

**Da boa vizinhança ao diálogo fraternal  
discurso e ação norte-americana na contenção  
ao comunismo e seus reflexos no Brasil<sup>121</sup>**

**André Luiz Godoy Ponce**

Doutorando em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP)

**Resumo**

O presente artigo busca identificar os elementos que configuram a política de contenção ao comunismo, emanados a partir dos Estados Unidos da América, baseado na observação dos discursos de seus presidentes, principais assessores e documentos oficiais dos órgãos da administração e segurança norte-americanos e sua conexão com o Brasil, bem como os reflexos no continente sul-americano e o estabelecimento das ditaduras militares observadas entre os anos de 1960 e 1970. Este trabalho encontra suporte na pesquisa da documentação escrita e na bibliografia nacional e estrangeira sobre o tema.

**Palavras-chave** política externa norte-americana, ditadura brasileira, contenção ao comunismo.

**Abstract**

The aim of this article is to identify the elements of the policy of containment of communism, developed in the United States, from the observation of American presidential speeches, advisors and official documents of the US administration and its connection with Brazil, as well as the impacts on the South American continent and the establishment of military dictatorships that occurred between the years 1960 and 1970. This paper is supported in the written documentation research as well as national and foreign literature on the subject.

**Keywords** US foreign policy, Brazilian dictatorship, containment of communism.

<sup>121</sup> Artigo adaptado da seção 1.3 do capítulo 1 da minha dissertação de mestrado, intitulada “Florão da América: o projeto do Brasil Grande, a política externa e a diplomacia presidencial durante o regime militar (1964-1973)”, defendida em 13 de março de 2015, no âmbito do Programa de História Social da FFLCH-USP.

“ Pareceu-me esta a mais feliz das oportunidades, não apenas para reafirmar velha e segura amizade, mas também para encontrar as bases de novo diálogo, fraternal, franco e objetivo, entre os Estados Unidos da América e a República Federativa do Brasil”.<sup>122</sup>

Com esta saudação inicial o presidente Emílio Garrastazu Médici, agradece a hospitalidade de Richard Nixon, presidente dos Estados Unidos da América, que convidara seu congênere brasileiro para uma série de encontros na capital norte-americana, em dezembro de 1971. Mas a citada antiga amizade, bem como os augúrios de um novo e mais promissor relacionamento, ao mesmo tempo em que oculta uma trajetória eivada de tensões, contradições, aproximações e distanciamentos, apontam para um novo patamar de colaboração e entendimento que redundará em ações para além das convencionais gentilezas típicas do discurso diplomático e político.

De fato, as relações entre os dois Estados soberanos remontam ao século XIX – basta lembrar que os Estados Unidos são o primeiro país a reconhecer a independência do Brasil. Mas, para este artigo, interessa a evolução dos vínculos estabelecidos no contexto do que se convencionou chamar Guerra Fria, procurando identificar, através dos discursos dos presidentes norte-americanos e de documentos relacionados, o processo que culminará nas ações norte-americanas no – e com o – Brasil no período identificado com o regime militar implantado a partir da deposição de João Goulart. Assim, pretendemos observar os momentos em que o Brasil adquire centralidade na estratégia internacional norte-americana para a denominada contenção e combate ao comunismo. Já no curso da Segunda Guerra Mundial nosso país foi considerado fundamental para o combate a um inimigo externo – no caso, a Alemanha nazista –, sobretudo no norte da África e na batalha antissubmarina no Atlântico Sul, ensejando ações, especialmente de propaganda, coordenadas a partir de Washington e visando a adesão do Brasil ao esforço de guerra dos aliados, naquilo que Antonio Tota classificou de “O imperialismo sedutor”.<sup>123</sup> Anos após o fim da citada conflagração mundial, o *animus belli* norte-americano será dirigido para outro alvo, que constitui o objeto de interesse deste artigo.

### **Alguns elementos da política externa dos Estados Unidos**

Antes de adentrarmos ao tema proposto, convém tecer alguns breves comentários sobre a política externa norte-americana, para melhor iluminar nosso objeto. Esta – assim

122 Discurso do presidente Médici por ocasião de sua visita aos EUA, disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>.

123 TOTA, Antonio Pedro. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da segunda guerra*. 3ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2008.

como a brasileira –<sup>124</sup> é entendida por grande parte dos analistas como fiel a um padrão histórico relativamente homogêneo, encontrando seus fundamentos nos primórdios da vida independente. Cristina Pecequilo<sup>125</sup> registra que:

[...] a percepção de que existe uma tendência de continuidade e permanência nas prioridades da política externa dos Estados Unidos, podendo se identificar temas de engajamento que se repetem no curso de sua ação é encontrada em vários livros e artigos sobre as relações internacionais norte-americanas.<sup>126</sup>

Ainda de acordo com a mencionada autora, o modelo político adotado desde a primeira Constituição da República preconiza um governo de poderes compartilhados, que prevê mecanismos de controle e equilíbrio – *mixed government with shared powers/checks and balances*. Tal circunstância, quando contemplada em relação à política externa, conduz à responsabilidade compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, determinação que será relevante no desenvolvimento das relações internacionais dos Estados Unidos. Confiantes em sua situação exclusiva, uma república fundada no ideal de democracia e igualdade (não cabendo, aqui, discutir os termos destes conceitos), os norte-americanos entendiam que a manutenção de tal condição dependia, em primeiro lugar, de um relativo isolamento e não envolvimento internacional, especialmente com as questões europeias. Contudo, acreditavam, também, na expansão de sua forma republicana de governo para outros países – mas pela força do exemplo.

Para os propósitos deste artigo, mais importante do que aprofundar a análise das diversas fases da história dos Estados Unidos, bem como de sua política externa, da independência até o período ora abordado, é fixar as ideias e as concepções de mundo até aqui exploradas.<sup>127</sup> Essa visão de lugar no mundo será mobilizada constantemente como

124 Para a política externa brasileira, ver CERVO, Amado Luiz; BUENO Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro – multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 1998; MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams da Silva. *Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984*. Campinas: Primeira Versão – IFCH/UNICAMP, nº 38, 1991; LIMA, Maria Regina Soares de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña contemporánea*. América Latina/Internacional, v. 1, nº 2, 1994; e LIMA, Maria Regina Soares. *Aspiração Internacional e Política Externa*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 46, nº 2, ano XIX, janeiro/março, 2005.

125 PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, p. 28.

126 Para uma reflexão sobre o afirmado, bem como uma extensa lista de autores que defendem tal tese, ver PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Op. cit.*, pp. 27-54.

127 Para mais sobre o tema, ver JUNQUEIRA, Mary A. *Estados Unidos, a consolidação da nação*. São Paulo:

instrumento de convencimento e união popular para ações e intervenções externas. Não estamos afirmando que estes princípios atendem exclusivamente a uma postura pragmática e realista, mas, sem sombra de dúvida, serviram a estes objetivos. Desse modo, em que pese o caráter idealista das propostas, o comando do destino dos Estados Unidos da América passará pelo controle – ou tentativa de controlar – o destino de outras nações. Especialmente a partir da segunda metade do século XX, o mundo em geral, e a América Latina em particular, conhecerá a habilidade desse condutor.

Obviamente o anticomunismo norte-americano e a intervenção, especialmente de ordem policial, não conhecem sua origem apenas após 1945. Ainda na primeira metade do século, apenas para não recuar demais no tempo, podemos observar a interferência dos EUA no continente, em diferentes escalas, mas todas vinculadas ao que podemos chamar de extensão da política externa daquele país. O que procuramos chamar a atenção neste artigo é que ocorre uma mudança qualitativa e quantitativa em tais ingerências.<sup>128</sup>

Isto posto, retornando ao período sob análise neste artigo, entendemos pertinente explorar as diretrizes de política externa emanadas a partir da capital dos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial, uma vez que os mecanismos de contenção são tributários diretos deste momento específico. Para tanto, de início, lembro que, no discurso de inauguração de seu quarto mandato presidencial, Franklin D. Roosevelt, referindo-se ao aprendizado da guerra (nomeadamente, ao fato de que os norte-americanos já não poderiam viver sozinhos), anuncia a emergência de uma nova era: “O todo poderoso Deus abençoou nossa terra de várias maneiras [...]. Ele concedeu a nosso país a fé que traz esperança aos povos em um mundo angustiado”.<sup>129</sup> Roosevelt não viverá para testemunhar essa nova era da política internacional dos Estados Unidos; caberá, em verdade, a seu sucessor, Harry S. Truman, a condução do país nos primeiros lances desta fase inaugural.

Contexto, 2001; PECEQUILLO, Cristina Soreanu. Op. cit. e KARNAL, Leandro [ET al.]. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI* – 3 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

128 Para mais sobre o tema ver HUGGINS, Martha K. *Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

129 Trecho de *Fourth inaugural address*, de 20 de janeiro de 1945. “*The Almighty God has blessed our land in many ways. He has given our people stout hearts and strong arms with which to strike mighty blows for freedom and truth. He has given to our country a faith which has become the hope of all peoples in an anguished world*”. Disponível em <[http://www.speeches-usa.com/Transcripts/franklin\\_roosevelt\\_fourthinaugural.html](http://www.speeches-usa.com/Transcripts/franklin_roosevelt_fourthinaugural.html)>, consultado em janeiro de 2013. Tradução livre do autor.

### **Estruturando o projeto de contenção**

Em discurso proferido antes da sessão conjunta do Congresso Nacional dos Estados Unidos, em 12 de março de 1947, *Aid to Greece and Turkey: The Truman Doctrine*<sup>130</sup>, Harry Truman estabelece os parâmetros da doutrina que leva seu nome e prevê assistência econômica, política e militar para (adaptando suas palavras) as nações democráticas que estejam ameaçadas por ações de forças autoritárias – e, detalhe muito importante –, tenham estas origem externa ou interna.

No referido discurso, explicando que sua presença perante os parlamentares norte-americanos estava ligada a questões que envolviam a política externa e a segurança nacional, Truman solicita autorização do Congresso para socorrer a Grécia e a Turquia. No caso grego, afirma que tal ação seria indispensável para que o país “sobrevivesse enquanto uma nação livre”, uma vez que era alvo de ataques terroristas, praticados sob a liderança comunista, inclusive com atividades hostis em sua fronteira norte, que envolvia a Albânia, a Bulgária e a Iugoslávia. A vizinha Turquia também mereceria a atenção norte-americana, porque, embora não estivesse na mesma condição da Grécia, poderia ser contaminada por seus problemas. Alerta, ainda, que o motivo para estar atento às solicitações da Turquia tinha uma razão fundamental: preservar a ordem no Oriente Médio, ressaltando que os EUA tinham a obrigação de apoiar a luta dos “povos livres contra os regimes totalitários”, posto que, do contrário, haveria o risco de corrosão da paz internacional e da própria segurança interna norte-americana. Por fim, Truman informa que a Grã-Bretanha, tradicional aliado na região, não tinha mais condições de prestar assistência, envolvida que estava com seus próprios problemas.

Esse discurso adquire relevância por algumas razões. Em primeiro lugar, trata-se do momento em que, oficialmente, e em ambas as instâncias responsáveis pela política externa norte-americana, estabelecem um discurso e um combate de implicações mundiais entre os EUA e a URSS, sob o manto ideológico da “luta entre a liberdade e o totalitarismo”.<sup>131</sup> Em segundo lugar, o arrazoado em questão aponta para o fato de a Inglaterra já não mais ter condições de atuar em nível planetário para a manutenção do sistema ocidental, função que

130 As opiniões e os comentários emitidos a respeito desse discurso partem de minha própria interpretação, constando entre aspas as citações textuais. A versão integral da comunicação presidencial está disponível em: «[http://www.speeches-usa.com/Transcripts/harry\\_truman-doctrine.html](http://www.speeches-usa.com/Transcripts/harry_truman-doctrine.html)».

131 A visão de combate entre liberdade e totalitarismo é evidentemente uma concepção dos formuladores de Washington, que carrega uma série de intencionalidades e não representa a aceitação deste discurso por parte do autor deste artigo. Se por um lado tal dicotomia é historicamente datada, por outro lado ecos desta construção podem ser observados até hoje, como nos discursos antiterror ou por direitos humanos que justificam atuais intervenções.

passava a ser de responsabilidade de Washington. Em terceiro lugar, razões geopolíticas (como preservar a ordem no Oriente Médio) entravam no campo das motivações para a ação governamental. Finalmente, em quarto lugar, apontava Truman que o inimigo podia ser externo ou interno ao país considerado: em nossa opinião, a mais importante inferência desta fala presidencial.

A administração Truman, no ano de 1947, ainda irá produzir uma série de eventos relevantes, que refletirão em todo o período abordado no presente trabalho e, também, para além dele. O *National Security Act of 1947* cria organizações de apoio ao presidente para a formulação e a implementação da política externa, como o Conselho Nacional de Segurança (NSC), órgão amplamente utilizado na gestão Nixon, e a Agência Central de Inteligência (CIA), além de agrupar as três forças armadas sob a órbita do Secretário de Defesa, que terá maiores poderes. É também o ano em que, a partir da proposta de George Frost Kennan, formula-se a política de contenção ao comunismo.

Para Kennan, os Estados Unidos deveriam estar preparados para uma prolongada situação de conflito e para exercer uma paciente e consistente vigilância em relação ao expansionismo soviético, sendo a principal linha de atuação de ordem política, buscando minar tal poder a partir de suas próprias contradições. Cabe ressaltar que a conduta sugerida por Kennan foi objeto de severas críticas, justamente por relativizar a importância do conflito bélico.

Entre os anos de 1948 e 1950, serão efetivados mais esforços no sentido de consolidar a posição norte-americana, como o Plano Marshall, a aliança militar conhecida como Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o que pode ser considerado o mais importante e influente documento orientador da política externa norte-americana, o relatório elaborado pelo NSC, intitulado *United States Objectives and Programs for National Security*, mais conhecido como NSC-68, liberado para divulgação ao público em geral apenas em 1975.

Para os formuladores do NSC-68, o mundo que emerge da Segunda Guerra Mundial é marcado pela inconciliável oposição entre EUA e URSS, esta última, segundo o documento, disposta à completa dominação do mundo. Neste contexto, dentre as mais importantes ações governamentais, estaria a rápida construção de um expressivo aparato político, econômico e militar, pronto para agir, por um lado, na eventualidade de um confronto armado, e apto a proporcionar, por outro, adequado suporte aos aliados dos Estados Unidos. As principais peças norte-americanas estavam dispostas no tabuleiro da Guerra Fria, mas a partida estava apenas começando.

O sucessor de Truman, Dwight Eisenhower, eleito para os dois mandatos seguintes, prosseguiu na estratégia de contenção e esteve particularmente envolvido com a Guerra da Coreia e com o Oriente Médio, constituindo este último alvo específico de comunicação em

sessão conjunta do Congresso, realizada em 5 de janeiro de 1957, quando, então, é apresentada a estratégia que será conhecida como Doutrina Eisenhower. Embora seu conteúdo diga respeito especificamente às questões daquela região, o discurso pede autorização para que as forças norte-americanas possam ser usadas para conter a agressão – direta ou indireta – oriunda de qualquer nação controlada pelo comunismo internacional, a pedido do país atacado.

Até o final dos anos de 1950, a América Latina não representava um motivo de preocupação central para os analistas de Washington, ao menos no que diz respeito a possibilidade do estabelecimento de governos com orientação socialista e revolucionária. Tal situação, contudo, iria mudar, em momento coincidente com a posse do 35º presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, em 20 de janeiro de 1961.

Acompanhando tal transformação, alcançamos o interesse central deste artigo no tocante a esse país.

### **A contenção ao sul do Equador**

Ruth Leacock<sup>132</sup> ilustra o momento de transição das aflições norte-americanas. Segundo a autora, assim como Eisenhower, John Kennedy também não tinha grandes preocupações com a América Latina;<sup>133</sup> porém, a situação em Cuba, bem como o discurso de Nikita Khrushchev, em 6 de janeiro de 1961, para uma plateia de dirigentes comunistas de dezenas de países, modifica esse comportamento.

Em sua fala, o líder soviético comenta os movimentos nacionais libertadores na Ásia, na África e na América Latina, além de exaltar a “gloriosa Revolução Cubana, que reverbera através do mundo”, sugerindo que “a América Latina é como um vulcão prestes a explodir”.<sup>134</sup> Para Leacock, o discurso não parece uma incitação ou uma indicação de que a URSS avançaria em direção ao “Terceiro Mundo”; mas, para Kennedy, isso estava posto na retórica de Khrushchev. Ainda enfatizando a mudança na percepção do risco, a mesma autora transcreve trecho de *The wine is bitter*, de Milton Eisenhower, irmão do ex-presidente e seu assessor para a América Latina, no qual afirma que “não existe a menor dúvida em meus pensamentos de que a revolução é inevitável na América Latina”. Na mesma página e em sentido semelhante,

132 LEACOCK, Ruth. *Requiem for Revolution: the United States and Brazil, 1961-1969*. The Kent State University Press, 1990, pp. 7-31.

133 Isso não significa ausência de preocupação. Mas, em política externa, assim como em qualquer elaboração estratégica, as avaliações são relativas. Assim, no conjunto dos interesses, importa a graduação da importância de um dado tema ou desafio.

134 LEACOCK, *op. cit.*, p.7.

informa sobre uma emblemática frase de José Figueras, presidente da Costa Rica: “Falta um minuto para a meia-noite na América Latina”. De fato, existia a percepção de que o hemisfério estava sob a mira da URSS, por meio de ação coordenada – impressão esta ratificada pelos documentos então consultados ao longo da pesquisa realizada para a elaboração de minha dissertação para o mestrado.

Estabelecendo uma pausa para reflexão pessoal, considero que, independentemente de conjecturas ou análises que possam indicar a improbabilidade de uma ação revolucionária na América Latina, podemos argumentar que se um grupo de pessoas está convencido da viabilidade de uma determinada empreitada, a possibilidade de êxito está presente, suposição que bem pode ter iluminado o horizonte de expectativas e embasado as decisões dos diversos agentes políticos envolvidos naquele conturbado período.<sup>135</sup> Fechando este pequeno parêntese, já que o debate do pensamento proposto demandaria um artigo exclusivo, e retomando a narrativa proposta para o presente texto, temos que, durante a gestão de John F. Kennedy, a América Latina receberá maior atenção de Washington, na tentativa de bloquear as influências soviética e cubana na região. No horizonte de tal disposição, as principais iniciativas públicas do jovem presidente norte-americano serão a Aliança para o Progresso e os chamados Corpos de Paz.

A Aliança previa financiamento e empréstimos aos países latino-americanos para estimular o desenvolvimento capitalista e promover reformas sociais nos locais mais gravemente atingidos pela pobreza. Para os formuladores do programa, essas iniciativas deveriam estreitar as relações com os Estados Unidos e fortalecer a democracia no continente. Por sua vez, os Corpos de Paz – em atividade até os dias de hoje – foram pensados como uma ação levada a efeito através de voluntários norte-americanos que estivessem dispostos a atuar no subcontinente, no auxílio às demandas sociais mais urgentes, como saúde e educação; ao mesmo tempo, esperava-se um efeito psicológico nos locais que os recebessem, em apoio à construção de uma imagem afirmativa dos Estados Unidos.<sup>136</sup> Para Kennedy e seus assessores, a situação exigia medidas imediatas e acompanhamento constante; urgia elaborar um plano que contemplasse os riscos iminentes e os objetivos prioritários a conquistar para garantir a manutenção da América Latina como região segura aos EUA.

Prosseguindo em sua abordagem desse momento crítico, Ruth Leacock aponta que

135 Esta reflexão pessoal encontra inspiração a partir das categorias de “espaço da experiência” e “horizonte de expectativas” propostas por Koselleck em KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed PUC-Rio, 2006.

136 Tais iniciativas não estavam isentas de intencionalidade, como mais um braço da política externa de Washington para influenciar a política interna dos países-alvo de tais ações. Sobre o tema, ver RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-EUA*. Campinas: 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas.

o primeiro elemento considerado pela assessoria de Kennedy foi justamente o Brasil, sobretudo por sua importância geopolítica. Tal informação harmoniza-se com o quanto apurado em pesquisa efetivada por este autor: nomeadamente, pude constatar que o relatório do Conselho Coordenador de Operações do NSC, enviado no primeiro dia de fevereiro de 1961 (11 dias, portanto, da posse de Kennedy), não apenas registrava que o papel brasileiro nos problemas hemisféricos seria de importância crítica para os EUA, como também alertava sobre a informação trazida por um governador do nordeste do Brasil (cujo nome não é revelado) ao solicitar assistência norte-americana, em caráter de urgência, por força do crescimento da influência comunista na região. Aliás, em notícia de outubro de 1960, o jornal *The New York Times* sugere que as ligas camponesas, em ação no nordeste brasileiro, eram pró-Castro e antiamericanas.<sup>137</sup>

Essa urgência em estreitar relações com o Brasil é manifestada também em telegrama enviado pelo Departamento de Estado ao embaixador no Brasil, determinando prontas gestões junto ao presidente Jânio Quadros no sentido de oferecer assistência norte-americana imediata. O embaixador John Cabot é, então, autorizado a falar em nome do presidente Kennedy, caso necessário, disponibilizando créditos de cem milhões de dólares, via Eximbank. Contudo, tanto Quadros, quanto, posteriormente, João Goulart não reagiram aos apelos da diplomacia norte-americana da maneira esperada.

Mas auxílio econômico e humanitário<sup>138</sup> não eram as únicas elaborações da equipe designada para tratar das questões latino-americanas. Em conjunto com esses esforços, tratava-se de operacionalizar o aspecto militar das ações. Telegrama de 10 de maio de 1961, enviado pelo Departamento de Estado para embaixadas na região do Caribe, estabelece a imediata iniciativa para a criação de uma atividade coordenada de segurança contra atos externos e internos, operacionalizados por elementos pró-Castro. Em 5 de setembro do mesmo ano, memorando assinado por Kennedy solicita gestões junto aos militares da América Latina, com o propósito de prepará-los para ações contrainsurrecionais e de prevenção anticomunista. Neste mesmo memorando, o presidente dos EUA cita como exemplo da importância dessa medida a atuação dos militares brasileiros no episódio do retorno de João Goulart ao Brasil, na esteira da renúncia de Jânio Quadros.

Prosseguindo, passamos a considerar a administração de Lyndon B. Johnson, que

<sup>137</sup> LEACOCK, *Op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>138</sup> Em 1962 é assinado o Acordo da Aliança para o Nordeste, entre Goulart e Kennedy, e no bojo destes entendimentos, recursos norte-americanos foram liberados, por exemplo, para o estado do Rio Grande do Norte operacionalizar o programa de reforma educacional do governador Aluísio Alves. Dos recursos obtidos para tal empreitada foi financiada a experiência de Paulo Freire em Angicos. Ver FERNANDES, Calazans; TERRA, Antonia. 40 horas de esperança. *O método Paulo Freire: política e pedagogia na experiência de Angicos*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

assume a presidência dos EUA após o assassinato de John Kennedy em novembro de 1963, e que acompanhará atentamente os acontecimentos de março e abril de 1964, inclusive o desenrolar da denominada operação “*Brother Sam*”, que estabelecia as diretrizes de apoio aos militares brasileiros golpistas numa eventual reação do governo Goulart.<sup>139</sup> Eleito no ano seguinte para o próximo quadriênio presidencial com expressiva votação, Johnson promove a ampliação da participação direta do país na estratégia de contenção.

A Doutrina Johnson, exposta em 2 de maio de 1965, em relatório sobre a situação na República Dominicana, pode ser sintetizada através da referência a um de seus parágrafos:

As nações americanas não podem, não lhes é permitido, e não permitirão o estabelecimento de outro governo comunista no Hemisfério Ocidental. Esta é a visão unânime de todas as nações americanas, quando, em janeiro de 1962, elas declararam, e eu anoto: “os princípios do comunismo são incompatíveis com os princípios do sistema interamericano”.<sup>140</sup>

Como aponta Stephen Rabe:<sup>141</sup>

A doutrina Johnson – na firme manutenção da oposição ao comunismo no Hemisfério Ocidental – representou a continuação, não a ruptura, na política externa norte-americana no pós-guerra. Na verdade, o Presidente Johnson continuou a guerra de Kennedy contra o Presidente Goulart e o primeiro-ministro Jagan.<sup>142</sup>

139 Os EUA já apoiavam financeiramente grupos políticos, compostos por civis e/ou militares, de tendência anti-Goulart, sendo bastante apresentado pela bibliografia do período o financiamento de campanhas eleitorais, como as de 1962. Quanto à operação “*Brother Sam*”, deixo de tratar em profundidade tal evento significativo do período em virtude da necessidade de abordar no espaço disponível outras considerações fundamentais para este artigo. Para um conhecimento detalhado de tal ação militar, ver 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.

140 “*The american nations cannot, must not, and will not permit the stablishment of another Communist government in the Western Hemisphere. This was the unanimous view of all the American nations when, in January 1962, they declared, and I quote: “The principles of communism are incompatible with the principles of the inter-American system”*”. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/speeches/detail/4033>>. Consulta em 18 de agosto de 2013.

141 RABE, Stephen G. The Johnson Doctrine. *Presidential Studies Quaterly*, vol. 36, nº 1, Presidencial Doctrines (mar 2006), pp. 48-58, p. 54.

142 O primeiro-ministro da Guiana Inglesa, Cheddi Jagan (1961-1964), acusado de ligações com a União Soviética, sofreu severas restrições por parte da Secretaria Colonial Britânica. Ver Rabe (2006, p. 54). No mesmo sentido, notícia do jornal *Correio da Manhã*, de 1º de novembro de 1963, que informa sobre as ações do governo britânico, desfavoráveis ao então primeiro-ministro, disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842\\_07&PagFis=45426&Pesq=](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_07&PagFis=45426&Pesq=)>. Consulta em 18 de agosto de 2013.

Observo que a documentação primária consultada quando da elaboração de minha dissertação aponta, de fato, para a semelhança, nos aspectos mais importantes, entre as gestões Kennedy e Johnson quanto à condução da política externa americana. A propósito, concordo parcialmente com Stephen Rabe quanto ao viés anticomunista que perpassa a ação norte-americana desde o início da Guerra Fria.<sup>143</sup> Contudo, no que se refere ao continente latino-americano, percebe-se uma mudança não desprezível a partir das aludidas administrações. Nesse sentido, Ruth Leacock<sup>144</sup> parece compreender com maior acuidade o momento, ao apontar que, para os formuladores da política em Washington, era necessário estabelecer uma ação efetiva para superar os entraves econômicos e sociais que afastavam a América Latina dos Estados Unidos – fatores estes que forneciam argumentos ao discurso de esquerda.

Conforme anota a referida autora, os estrategistas norte-americanos perceberam que, para as nações em desenvolvimento, seria necessária uma nova liderança, que a diplomacia tradicional americana não poderia fornecer, pois baseada em “1) construir alianças militares para estabelecer uma linha de contenção e 2) promover os interesses dos negócios americanos no exterior”.<sup>145</sup> Para Walt Rostow, professor do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), que integrará a equipe de Kennedy e assumirá a assessoria de segurança nacional com Lyndon Johnson, “as nações subdesenvolvidas [...] esperavam um rápido desenvolvimento” e, se os EUA não mostrassem o caminho, poderiam renunciar às instituições democráticas, tornando-se comunistas, “não porque elas tivessem uma atração autêntica pela ideologia, mas porque os comunistas haviam percebido a oportunidade de explorar o potencial revolucionário das crescentes expectativas”.<sup>146</sup>

O que julgamos mais apropriado na análise do período é considerar ambas as vertentes apresentadas. De um lado, as propostas de modernização capitalista – modernização conservadora, é certo, mas buscando superar as práticas consideradas arcaicas – e, de outro, as ações de intervenção propriamente políticas, no sentido de desestabilizar ou derrubar regimes considerados hostis aos Estados Unidos, ou fracos na contenção do comunismo. O confronto bipolar, em que pese a distensão proclamada entre as potências americana e soviética, estava sendo disputado no chamado “Terceiro Mundo”, e a América Latina não poderia ser negligenciada, necessitando de uma nova abordagem. Por isso, discordo de Cristina Pecequillo quando, comentando o apoio aos golpes militares no subcontinente, afirma que “mesmo esse padrão de interferência não foi suficiente para sinalizar qualquer interesse específico dos

143 Conforme apontamos anteriormente, a ingerência dos EUA no continente é mais antiga. Ver nota 8 deste artigo.

144 LEACOCK, Ruth. *Op. cit.*, pp.61-63.

145 *Idem*, p.62.

146 *Ibidem*, p.63.

Estados Unidos, retomando-se o padrão de relativa negligência pré-1959 [...]”;<sup>147</sup> ao contrário, a região permaneceu no cerne das considerações estratégicas norte-americanas, ao menos até o final da gestão de Richard Nixon.

As doutrinas Kennedy e Johnson inegavelmente mostram traços de semelhança, considerando, inclusive, a manutenção de boa parte dos assessores para assuntos internacionais entre as duas administrações. Outro traço perceptível – e, nesse caso, interpretável como uma característica remanescente da tradição diplomática dos Estados Unidos – é o caráter de condutor das ações. Ou seja, para os tomadores de decisão em Washington, cabia somente a eles a determinação do curso a ser tomado, e nenhuma nação do Sul deveria agir, ainda que sob o signo da contenção, nos acontecimentos internos de outra, salvo quando deliberado por iniciativa norte-americana. A segurança hemisférica era responsabilidade primária do líder do bloco ocidental. A gestão de Richard Nixon, contudo, terá outro tratamento para este tema.

### **Um novo paradigma: o Brasil como país-chave**

A política externa para Nixon constitui-se em assunto de tal importância que seus pronunciamentos sobre o papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos da América no mundo merecem destaque muito antes de sua posse como 37º presidente do país. Em discurso proferido no *Bohemian Men's Club* de São Francisco, em 29 de julho de 1967, o futuro presidente alerta a plateia que os assuntos internacionais serão o tema de sua palestra, para avaliar as forças em ação no mundo e discutir o papel a ser desempenhado pelos EUA (“Se nós quisermos realizar nosso destino de preservar a paz e a liberdade no mundo no último terço do século XX”).<sup>148</sup> Nixon entendia que se vivia em um mundo novo: nele, não mais cabiam as velhas instituições herdadas dos vinte anos precedentes, e o outrora “monolítico império soviético” apresentava fissuras em suas dimensões interna e externa. Em rápida panorâmica sobre os diversos continentes, apontava que a Europa Ocidental estava consolidada, que a Ásia não comunista detinha as “melhores esperanças de mudança” e que os governos independentes da África não tinham possibilidade de possuir um papel representativo – ao menos para os padrões norte-americanos.

Não obstante as perspectivas animadoras, ao voltar seu discurso para a América Latina, Nixon asseverava que:

<sup>147</sup> PECEQUILLO, Cristina Soreanu. Op. cit., pp. 228-229.

<sup>148</sup> “If we are to realize our destiny of preserving peace and freedom in the world in this last third of the twentieth century”. Tradução livre do autor. Texto original do discurso disponível em «<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76vol1/d2>». Consulta em agosto de 2013.

Vinte anos atrás Castro não era ninguém. Cuba e todas as outras repúblicas latinas eram consideradas solidamente, permanentemente e docilmente ao lado dos Estados Unidos. Hoje Castro tem a maior força militar no Hemisfério Ocidental nas proximidades dos Estados Unidos, e ele está exportando a revolução sobre todo o continente. Mas, *mesmo que Castro não existisse, a América Latina deveria ser considerada o maior e mais sensível problema*. Apesar da Aliança para o Progresso, a América Latina mal consegue equilibrar sua própria competição entre produção e população. *Persistindo essa situação, a América Latina será um barril de pólvora propício para a revolução (grifos nossos)*.<sup>149</sup>

Durante todo o seu discurso, Richard Nixon recorre à circunstância temporal contida na frase “há vinte anos atrás” para realçar a emergência de um “mundo novo”, que já não pode mais ser gerenciado com base nas premissas do passado. Embora aponte a manutenção da Alemanha no arco da aliança ocidental como a prioridade máxima da política externa americana, seu foco também se move para as áreas do chamado “Terceiro Mundo”, especialmente a América Latina. E, renunciando o direcionamento de sua política para os vizinhos, expõe o último ponto de vista a partir da constatação sobre quatro histórias de impressionante sucesso econômico (Irã, México, Tailândia e Taiwan):

Nenhum desses países possui uma democracia representativa nos padrões Ocidentais. [...]. É a hora de reconhecermos que, por muito que gostemos de nosso próprio sistema político, o estilo Americano de democracia não é necessariamente a melhor forma de governo para os povos da Ásia, África e América Latina, com suas experiências completamente distintas.<sup>150</sup>

As palavras dispostas nesse primeiro documento não parecem indicar qualquer negligência com os países da América Latina. Ademais, importa registrar tratar-se o local em que foi proferido o discurso, o Bohemian Club, de um tradicional ponto de encontro da elite econômica e cultural, formada quase exclusivamente por norte-americanos, não sendo este, portanto, o ambiente mais propício à veiculação de informações irrelevantes. É evidente que as principais preocupações serão em relação à guerra com o Vietnã e à distensão com a União

149 *“Twenty years ago Castro was a nobody. Cuba and all the other Latin republics were considered to be solidly, permanently and docilely on the side of the United States. Today Castro has the strongest military force in the Western Hemisphere next to the United States and he is exporting revolution all over the continent. But even if Castro did not exist, Latin America would have to be considered a major trouble spot. Despite the Alliance for Progress, Latin America is barely holding its own in the race between production and population. As it continues to fall further behind the rest of the world, it becomes a tinder box for revolution.”* Tradução livre do autor.

150 *“No one of these countries has a representative democracy by Western standards. But it happens that in each case their system has worked for them. It is time for us to recognize that much as we like our own political system, American style democracy is not necessarily the best form of government for people in Asia, Africa and Latin America with entirely different backgrounds.”* Tradução livre do autor.

Soviética; porém, o objetivo de solapar o poder comunista permanece e, nos domínios de tal contextura, a América Latina será um dos principais cenários.

Nixon estava interessado em consignar de forma clara uma nova proposta em política externa, e a intensa produção discursiva sobre o tema, dois anos antes do encerramento do mandato de Johnson, indica ao menos uma disposição real por mudança. Percebendo que a hegemonia absoluta era impossível, que a Europa e o Japão ampliavam seu poder de participação na conjuntura internacional e que novos atores emergiam, tratou de informar a opinião pública em geral, e a elite do país em particular, que ele representava o real interesse dos Estados Unidos. Em artigo publicado no periódico *Foreign Affairs*, sob o título “*Asia after Viet Nam*”,<sup>151</sup> Nixon indica a necessidade de mudar a condução da política norte-americana, inclusive em relação ao esforço de guerra então empreendido. Isso não implica, entretanto, a renúncia ao papel de liderança ou o retorno ao isolacionismo, muito menos nega a possibilidade de intervenção, inclusive militar, quando necessária aos interesses particulares dos EUA. Trata-se de uma reorientação na forma de agir – e não nas premissas que a determinam.

Durante a campanha presidencial, em 1968, Richard Nixon explicita o que ele entende por “nova diplomacia americana”:

[...] uma diplomacia para lidar com as agressões futuras [...] quando a liberdade das nações amigas estiver sob ataque, nós os ajudaremos com nosso dinheiro e com nossas armas; mas nós vamos deixá-los lutar, e não lutar por eles. Esta deve ser a meta da nova diplomacia para a América.<sup>152</sup>

Em seu discurso de posse, proferido em 20 de janeiro de 1969, em frente ao Capitólio e marco da primeira transmissão via satélite de tal modalidade de pronunciamento, Nixon explora os temas da esperança e da paz, sinalizando um governo disposto a atingir seus objetivos através do entendimento e da construção conjunta: “a essência da liberdade é que cada um de nós contribua na construção de seu próprio destino”.<sup>153</sup> Sintomaticamente, a palavra democracia não é mencionada em nenhum trecho de sua explanação inaugural.

O principal colaborador de Nixon para assuntos internacionais foi Henry Kissinger,

151 *Foreign Affairs*, vol. 46, nº 1. Outubro de 1967, pp. 113-125. Disponível em: «<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76vol1/d3>».

152 “*It is time to develop a new diplomacy for the United States, a diplomacy to deal with future aggression – so that when the freedom of friendly nation is threatened by aggression, we help them with our money and help them with our arms; but we let them fight the war and don’t fight for them. This should be the goal of a new diplomacy for America.*” Tradução livre do autor.

153 “The essence of freedom is that each of us shares in the shaping of his own destiny.” Discurso disponível em: «<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=1941#axzz2iTZU6yUP>. Tradução livre do autor».

inicialmente como chefe do NSC e, em momento posterior, acumulando também o cargo de Secretário de Estado, sendo esta a primeira e a única vez na história dos Estados Unidos em que uma mesma pessoa assumiu as duas funções. Kissinger é considerado um dos mais importantes formuladores da política externa norte-americana, exercendo grande influência nos anos em que esteve na Casa Branca. Raymond Aron chega a descrevê-lo como um discípulo de Metternich, por conta de sua tentativa de estabelecer um concerto internacional de nações sob sua coordenação.<sup>154</sup> Em três ensaios fundamentais, produzidos entre os anos de 1966 e 1969, Kissinger aborda os aspectos mais relevantes que, em sua avaliação, deveriam nortear a política externa norte-americana. São eles: *Central issues of American foreign policy*, *Domestic structure and foreign policy* e *The Vietnam negotiations*.<sup>155</sup>

Conforme o exposto por Matias Spektor,<sup>156</sup> Nixon e Kissinger pretendiam dividir os custos da manutenção da ordem internacional imaginada pelos Estados Unidos, apostando, para tanto, na tese do regionalismo, segundo a qual os aliados dos EUA passariam a assumir a responsabilidade primária de se defenderem da “agressão comunista”. Tratava-se de um plano de delegação de poder e responsabilidades. Para atingir esse objetivo, Kissinger lança o conceito de país-chave, assim consideradas as potências regionais capazes de agir em consonância com a doutrina estabelecida pelo presidente americano. As nações que, na avaliação de Henry Kissinger, poderiam assumir este papel eram Brasil, Irã, Indonésia e África do Sul.

Kissinger entendia que as nações centrais do ocidente, especialmente os EUA, tinham dificuldades em operar sobre nações periféricas fora da perspectiva da força bélica convencional, e ensinava que “em muitas áreas a habilidade para fomentar a instabilidade interna é arma mais poderosa que o exército tradicional”;<sup>157</sup> o que o professor de Harvard percebeu foi que a ordem internacional não poderia mais ser operacionalizada a partir da visão diplomática tradicional. Assim, reconhecendo a bipolaridade como inquestionável no sentido militar, ela não poderia responder ao sistema internacional que se descortinava nos idos da década de sessenta; a multipolaridade política era o dado mais importante a ser considerado no contexto do confronto entre os superpoderes.

Percebendo que os EUA não conseguiriam arcar sozinho com os custos materiais, assim como não teriam condições políticas para impor unilateralmente sua vontade, Kissinger

154 Para a comparação com Metternich, ver, também, PECEQUILLO, Cristina Soreanu. *Op. cit.*, pp. 195-196.

155 Os ensaios estão disponíveis no site do Departamento de Estado, em «[www.state.gov](http://www.state.gov)». Também reunidos em *American Foreign Policy: three essays*. Norton/Minnessota, 1969, publicado também pelo MIT e disponível ainda no JStor (não gratuito) em «<http://www.jstor.org/stable/20026982>».

156 SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009, pp. 9-20.

157 Extraído do ensaio *Domestic structure and foreign policy*. No original: “*In many areas the ability to foment domestic unrest is a more potent weapon than traditional arms*”.

aconselhava um compartilhamento desta carga, afirmando que “nossa contribuição não deve ser o esforço único ou o principal, mas sim a diferença entre o sucesso e o fracasso”,<sup>158</sup> e como conclusão desta nova orientação da política externa aponta que seria necessário:

fazer coalizões na participação de objetivos. Grupamentos regionais apoiados pelos EUA terão de assumir responsabilidades relativas a suas respectivas áreas imediatas, com os Estados Unidos se ocupando mais com o esquema geral de ordem do que com a administração de cada empreendimento regional.<sup>159</sup>

A partir das considerações acima, fica perceptível a proposta de Kissinger ao estabelecer os referidos países-chave, os parceiros que dispusessem de condições internas – e interesses passíveis de compartilhamento – para administrar o sistema internacional dentro das perspectivas norte-americanas. Em que pese as considerações sobre uma alteração mais retórica que concreta na condução da política externa da dupla Nixon/Kissinger – conforme aponta Jeffrey Kimball,<sup>160</sup> ao registrar discrepâncias entre o discurso e a prática na abordagem das questões relativas ao Sudeste asiático – acreditamos que, ao menos em sua interação com a América do Sul, as transformações em tal instância serão perceptíveis.

O que Kimball parece ter percebido foi a resistência, por parte da diplomacia profissional norte-americana, de uma ação de aproximação com o Brasil, considerado de fato pouco relevante aos interesses do país, e que, além de tudo, poderia provocar reações negativas por parte dos demais países da América do Sul, sensação esta, por sinal, compartilhada Ministério das Relações Exteriores Brasileiro. Contudo, para os formuladores da política externa da Casa Branca, que percebiam a sua derrota com relação ao sudeste asiático, era impensável perder, também, a América Latina, o que o avanço da esquerda poderia, na avaliação de Kissinger, concretizar.

Disposto a construir uma base sólida de apoio para uma efetiva aproximação com o Brasil, o assessor norte-americano de segurança nacional buscará toda a informação necessária para convencer a administração Nixon do risco iminente vindo do Sul. Exemplo disso é o memorando emitido por Vernon Walters,<sup>161</sup> no âmbito do qual, ao avaliar a situação política

158 Extraído do ensaio *Central issues of American foreign policy*. No original: “*Our contribution should not be the sole or principal effort, but it should make the difference between success and failure*”.

159 Extraído do ensaio *Central issues of American foreign policy*. No original: “*to generate coalitions of shared purposes. Regional groupings supported by the United States will have to take over major responsibility for their immediate areas, with the United States being concerned more with the over-all framework of order than with the management of every regional enterprise*”.

160 KIMBALL, Jeffrey. The Nixon Doctrine: a saga of Misunderstanding. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, nº 1, Presidential Doctrines (mar 2006), pp. 59-74.

161 O general Vernon Walters tinha grande proximidade com os militares brasileiros, uma vez que foi o oficial de

no Brasil, informa que, em caso de negligência norte-americana para com esse país, uma revolução comunista de inspiração castrista seria uma possibilidade real. Para reforçar sua argumentação, o General Walters observa: “dissociar-se do governo brasileiro, esperando agir sobre o grupo opositor, é um erro que cometemos em Cuba, cujos resultados são bem conhecidos”.<sup>162</sup> Mais à frente, construindo um dramático cenário para os Estados Unidos, encerra o documento afirmando: “se perdermos o Brasil, não será outra Cuba. Será outra China”.<sup>163</sup> Tal afirmação parece ir de encontro à minha impressão pessoal, emitida anteriormente, acerca do quadro mental que estabelece determinadas decisões políticas.

Retornando ao início deste artigo, a partir do encontro entre Nixon e Médici, uma sucessão de golpes militares é efetivada na América do Sul, sendo emblemáticos os desferidos no Uruguai e no Chile, com perceptível participação do governo brasileiro tanto na preparação quanto na deflagração dos mesmos, e iniciativas posteriores demonstram não só o apoio aos regimes ditatoriais instalados como a organização de um aparato extraterritorial para dar conta da contenção, por meios violentos, da esquerda sul-americana, através da Operação Condor. Ao que tudo indica, as formulações emanadas a partir de Washington encontraram solo fértil nas propostas dos defensores da Doutrina de Segurança Nacional em nosso continente, e a partir do encontro Nixon-Médici a Guerra Fria aprontava sua bagagem para desembarcar definitivamente na América Latina.

ligação entre o exército americano e a Força Expedicionária Brasileira (FEB) durante a Segunda Guerra Mundial.

162 Segundo LEACOCK (LEACOCK, Ruth. *Op. cit.* The Kent State University Press, 1990, p. 6), em 1958 a administração Eisenhower muda sua orientação política para Cuba, no sentido da neutralidade e, em março de 1958, suspende o envio de armas e suprimentos para o regime de Fulgêncio Batista, por considerar a guerrilha liderada por Fidel Castro inofensiva aos interesses norte-americanos.

163 Memorandum from Vernon Walters to Kissinger. *U.S. Foreign Relations*, doc. 116. Disponível em: «<http://history.state.gov/historicaldocuments>».

