de aceitar negociações apenas em obras de importância secundária. De modo geral, foi possível diferenciar dois grupos na votação desta reunião: o da equipe econômica, apoiado por Castello Branco, e o da esmagadora maioria das Forças Armadas. Neste caso, apesar da vitória simbólica dos militares, a decisão adotada não foi a proposta por nenhum dos dois setores. Tal possibilidade tem sido aventada com frequência na literatura sobre política externa. “Quando os oficiais se reúnem para tomar alguma decisão, o resultado na maioria das vezes será diferente do que qualquer um deles pretendia antes de começaram a discutir como um grupo⁶⁸” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 258, tradução nossa). O trabalho de Martins Filho sobre a ditadura militar também argumentou por essa hipótese: “o processo real não correspondeu aos planos iniciais de nenhum grupo castrense em particular” (MARTINS FILHO, 1995, p.55).

As votações no CSN também reforçam outro aspecto abordado em parte da bibliografia, de que a divisão entre os *castellistas* e a linha dura facilita a compreensão das divergências internas na ditadura militar, ainda que não seja uma representação exata da realidade.

Os dois grupos são mais um estado de espírito do que uma realidade estanque. Além disso, muitos oficiais brasileiros não estão em conformidade com nenhum desses tipos ideais, manifestando boa dose de ambivalência em suas atitudes e ambiguidade em suas posições⁶⁹. (SCHNEIDER, 1971, p.144, tradução nossa).

Dentre os processos decisórios estudados nesta dissertação de mestrado, o

⁶⁸ No original: “When officials come together to take some action, the result will most often be different from what any of them intended before they began interacting as a group”. (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 258).

⁶⁹ No original: “Both of these groupings are more a state of mind than a structured clique. Moreover, many Brazilian officers conform to neither of these ideal types but manifest a good deal of ambivalence in their attitudes and ambiguity in their positions”. (SCHNEIDER, 1971, p.144).

que se notou foi uma unidade da equipe econômica *castellista*, não apenas no caso dos financiamentos soviéticos, mas também na defesa da compra das subsidiárias da Amforp e da priorização do aproveitamento do gás natural da Bolívia. Mesmo os militares com perfil semelhante ao de Castello Branco e que, segundo análise desenvolvida por Alfred Stepan, formariam o grupo mais próximo do presidente dentro das Forças Armadas, como Ernesto Geisel (chefe do Gabinete militar e secretário-geral do CSN), Juarez Távora (Viação e Obras Públicas) e Emílio Maurell Filho (Estado-Maior do Exército), se alinharam com a linha dura em alguns dos processos de tomada de decisão do CSN. Ou seja, nem mesmo a afinidade entre alguns dos membros do conselho garantia que tais autoridades votassem de forma conjunta, o que coloca a ambivalência no comportamento dos atores, apontada por Schneider, como a regra, e não a exceção.

Os ministros que formavam o núcleo da área econômica eram Roberto Campos (Planejamento) e Octavio Gouveia de Bulhões (Fazenda), responsáveis pelo criticado PAEG. O compromisso de Castello Branco em suportar as críticas que viriam de um programa econômico formado por um conjunto de medidas antipopular foi registrado por Campos em sua biografia. Ao abordar o dia em que foi convidado para ocupar a pasta de Planejamento, Campos relata que o marechal o convenceu garantindo que respaldaria o que passaria a ser conhecido como PAEG. “A única coisa que o senhor precisa fazer é persuadir-me intelectualmente de que seu programa está correto, de que não há alternativas mais suaves. Se disso estiver persuadido, comprometo-me a executá-lo e enfrentarei as consequências políticas” (CAMPOS, 1994, p.560), teria dito o primeiro presidente da ditadura militar.

A impopularidade e a lentidão dos resultados do PAEG foram parte de um processo de agravamento das divergências internas na ditadura militar. Devido à evolução desse processo, este trabalho espera ter evidenciado ainda que a Presidência de Castello Branco não deve ser estudada de forma monolítica. A relação com os Estados Unidos é outro bom exemplo disso. Durante os três anos em que esteve no poder, o governo do marechal teve momentos de maior confluência de interesses com Washington, principalmente até outubro de 1965, e uma segunda metade em que se buscou maior autonomia, que coincidiu com uma nova etapa do programa econômico e com a tentativa de acelerar internamente a institucionalização do regime.

O aparecimento de maior número de discordâncias entre o Brasil e o governo

de Lyndon Johnson após a implementação do AI-2 ocorreu devido a uma mudança na percepção de ambos os lados. Em Washington, a aliança estratégica com o Brasil começava a gerar desgastes indesejados na opinião pública, graças, principalmente, às medidas autoritárias adotadas pela ditadura. Já o governo Castello Branco, passados 16 meses do golpe de Estado, se encontrava pressionado pela linha dura e considerava que a situação econômica do país estava em melhor condição. Após a saída de Lincoln Gordon do Brasil, a avaliação foi a de que “os militares brasileiros no comando acreditaram estar recebendo tratamento de segunda classe: os investimentos eram menores do que o esperado, as condições, árduas, e a atitude da Casa Branca, imperial” (SPEKTOR, 2014). Em suma, o alinhamento do Brasil ao Ocidente no início da ditadura militar tinha motivações internas, de legitimação do novo regime com o combate ao comunismo, e externas, na busca por aliados que ajudassem o país economicamente em meio à Guerra Fria. No entanto, ainda que a superpotência tenha atuado como fiadora do Brasil em negociações econômicas internacionais, tal colaboração ainda estava aquém do desejado pelo governo Castello Branco. Dada a importância da relação com os Estados Unidos, a identificação dessa nuance é fundamental para a análise da política externa *castellista*.

Se analisada como o momento de acomodação das forças vencedoras após o golpe de 1964, a política externa do governo Castello Branco pode ser vista como o início de um processo de formação das bases necessárias para a projeção internacional da ditadura militar brasileira (VIZENTINI, 1998). Criado a partir de um consenso entre as elites conservadoras nacionais, insatisfeitas com o encaminhamento tomado pelo governo João Goulart (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1991), o modelo de desenvolvimento colocado em prática pelo Brasil no governo Castello Branco dependia de financiamentos internacionais e do aumento do investimento privado transnacional (SCHNEIDER, 1971, p.151). Essa dependência representou uma vulnerabilidade brasileira em relação aos Estados Unidos, como apontado no caso Amforp.

Na tentativa de angariar reconhecimento político em busca de se tornar “uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada naquele dos fracos” (FERREIRA, 2001), o Brasil não apenas procurou estabelecer projetos de infraestrutura com países vizinhos que pudessem acelerar o desenvolvimento nacional, mas também enviou tropas e liderou a missão da OEA na República

Dominicana. Tal iniciativa era parte do projeto Brasil Potência, desenvolvido pela ESG e popularizado no governo Médici durante o chamado “milagre econômico”. Dessa forma, discorda-se neste trabalho que a política externa de Castello Branco tenha atuado a reboque dos Estados Unidos. Mesmo nos episódios em que houve confluência de interesses, como na crise dominicana, os membros do CSN embasavam seus posicionamentos em aspectos domésticos e não nos possíveis benefícios de um alinhamento com Washington.

No decorrer desta dissertação de mestrado, outros aspectos reforçaram essa predominância das motivações domésticas. O melhor exemplo é a implementação do AI-2, conjunto de medidas autoritárias que, na interpretação deste trabalho, pode ser considerado um momento de inflexão no governo Castello Branco.

A análise das dinâmicas do governo também reforçou o hibridismo da política externa implementada por Castello Branco, sugerida neste trabalho a partir das atas do CSN. Enquanto no período imediatamente posterior ao golpe de Estado o Brasil engajou-se na Aliança para o Progresso em busca de recompensações que o ajudassem a sair da crise econômica, a segunda metade do primeiro governo da ditadura militar já era marcada pela autonomia, característica presente na tentativa de articular demandas econômicas com outros países do Sul e na reivindicação para o desenvolvimento de um programa nuclear.

Outro importante aspecto a ser abordado nesta conclusão é a discussão sobre a ruptura na PEB entre os governos Goulart e Castello Branco. Conforme foi apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, era do interesse dos militares tentar evidenciar todo o traço que o afastasse das políticas de seu antecessor. Dessa forma, a ditadura militar buscou apresentar a sua política exterior como uma mudança de orientação internacional, o que representaria para o Brasil o maior redirecionamento possível em uma política externa no sentido utilizado por Hermann (1990). O estudo aprofundado da política exterior *castellista*, no entanto, também nos mostrou que há nuances que devem ser apontadas nessa análise. O próprio Castello Branco admitira por exemplo que “quanto à ONU, mantivemos a mesma orientação seguida desde 1946” (BRASIL, 1965f, p.42), reforçando o argumento de que seu governo continuava a se posicionar denunciando as desigualdades entre Norte e Sul.

Entre os casos abordados no CSN, a compra das subsidiárias da Amforp também se apresentou como um traço de continuidade em relação ao governo

Goulart. Isso porque a compra foi feita tal como havia sido acertado em memorando de abril de 1963. Na discussão do conselho, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Pery Bevilacqua, chegou a alertar para o risco de a aquisição ser vista como uma decisão que representava o comprometimento a uma política previamente adotada. O desfecho da crise com o Paraguai também seguiu encaminhamento iniciado por Goulart, que já havia solicitado um estudo sobre o potencial energético da região de Sete Quedas.

O rompimento das relações diplomáticas com Cuba, por outro lado, foi o maior símbolo da tentativa *castellista* de se afastar do governo Goulart no plano internacional. Ainda que o presidente tenha se mostrado contrário ao rompimento imediato na sessão do CSN, a decisão de acatar a posição da maioria indicou a aceitação, por parte de Castello Branco, da conveniência de explicitar as divergências em relação a seu antecessor, tanto no plano doméstico, como no internacional.

O trabalho aqui desenvolvido com as atas das reuniões do CSN está longe de esgotar a necessidade de novos estudos com fontes primárias sobre a política externa de Castello Branco e da ditadura militar. Ainda que a análise dessa documentação histórica contribua para a compreensão das ações internacionais do primeiro governo do regime, indicando seu caráter pragmático, a predominância dos condicionantes internos no processo decisório e a atuação brasileira como um país semiperiférico, ainda há muito o que se descobrir. Apesar dos esforços de alguns pesquisadores, os arquivos da Divisão de Segurança e Informação (DSI) do Ministério das Relações Exteriores ainda seguem indisponíveis. Dada a relevância da documentação das DSIs de outros ministérios⁷⁰, é de se esperar que um futuro trabalho sobre tal fonte primária ainda inédita do Itamaraty desenvolva novas interpretações sobre a política externa de todos os governos da ditadura militar.

Entre as discussões que seriam fomentadas com a desclassificação deste arquivo estão o grau de influência do Itamaraty no processo de tomada de decisão entre 1964 e 1985 e a abrangência da ação de funcionários do Ministério das Relações Exteriores em atos de violações de direitos humanos, seja dentro do país

⁷⁰ O trabalho mais conhecido é o do historiador Carlos Fico com a DSI do Ministério da Justiça, no qual foi descoberta a elaboração, durante o governo Médici, de um trabalho para negar em instâncias internacionais a realização de torturas no Brasil. Tal “livro da verdade” jamais foi publicado, pois acabou por admitir as graves violações de direitos humanos (FICO, 2001).

ou por meio da Operação Condor. Até o presente momento, porém, o Itamaraty resiste em abrir os seus arquivos, apenas retardando um processo que acontecerá, mais cedo ou mais tarde.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: 100 Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip D. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. 2nd ed. Nova York: Longman, 1999.
- ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968.
- AMADO, Rodrigo. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. v. 1, p. 283-297.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- AZEVEDO, Cecília. **Em nome da América: os Corpos da Paz no Brasil (1961-1981)**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BANDEIRA, Luiz Alberto. **O Governo João Goulart**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- BARRETO, Fernando de Mello. A política externa durante o regime militar, in **Política Externa**, São Paulo, v. 23, n.1, jul/set. 2014.
- BELL, Peter D. Brazilian-American Relations. In ROETT, Riordan. **Brazil in the Sixties**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.
- BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. **Brasil-Cuba: Relações Político-Diplomáticas no Contexto da Guerra Fria (1959-1986)**. Brasília: FUNAG, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. **Ato Institucional número 4**. Brasília, 1966.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório final da Comissão Nacional da Verdade**. Brasília, 2014.
- BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 23ª sessão**. Brasília, 1964.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013035_2433.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.
- BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 24ª sessão**. Brasília, 1964.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013036_51397.pdf>. Acesso

em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 25ª sessão**. Brasília, 1964.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013061_51385.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 26ª sessão**. Brasília, 1965.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013063_2452.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 27ª sessão**. Brasília, 1965.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013064_2454.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 28ª sessão**. Brasília, 1965.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013068_51386.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 29ª sessão**. Brasília, 1965.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013118_2463.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 30ª sessão**. Brasília, 1965.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013120_51387.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 31ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013122_51388.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 32ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013124_51389.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 33ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013126_51390.pdf>. Acesso
em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 34ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013128_51391.pdf>. Acesso

em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 35ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013130_51392.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 36ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013040_2557.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 37ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013044_2559.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 38ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013047_2561.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 39ª sessão**. Brasília, 1966.
Disponível em:
<http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013050_2562.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 40ª sessão**. Brasília, 1967.
Disponível em:
<http://imagem.sian.an.gov.br/anexos/sian/arquivos/1013051_2564.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 41ª sessão**. Brasília, 1968.
Disponível em:
<http://imagem.sian.an.gov.br/anexos/sian/arquivos/1013039_2572.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 42ª sessão**. Brasília, 1968.
Disponível em:
<http://imagem.sian.an.gov.br/anexos/sian/arquivos/1013043_2573.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 20 set. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Textos e Declarações sobre Política Externa (de Abril de 1964 a Abril de 1965)**. Brasília: 1965.

BUENO, Clodoaldo. A Política Externa Independente do apogeu do populismo

(1961-1964). In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. rev. e ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. p.331-376.

CAMPOS, Fábio Antonio de. Complexo multinacional e a “Lei de Remessas de Lucro” (1956-1973). **Texto para Discussão**, Campinas, n. 245, nov. 2014.

CAMPOS, Roberto. **A Lanterna na Popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARO, Robert A. **The Passage of Power**: The Years of Lyndon Johnson. Nova York: Alfred A. Knopf, 2012.

CARUSO, Raimundo. **A invasão brasileira de 1965 e a guerra de Santo Domingo**. São Paulo: Ícone, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **Teatro das sombras**: a política imperial. São Paulo: Vértice, 1988.

CASTELLO BRANCO, Carlos. **Os militares no poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. **Diretriz particular e íntima para o Ministro Juracy Magalhães**. 17.jan.1966. 7p.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. Discurso na solenidade de entrega dos diplomas aos alunos que concluíram o Curso Especial do Concurso de Provas para a Carreira de Diplomata: Rio de Janeiro, 31 jul.1964. In: BRASIL. Secretaria de Imprensa. **Discursos, 1964**. [Brasília?]: [1965?]. 251p.

CERVO, Amado. A frustrada “correção de rumos” e o projeto desenvolvimentista. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed. rev. e ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011. p.393-424.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.28, n.1, 1985.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional**: O Poder Militar na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

CORRÊA, Marcos Sá. **1964 visto e comentado pela Casa Branca**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1977.

CRAVO, Arnaldo Abilio Godoy Barreira. **A política internacional da Revolução**: 1964-1985. São Paulo: [s.n.], 2003.

CUNHA, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto mar**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1994.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização

Brasileira, 1962

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Org). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

DREIER, John. **A Organização dos Estados Americanos e a crise do Hemisfério**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DULLES, John W. F. **Castello Branco: o presidente reformador**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

EIDENFALK, Joakin. **Towards a New Model of Foreign Policy Change**. University of Newcastle: refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association, September 2006.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações Brasil-Paraguai: do litígio da fronteira brasileiro-paraguaia (1962) à Ata das Cataratas (1966). **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v.7, n.1, 2013.

FARES, Seme Taleb. **Esperança e Medo: a Guerra Fria e as relações Brasil-Estados Unidos no Congresso Nacional (1961-1964)**. 2014. 338 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FERNANDES, Fernanda de Moura. **De golpe a golpe: política exterior e regime político no Brasil e no Chile (1964-1973)**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

FERREIRA, Oliveiros. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?**. Organização Reginaldo Mattar Nasser. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FICO, Carlos. **Como eles agiam: os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FICO, Carlos. **O grande irmão: da operação brother sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FIECHTER, Georges-Andre. **O regime modernizador do Brasil, 1964/1972: estudo sobre as interações político-econômicas em um regime militar contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

FIGUEIREDO, Lucas. **Lugar nenhum: militares e civis na ocultação dos documentos da ditadura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015

FONSECA JR. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FROTA, Sylvio Couto Coelho da; COIMBRA, Augusto Teixeira; FRAZÃO, Eugênio

Marques Rodrigues. **Conselho de Segurança Nacional, Comando Supremo. Organização e Funcionamento do EMFA**. Rio de Janeiro: ESG, 1961.

GARDNER, Lloyd C. **Pay Any Price**: Lyndon Johnson and the Wars for Vietnam. Chicago: Ivan R, Dee, 1995.

GARTHOFF, Raymond L. Why Did the Cold War Arise, and Why Did It End? In: HOGAN, Michael J. **The end of the cold war**: its meaning and implications. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GIL, Federico G. **Latinoamerica y Estados Unidos**: dominio, cooperación y conflicto. Madrid: Editorial Tecnos, 1975.

GODOY, Marcelo. **A Casa da Vovó**: uma biografia do DOI-CODI (1969-1991), o centro de sequestro, tortura e morte da ditadura militar. São Paulo: Alameda, 2014.

GORDON, Lincoln. Variações do nacionalismo: meio século de relações brasileiro-americanas. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; BARBOSA, Rubens Antônio (Org.). **Relações Brasil-Estados Unidos**: assimetrias e convergências. São Paulo: Saraiva, 2006.

GREEN, James Naylor. **Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HAGAN, Joe. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne; HANEY, Patrick (Orgs). **Foreign Policy Analysis**: continuity and Change in its Second Generation. Nova Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 117-138.

HAGAN, Joe. **Foreign policy restructuring**: how governments respond to global change. Columbia: University of South Carolina Press, 1994.

HAGE, José Alexandre A. **As Relações Diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul**: princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção. Curitiba: Juruá, 2004.

HALL, John A. Ideas and the Social Sciences. In GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy**: Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, 1990, v. 34, n. 1, p. 3-21.

HERZ, Mônica. **The Organization of American States (OAS)**. Abingdon: Routledge, 2011.

HESS, Gary R. **Presidential decisions for war**: Korea, Vietnam, the Persian Gulf,

and Iraq. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Londres: Palgrave MacMillan, 2003.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States relations**: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century. Brasília: FUNAG, 2013.

HOGAN, Michael J. **The end of the cold war**: its meaning and implications. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HORTA, Luiz Fernando Castelo Branco Rebello. **Guerra Fria e Bipolaridade no Conselho de Segurança das Nações Unidas**: entre conflitos e consensos. 2013. 124 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2013.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Decision-Making: a touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century. In SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision-Making** (revisited). New York: Palgrave, 2002.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e Política**: relações Estados Unidos/América Latina. São Paulo: Cortez, 1998.

IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil**: crise e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução geral. In ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. v. 1, p. 23-33.

KHALIL, Suhayla; ALVES, Vágner Camilo. Ideias e política externa: as relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o governo Castelo Branco, **Contexto internacional**, jul/dez. 2014, v. 36, n.2, pgs. 683-708.

KISSINGER, Henry A. **Política Externa Americana**. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1969.

KLEIN, Lucia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

KORNIS, Mônica. **Conselho de Segurança Nacional (CSN)**. In. Verbetes do site da Fundação Getulio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Acesso em 20 de setembro de 2015.

LEITE, Pedro da Costa. **Presidência da República e Conselho de Segurança Nacional**. 1950.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da Política Externa Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. V. 25. N. 3. 1982. p. 349-363.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro. N. 12, ju/dez. 1990. Pgs. 7-28.

LIMA, Maria Regina Soares de. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu**. Brasília: FUNAG, 2013.

LIRA NETO, João. **Castello: A Marcha para a Ditadura**. São Paulo: Contexto, 2004.

LOUREIRO, Felipe Pereira. **Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse: a Política Econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964**. 2012. 644 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 92-111.

MACHADO, Rodolfo. Juristas de Exceção. In MONTELEONE, Joana; SEREZA, Haroldo Ceravolo; SION, Vitor; AMORIM, Felipe; MACHADO, Rodolfo. **À Espera da Verdade: Empresários, juristas e elite transnacional – histórias de civis que fizeram a ditadura militar**. São Paulo: Alameda, 2016.

MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. **Origens da Cooperação Nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74. **Estudos Cebrap**, n. 12, abr/jun. 1975, p. 53-98.

MARTINS, Carlos Estevam. Brasil-Estados Unidos: Dos 60 aos 70. **Cadernos Cebrap** 09, p. 3-48, 1975.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O Palácio e a Caserna: a dinâmica das crises políticas na ditadura (1964-1969)**. São Carlos: Ed. da Universidade Federal de São Carlos, 1995.

MATTHEWS, Dylan. Everything you need to know about the war on poverty. **The Washington Post**, Washington, Jan.2014. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/01/08/everything-you-need-to-know-about-the-war-on-poverty/>>. Acesso em 24 fev.2016.

MATTOS, Carlos de Meira (org.). **Castello Branco e a Revolução**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1994.

MELLO, Flavia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. São Paulo: Tese (Doutorado em Relações Internacionais), 2000.

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

MELLO, Jayme Portella de. **A Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional – Organização e funcionamento**. 1968.

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES. Williams da Silva. A política externa brasileira e o regime militar: 1964-1984. **Primeira Versão**, n. 38, IFCH/Unicamp, 1991.

MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES. Williams da Silva. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In: ALBUQUERQUE. José Augusto Guilhon (Org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000. v. 4, p. 173-213.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico** (geopolítica e política externa no Brasil pós-64). São Paulo: Tese de Doutorado, 1985.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. **Carta Internacional**, vol. 8, n.2, julho-dezembro de 2013, pgs. 3-19.

MORAES, Rafael. **Os governos João Goulart e Castello Branco vistos pela Fiesp**: uma análise da relação entre o Estado e o empresariado industrial. 2010. 114 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O Perigo é Vermelho e vem de Fora: O Brasil e a URSS. **Locus**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 227-246, 2007.

MUNHOZ, Dercio Garcia. Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n.1, p. 59-87, jan/jul.1997.

NAPOLITANO, Marcos. **1964**: História do Regime Militar Brasileiro. São Paulo: Contexto, 2015.

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

PARKER, Phyllis R. **1964**: O Papel dos Estados Unidos no Golpe de Estado de 31 de Março. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. **Esboços**, v. 21, p. 92-114, 2014.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **Política Externa: Segurança & Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1967.

PINHEIRO, Leticia; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n.1, 2013.

PINHEIRO, Leticia. **Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry**. Brasília: FUNAG, 2013.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n.2, jul/dez. 2000, p. 305-335.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000. v. 4, p. 449-471.

POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A. 1965. Ano 1, n.2.

RAGO FILHO, Antonio. **A Ideologia 64: os gestores do capital atrofico**. 1998. 371 f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

RAGO FILHO, Antonio. Sob este signo vencerás! A estrutura ideológica da autocracia burguesa bonapartista. **Cadernos AEL (Arquivo Edgard Leuenroth)**, Campinas, v. 8, n. 14/15, IFCH (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas) Unicamp, 2001.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: 100 Anos de Política Econômica Republicana (1889-1989)**. Rio de Janeiro: Campus, 1995, p. 213-231.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos**. 2006. 384 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org). **Sessenta**

Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990). São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

RODRIGUES, José Honório. **Interesse Nacional e Política Externa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SARAIVA, Miriam Gomes; VIGEVANI, Tullo. Política externa do Brasil: continuidade em meio à descontinuidade, de 1961 a 2011. In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964.** Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 216-234.

SCHILLING, Paulo R. **O expansionismo brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamarati.** São Paulo: Global, 1981.

SCHLESINGER JR, Arthur. Some Lessons from the Cold War. In: HOGAN, Michael J. **The end of the cold war: its meaning and implications.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SCHNEIDER, Ronald M. **Brazil: Foreign Policy of a Future World Power.** Boulder: Westview Press, 1976.

SCHNEIDER, Ronald M. **The political system of Brazil: emergence of a "modernizing" authoritarian regime, 1964-1970.** New York: Columbia University Press, 1971

SELCHE, Wayne A. **Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds.** Boulder: Westview Press, 1978.

SERPA, Alexandrino de Paula Freitas. **Apreciação do sistema de coordenação e controle do planejamento:** utilizado pela secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional. Rio de Janeiro: ESG, 1965.

SILVA, André Luiz Reis Da. **A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. O Brasil no mundo. In: REIS, Daniel Aarão. **Modernização, ditadura e democracia (1964-2010).** Rio de Janeiro: Editora Objetiva e Fundação Mapfré, 2014.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora S.A, 1981, 3ª ed.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Política Externa do governo Castello Branco (1964-1967) para o Continente Americano. **Relações Internacionais no Mundo Atual,** Curitiba, v.2, n.12, 2010. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/viewFile/248/221>>. Acesso em 22 fev. 2015.

SINGER, Paul. O Processo Econômico. In: REIS, Daniel Aarão. **Modernização,**

ditadura e democracia (1964-2010). Rio de Janeiro: Editora Objetiva e Fundação Mapfré, 2014.

SION, Vitor. Brasil ofereceu apoio a golpe no Chile quatro anos antes de eleição de Allende. In: MONTELEONE, Joana; SEREZA, Haroldo Ceravolo; SION, Vitor; AMORIM, Felipe; MACHADO, Rodolfo. **À Espera da Verdade: Empresários, juristas e elite transnacional – histórias de civis que fizeram a ditadura militar.** São Paulo: Alameda, 2016.

SION, Vitor. Cinco meses antes do AI-5. In: MONTELEONE, Joana; SEREZA, Haroldo Ceravolo; SION, Vitor; AMORIM, Felipe; MACHADO, Rodolfo. **À Espera da Verdade: Empresários, juristas e elite transnacional – histórias de civis que fizeram a ditadura militar.** São Paulo: Alameda, 2016.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo.** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, Thomas. Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil (1937-1971). In STEPAN, Alfred. **Authoritarian Brazil: origins, policies and future.** New Haven and London, Yale University Press, 1973, pp. 3-46.

SLATER, Jerome. **Intervention and Negotiation – The United States and The Dominican Revolution.** Nova York: Harper & Row Publishers, 1970.

SNYDER, Richard; BRUCK, H.W.; SAPIN, Burton (Ed.). **Foreign Policy Decision-Making.** Glencoe: The Free Press, 1962.

SOARES, Teixeira. **O Brasil no Conflito Ideológico Global (1937-1979).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Introdução à Revolução Brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1967.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici (1969-1974).** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990). In **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990).** São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. v.2 P. 267 a 296.

SOUZA, Rodrigo do Amaral. Da Política externa independente à política interdependente: o governo Castelo Branco. In: DANESE, Sergio França (Org.). **Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986).** Brasília: FUNAG, 1989.

SPEKTOR, Matias. A política externa do regime militar. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, mar.2014. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2014/03/23/o-golpe-e-a-ditadura-militar/artigos.html>>. Acesso em 20.abr.2016.

SPOSITO, Ítalo Beltrão. **Redirecionamento da política externa:** Uma análise comparativa entre os Governos Castello Branco e Fernando Collor. São Paulo: Alameda, 2013.

STEEL, Ronald. The End and the Beginning. In. HOGAN, Michael J. **The end of the cold war:** its meaning and implications. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

STEPAN, Alfred. **The Military in Politics:** changing patterns in Brazil. New Jersey: Princeton University Press, 1971.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O Grande Salto para o Caos:** a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora e Livraria José Olympio, 1975.

VIGGIANO, Juliana Lyra. Política Externa: Passado e Presente, in **Revista de Sociologia e Política**, n.19, novembro de 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro:** multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil:** De Vargas a Lula. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.

WESSON, Robert G. **A Nova Política Externa dos Estados Unidos.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WESTAD, Odd Arne. **The global Cold War.** New York: Cambridge University Press, 2005.

APÊNDICE A – CRONOLOGIA

1964

- 15/04: Cerimônia de posse do marechal Humberto de Alencar Castello Branco.
- 20/04: Venezuela rompe relações diplomáticas com o Brasil devido ao golpe de Estado contra João Goulart.
- 24/04: 23ª sessão do CSN - Discussão sobre possibilidade de romper relações diplomáticas com Cuba⁷¹.
- 13/05: Brasil anuncia rompimento das relações com Cuba.
- 16/06: Encerramento da I UNCTAD (Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento).
- 23/06: Acordo de empréstimo de US\$ 50 milhões do governo dos Estados Unidos, de Lyndon Johnson, ao Brasil.
- 01/07: Brasil anuncia o reescalonamento da dívida, sob a forma de novos empréstimos oferecidos pelos credores (Clube de Haia – Áustria, Bélgica, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Holanda, Alemanha Ocidental, Inglaterra e Suíça).
- 22/07: Prorrogação do mandato de Castello Branco por mais um ano, até 15 de março de 1967.
- 31/07: Discurso de Castello Branco à nova turma do Instituto Rio Branco.
- 21/08: 24ª sessão do CSN - Discussão sobre validade de acordo para a compra das subsidiárias da empresa norte-americana Amforp⁷².
- 29/08: Liberalização da lei de remessa de lucros.
- 19-27/09: Visita do presidente de Senegal, Léopold Senghor, ao Brasil.
- 13-16/10: Visita do presidente francês, Charles de Gaulle, ao Brasil.
- 15/12: Crise com a Marinha leva à demissão do ministro da Aeronáutica, Nélson Lavanère Wanderley.
- 18/12: 25ª sessão do CSN: Discussão sobre exportação de minério e assinatura do Estatuto da Terra⁷³.

⁷¹ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 23ª sessão.** Brasília, 1964. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013035_2433.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁷² BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 24ª sessão.** Brasília, 1964. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013036_51397.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁷³ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 25ª sessão.** Brasília, 1964. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013061_51385.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

1965

- 20/01: Posse de Lyndon Johnson para novo mandato como presidente dos Estados Unidos.
- 4/02: Nove chineses são condenados por espionagem e subversão no Brasil, sendo expulsos do país.
- 27/03: Inauguração da Ponte da Amizade Brasil-Paraguai.
- 15/05: 26ª sessão do CSN - Envio de tropas à República Dominicana é aprovado por unanimidade⁷⁴.
- 03/05: Início da primeira missão comercial brasileira à África Ocidental (Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim), que teve duração de 45 dias.
- 13/05: Nota do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo argumenta que a política econômica do governo pode jogar a indústria nacional “num abismo”.
- 23/06: Assinatura do acordo educacional MEC-USAID.
- 02/07: 27ª sessão do CSN - Discussão sobre o desenvolvimento da indústria petroquímica no Brasil⁷⁵.
- 27/08: 28ª sessão do CSN – Discussão sobre a possibilidade de o ministro Roberto Campos negociar, em viagem à URSS, financiamentos soviéticos para projetos de infraestrutura no Brasil⁷⁶.
- 04/09: Roberto Campos chega a Moscou.
- 08/09: 29ª sessão do CSN - Discussão sobre a exploração do xisto⁷⁷.
- 10-13/09: Presidente da Itália, Giuseppe Saragat, visita o Brasil.
- 03/10: Eleições diretas no Brasil para os governos estaduais.
- 27/10: Implementação do AI-2.
- 12/11: 30ª sessão do CSN - Reunião convocada para discutir três assuntos: inserção de nova moeda no Brasil, aproveitamento do gás natural da Bolívia e relatório do ministro Roberto Campos sobre sua missão em Moscou⁷⁸.
- 13/11: Governo anuncia criação de nova moeda, o Cruzeiro Novo.

⁷⁴ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 26ª sessão.** Brasília, 1965. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013063_2452.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁷⁵ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 27ª sessão.** Brasília, 1965. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013064_2454.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁷⁶ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 28ª sessão.** Brasília, 1965. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013068_51386.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁷⁷ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 29ª sessão.** Brasília, 1965. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013118_2463.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁷⁸ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 30ª sessão.** Brasília, 1965. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013120_51387.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

- 17/11: Castello Branco discursa na abertura da II Conferência da OEA, no Rio de Janeiro.
- 02/12: Castello Branco atende a pedido do governo argentino e obriga Juan Domingo Perón, deposto em 1955, a voltar para a Espanha, após pouso no Rio de Janeiro, impedindo possível retorno a Buenos Aires.

1966

- 08/01: Brasil anuncia envio de medicamentos e armas aos Estados Unidos, destinados à Guerra do Vietnã.
- 13/01: 31ª sessão do CSN - Reunião convocada para examinar um projeto de decreto-lei, na esfera econômico-financeira, para solucionar problemas de abastecimento⁷⁹.
- 17/01: Em meio a reforma ministerial, Juracy Magalhães assume o Ministério das Relações Exteriores. O antigo chanceler, Vasco Leitão da Cunha, é transferido para a embaixada de Washington.
- 25/01: 32ª sessão do CSN - Reunião convocada para apreciação de um projeto de decreto-lei que tinha a intenção de conjurar uma crise nos portos⁸⁰.
- 01/02: 33ª sessão do CSN - Reunião convocada com a finalidade de apreciar dois projetos de decreto-lei sobre Segurança Nacional⁸¹.
- 05/02: 34ª sessão do CSN - Reunião convocada para discutir a formulação do AI-3, bem como o papel de cada ministro na assessoria e na execução das políticas do governo⁸².
- 05/02: Implementação do AI-3.
- 10/03: 35ª sessão do CSN - Reunião convocada para apreciar proposição de decreto-lei que estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha Mercante, dos Portos Nacionais e da Rede Ferroviária Federal⁸³.
- 11/03: 36ª sessão do CSN - Reunião convocada para discutir crise política com o

⁷⁹ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 31ª sessão**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013122_51388.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁸⁰ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 32ª sessão**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013124_51389.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁸¹ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 33ª sessão**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013126_51390.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁸² BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 34ª sessão**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013128_51391.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁸³ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 35ª sessão**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013130_51392.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

Paraguai e a apreciação do Projeto de Nota elaborado pelo Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, sobre o conflito territorial com Assunção e a possibilidade de aproveitamento conjunto da região de Sete Quedas⁸⁴.

- 10/05: 37ª sessão do CSN - Reunião convocada para dar detalhes da situação econômico-financeira do país aos membros do Conselho de Segurança Nacional⁸⁵.
- 26/05: Oficialização da chapa Arthur da Costa e Silva/Pedro Aleixo para a Presidência da República.
- 23/06: Acordo entre Brasil e Paraguai para acabar com conflito fronteiro na região do Guaíra.
- 1º/07: Brasil reconhece governo de Juan Carlos Onganía, que assumiu após golpe de Estado na Argentina em 28 de junho.
- 25/07: Atentado contra Costa e Silva em aeroporto de Recife.
- 9/08: Assinatura de protocolo de comércio entre Brasil e Rússia no valor de US\$ 100 milhões.
- 16/08: Chile, Venezuela, Peru e Equador assinam a Declaração de Bogotá, cujo objetivo era criar um grupo para fazer uma contraposição à concentração de poder na América do Sul de Brasil e Argentina, que viviam momento de aprofundamento das relações bilaterais.
- 29/08: 38ª sessão do CSN - Reunião convocada para apreciação de uma nova Constituição⁸⁶.
- 19/09: Brasil é escolhido por unanimidade para representar América Latina no Conselho de Segurança da ONU.
- 03/10: Candidato único, Costa e Silva é eleito para a Presidência da República
- 24/10: 39ª sessão do CSN - Reunião convocada para prestação de esclarecimentos por parte de alguns ministros sobre visitas a países da Europa, da América do Norte e da América Latina. Juracy Magalhães relata que fez reclamação aos Estados Unidos pelo fato de o Brasil não ter sido ouvido sobre a Declaração de Bogotá; chanceler também conta ter colocado governo brasileiro à disposição de militares chilenos em caso de golpe para derrubar Salvador Allende.

⁸⁴ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 36ª sessão.** Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013040_2557.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁸⁵ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 37ª sessão.** Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013044_2559.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

⁸⁶ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 38ª sessão.** Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013047_2561.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

que ainda estava em campanha para a Presidência⁸⁷.

- 12/12: Implementação do AI-4.

1967

- 21/01: aprovação no Congresso da nova Constituição, que entrou em vigor em 15 de março de 1967.
- 22/01: Paulo Egydio Martins, ministro de Indústria e Comércio, assina em Moscou acordo para compra de material petroquímico.
- 14/02: Chanceleres reformam Carta da OEA na III Conferência Interamericana da organização, em Buenos Aires.
- 28/02: Entra em vigor o novo Código de Mineração (Decreto-lei 227).
- 13/03: É instituída a Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei 314).
- 15/03: Posse do segundo presidente da ditadura militar brasileira, o marechal Arthur da Costa e Silva, que fica no poder até 31 de agosto de 1969.

⁸⁷ BRASIL. Conselho de Segurança Nacional. **Ata da 39ª sessão**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013050_2562.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.