

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**PAULO VITOR SANCHES LIRA**

**AGENDA DE SEGURANÇA BRASILEIRA.  
O dilema entre a ameaça interna e externa.**

**RIO DE JANEIRO**

**2013**

PAULO VITOR SANCHES LIRA

**AGENDA DE SEGURANÇA BRASILEIRA.**

**O dilema entre a ameaça interna e externa.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Padula.

Rio de Janeiro

2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

L768 Lira, Paulo Vitor Sanches.  
Vitor Agenda de segurança brasileira: o dilema entre a ameaça interna e externa / Paulo Sanches Lira. -- 2013.  
111 f. ; 31 cm.

Orientador: Raphael Padula.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.  
Bibliografia: f. 104-112.

1. Segurança Nacional – Brasil. 2. Ameaça interna e externa. 3. Forças Armadas.  
I. Padula, Raphael. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia.  
III. Título.

CDD 355.03

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**PAULO VITOR SANCHES LIRA**

**AGENDA DE SEGURANÇA BRASILEIRA. O DILEMA ENTRE A AMEAÇA INTERNA E EXTERNA.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**PROF. DR. RAPHAEL PADULA (ORIENTADOR)**

---

**PROF. DR. MAURÍCIO MEDICI METRI**

---

**PROF. DR. DARC ANTONIO DA LUZ COSTA**

**DEZEMBRO/2013**

*À minha mãe, Ana Paula Sanches Lira.  
A meu pai, Paulo Casemiro Lira.  
Com amor verdadeiro e profunda admiração.*

“O Estado é a realização da liberdade, o objetivo final absoluto, e existe por si mesmo, todo o valor que tem o homem, toda a sua realidade espiritual, ele só tem através do Estado. A própria essência do espírito é a ação. Ele se torna o que essencialmente é – ele é o seu produto, o seu próprio trabalho. Assim, ele se torna o objeto de si mesmo, vê-se como uma existência exterior e, da mesma forma, o espírito de um povo: é um espírito de características muito bem definidas, que se constrói em um mundo objetivo. Este mundo existe e permanece em sua religião, seu culto, seus costumes, sua constituição e suas leis políticas em toda a esfera de suas instituições, seus acontecimentos e seus feitos. Este é o seu trabalho: um povo, é isso que é uma nação! Os povos são o que são os seus feitos. Todos ingleses dirão: “somos os homens que navegam pelo oceano e que dominam o comércio mundial, somos os senhores das Índias Orientais e de suas riquezas, temos um parlamento, um sistema jurídico” – e assim por diante. A função do indivíduo é apossar-se de sua existência material, tornando-a parte de seu caráter e de sua capacidade, fazendo com que dessa maneira ele tenha um lugar no mundo. Ele descobre a existência do povo a que pertence como um mundo já estabelecido, o mundo estável, a que deve adaptar-se. Assim, o espírito do povo goza de sua existência, satisfazendo-se com ela em seu trabalho, em seu mundo. O Povo é moral, virtuoso e forte enquanto está empenhado na realização de seus objetivos, defendendo-os contra as forças externas através do trabalho. Desaparece assim a contradição que existe entre o seu potencial e a sua realidade (o que nele é subjetivo – sua meta e vida interior) e aquilo que ele é objetivamente”.

HEGEL, George Wilhelm Friedrich. *A Razão na História*. São Paulo: Centauro, 2012, p. 137.

## RESUMO.

Nesse trabalho buscamos reconstruir a discussão sobre a agenda de Segurança Nacional brasileira, com fins a entender a origem efetiva do aparecimento da ameaça interna como foco dessa política nacional que possui em seus documentos atuais, referentes à Segurança e Defesa, uma espécie de dilema entre ameaças. Constatamos que a importância da ameaça interna cresce na agenda de Segurança Nacional a partir da Segunda Guerra Mundial, quando a influência dos Estados Unidos se exacerba entre os militares brasileiros, que vão formar já no final da década de 1940 a Escola Superior de Guerra (ESG). A retórica de defesa do Ocidente e o entendimento de uma relação privilegiada dos militares brasileiros com os Estados Unidos criou um movimento paulatino de inserção da ideia do inimigo interno como base da agenda nacional. Nosso argumento aqui é o de que a retórica anticomunista do início dos anos de 1950, tornou-se em menos de uma década em “guerra insurrecional” e, com o fim desse período, nas chamadas “novas ameaças”, que substituíram o comunismo como ameaça e trouxeram o narcoterrorismo como ameaça central.

## ABSTRACT

In this work we seek to reconstruct the debate about the Brazilian National Security agenda, with the purpose to understand the effective origin of the internal threat as focus of this national policy which possesses in its current documents, related to Security and Defense, a sort of dilemma between threats. We found that this threat grows in the National Security agenda from World War II onwards, when US influence is exacerbated among the Brazilian military, which will form in the late 1940s the Escola Superior de Guerra (ESG). The rhetoric of defense of the West and the perception about a special relation of the Brazilian military with the US created a gradual movement of insertion of the idea of the internal enemy as base of the national agenda. Our argument here is that the anti-communist rhetoric from the beginning of the 1950s, converted itself in less than a decade into “insurrecional warfare” and, with the end of this period, in the so called “new threats”, which replaced communism as threat and brought the narcoterrorism as the main threat.

## SUMÁRIO

Introdução .....	9
Capítulo 1. A Nova Ordem Mundial, a Agenda de Segurança Global e a agenda brasileira .....	15
1.1. O Sistema Interestatal pós-Guerra Fria e o apogeu do poder americano .....	15
1.2. Novas Ameaças e a América do Sul .....	22
1.3. As prioridades da agenda de Segurança brasileira.....	33
Capítulo 2. Segurança Nacional de 1930 à Segunda Guerra Mundial: a ameaça que vem de fora .....	40
2.1. Um Exército sem Nação: centralização de poder e preparação para a guerra ..	40
2.2. A bússola geopolítica para a projeção continental do Brasil .....	48
2.3. Ameaças à Segurança Nacional: imperialismo e a expansão argentina .....	60
Capítulo 3. Da Guerra Total à Guerra Revolucionária .....	72
3.1. A Segunda Guerra Mundial e a ruptura da agenda dos anos de 1930 .....	72
3.2. A bússola geopolítica para o “Destino Manifesto” brasileiro .....	82
3.3. Alinhamento externo, ameaça interna e reformulação da força nacional .....	92
Conclusão .....	100
Bibliografia.....	104

## INTRODUÇÃO

Em 2012, a publicação - em sua tradução para o português - de “A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional”, de Barry Buzan e Lene Hansen, veio ao encontro de uma grande demanda por literatura sobre estudos na área de Segurança Internacional no Brasil - alcunha pelo qual ficou institucionalizada a subárea de estudos das Relações Internacionais. Os autores chamam atenção para a singularidade desse trabalho no tocante ao seu pioneirismo pela pretensão de realizar uma sociologia deste ramo da ciência, no intuito de legitimarem a mesma como tal.

Vale para efeito de exercício, antes de expormos algumas palavras sobre o campo de pesquisa, guardarmos as palavras dos autores logo no prefácio à edição brasileira sobre os possíveis efeitos da publicação da obra no Brasil para voltarmos a ela mais adiante.

“Embora não sejamos familiarizados com os debates de segurança no Brasil, especificamente, nem na América Latina, de forma mais geral, imaginamos que algumas partes de nossas histórias farão eco com os interesses da região. Boa parte da agenda militar tradicional tem sido relativamente silenciada na América Latina, não menos devido a sua distinta cultura regional de não intervenção e seu relativo distanciamento geográfico dos centros globais de conflito. Mas, com certeza, a história da proliferação nuclear desempenhou papel significativo na região durante algumas décadas, sendo que a Crise dos Mísseis de Cuba trouxe a Guerra Fria de forma dramática à região. Dado o enfoque interno de boa parte dos interesses de segurança na América Latina, e as preocupações específicas com o comércio e a criminalidade, elementos de agenda de segurança ampliadora também serão familiares. Talvez os leitores brasileiros discordem de nossa caracterização de paz como tendo mais a ver com política externa do que com a de segurança.<sup>1</sup>”

Historicamente, os estudos do campo da Segurança Internacional (SI) são precedidos pelos estudos caracterizados como Defesa ou da Guerra - majoritariamente anteriores a 1939. Com o advento da Segunda Guerra, pode-se dizer que estas perspectivas foram tragadas pelo campo de Segurança. Trabalhos como os de Carl von Clausewitz<sup>2</sup> e Alfred Mahan<sup>3</sup> são considerados como a pré-

---

<sup>1</sup> BUZAN & HANSEN, 2012:13-4

<sup>2</sup> CLAUSEWITZ, Carl von. Da Guerra. São Paulo: Martins Fontes, [1832], 2010.

história dos estudos de segurança, a despeito de terem luz própria em suas disciplinas, como é o caso da Geopolítica. A evolução do campo aconteceu, então, pelo seu envolvimento com outras áreas anteriormente fragmentadas em defesa, guerras e vulnerabilidades militares e não militares.

Porque compreende uma gama de temas, a agenda de segurança passa, então, a ser um conceito político, ademais de estratégico. Caso contrário, ficaria difícil definir genericamente o termo Segurança, que é em si um conceito propositivo de afirmação política, baseada em ramos distintos do conhecimento.

Desse modo, fica claro ao relembrarmos a citação apresentada de início, a não compreensão dos autores pelo interesse da publicação de um livro desta natureza no Brasil. Já que são “as grandes potências, em geral, [que] precisam de inimigos ou ameaças para se definirem e acalmarem os problemas de governança interna”<sup>4</sup>. Se é verdade que os Estudos de Segurança Internacional são mais frutíferos em países cujas ameaças externas se fazem mais latentes, qual seria a validade para o Brasil?

O fato é que, pelo menos em documentos oficiais, o Brasil passou a apontar em outra direção em sua agenda de segurança em meados dos anos 2000, com a publicação da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), contrapondo a agenda interna aludida por Buzan e Hansen. E, assim, os estudos do campo da Segurança e Defesa tornaram-se não só necessários, mas sim prioritários, dado o novo ensaio de desenvolvimento nacional colocado em prática desde 2003.

Este estudo faz parte desta nova leva de preocupações. Instigados pela noção de ameaça externa e interna chegamos a alguns questionamentos relativos à determinação de ameaça e as políticas de inserção externas colocadas a partir daí.

Compreendemos a questão de Segurança como uma parte importante do projeto nacional. Ou seja, entendemos que este tema – por sua natureza - guarda estreita relação com o objetivo de inserção do país no mundo, com o lugar que pretende ocupar no sistema interestatal. Quando pensada a partir desse prisma, a segurança tem na geopolítica um instrumento essencial para a leitura das ameaças. Nossa abordagem em relação às questões da Segurança difere sobremaneira das

---

<sup>3</sup> MAHAN, Alfred Thayer. *The Influence of Sea Power upon History (1860-1783)*. Londres: Methuen & CO, [1890] 1965.

<sup>4</sup> BUZAN & HANSEN, 2012;97

aproximações e formulações mais recentes que buscam compartimentalizar os temas, dando caráter e lógica própria a tópicos fragmentados (por exemplo, questões ambientais e individuais) a partir de valores supostamente universais. Assim, nos aproximamos da definição de segurança encontrada nos escritos do professor Darc Costa:

“(...) segurança é um estado, e defesa é um ato. Por isso, entendo que as questões relativas à segurança devem sempre preceder ao estabelecimento de uma política de defesa (...) Primeiro, é preciso estabelecer as bases sobre as quais se possa assentar a segurança de uma nação e de seus cidadãos; e depois, pensar em como se defender, caso estas bases sejam ameaçadas de rompimento. Deste modo, devemos entender que a preocupação no trato do tema não pode ser exclusivamente militar, mas deve contemplar também digressões nos campos políticos, econômicos, técnico-científicos, cultural, psicológico e social. Uma concepção de segurança para o Brasil, obrigatoriamente, deve fazer parte de um projeto para sua inserção no mundo, e este, por sua vez, uma componente relevante do Projeto Nacional. E, antes de tudo, este conjunto está intrinsecamente inserido nas questões de natureza estratégica (...) Assim sendo, o primeiro passo que se coloca para a discussão da política de segurança e defesa de qualquer país é responder às questões: qual é a política nacional, ou seja, quais são as diretrizes imaginadas para o Brasil no seu longo prazo? Ou, melhor ainda, o que devemos fazer para valorizá-lo no cenário mundial e o que devemos fazer para que esta valorização se reflita em melhor qualidade de vida para a população brasileira?”<sup>5</sup>.

Para a consecução de nossa pesquisa, debruçamo-nos sobre a bibliografia de três campos fundamentais: a geopolítica, com as contribuições de geopolíticos como Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva; a segurança e defesa, como Eduardo Svatzman, Darc Costa e João Roberto Marins Filho; e a literatura sobre a história militar brasileira, como Murilo de Carvalho, Quartim de Moraes e Campos Coelho; ademais, utilizamos documentos específicos referentes à segurança tanto em nível nacional - como as atas de reuniões do Conselho de Segurança Nacional, documentos do Estado-Maior do Exército e manuais da Escola Superior de Guerra (ESG) - quanto regional, como os documentos da Cúpula das Américas e reuniões de Ministros de Defesa do Continente, além dos documentos referentes às estratégias de segurança e defesa dos Estados Unidos em diferentes conjunturas.

---

<sup>5</sup> COSTA, 2009:477.

Nossa principal hipótese neste trabalho é de que o dilema brasileiro a que nos referimos no título desta dissertação se origina quando da busca de uma maior autonomia pelo Brasil em relação à agenda estadunidense de segurança para a América do Sul, que a nosso ver se dá a partir de 2005 com a publicação da Política Nacional de Defesa (PND). Após analisarmos o período que vai de 1990 até 2008, nosso objetivo passou ser o de traçar uma busca para verificarmos a raiz da proeminência da ameaça interna na agenda brasileira e de que forma ela se relaciona com a agenda coletiva dos Estados Unidos. Para tanto, concentramo-nos na análise dos períodos que vão de 1930 à 1945 e, posteriormente, de 1955 à 1969.

Dessa maneira, passamos, no primeiro capítulo, à discussão da agenda recente dos Estados Unidos para o Brasil e a América do Sul, com o objetivo de verificar a ideia de ameaça interna propagada por Washington. Nesse capítulo realizamos uma comparação entre a estratégia de segurança estadunidense, por meio da *National Security Strategy*, em sua visão sobre a política hemisférica, e a promoção da agenda por meio das Cúpulas e Reuniões de Defesa realizadas com os países americanos. Nesse sentido tentamos demonstrar a busca estadunidense por vocacionar as forças nacionais dos países sul-americanos na luta contra a ameaça interna, e, conseqüentemente, o dilema causado da agenda brasileira no início do século XXI.

Em seguida passamos à discussão sobre as raízes desse movimento de projeção da agenda dos Estados Unidos e a preponderância da ameaça interna. No segundo capítulo discutimos a conjuntura de centralização de poder no Estado Nacional brasileiro na década de 1930 e as preocupações com as percepções de ameaças naquele momento. Por meio da análise das atas do Conselho de Segurança do período, até a Segunda Guerra Mundial, constatamos uma agenda baseada nas ideias de autonomia e ameaça externa.

No terceiro capítulo tratamos do período pós Segunda Guerra Mundial. Em realidade a análise documental da agenda de segurança nessa parte do trabalho é focada no período do governo militar da década de 1960 – baseando-se nos documentos do Conselho de Segurança Nacional. Entretanto, no intuito de compreendermos a agenda colocada em prática, partimos das formulações em segurança realizadas durante a década de 1950 e que paulatinamente vão alterando a percepção de ameaça nacional colocando o foco nas vulnerabilidades internas.

Por fim, concluímos a dissertação apresentando a espinha dorsal de nossa argumentação por meio dos capítulos e realizando algumas reflexões acerca de nossas hipóteses e objetivo.

## **Capítulo 1- A Nova Ordem Mundial, a Agenda de Segurança Global e a agenda brasileira.**

Neste primeiro capítulo pretendemos dar conta de apresentar e discutir três pontos importantes para entendermos a projeção da agenda de segurança hemisférica dos Estados Unidos, quais sejam: os principais aspectos da preponderância dos Estados Unidos no sistema interestatal após 1970; as formulações de políticas estratégica e de segurança decorrentes da consolidação da posição estadunidense no sistema interestatal, com mais afinco as diretrizes para a América do Sul e Brasil; e, por fim, demonstrar o dilema da agenda de segurança brasileira entre o combate às novas ameaças e a formulação de uma política de segurança com foco na dissuasão.

### **1-1 O Sistema Interestatal pós-Guerra Fria e o apogeu do poder americano**

Pode-se afirmar, com certa margem de confiança, que a década de 1970 marcou um período ímpar na história do sistema interestatal capitalista desde a chegada dos Estados Unidos ao clube seletivo de países-chave. As drásticas mudanças de orientação externa, econômica e retórica por parte dos Estados Unidos, atreladas aos fatos econômicos e militares desta década em diante, abriram uma conjuntura de difícil análise sobre as possibilidades futuras do conflito bipolar da Guerra Fria que, de certa forma, invalidou boa parte do arcabouço teórico que sustentou o processo de criação de zonas de co-prosperidade estadunidense desde 1947. Entretanto, resgatando em um panorama breve a escalada de poder do país americano, podemos entender de que forma este teve a capacidade de romper com as regras do sistema anterior e criar novos padrões de relacionamento entre os Estados, seja na vertente econômica ou em segurança e defesa.

Ainda antes da entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a Carta do Atlântico, assinada em agosto de 1941, entre o primeiro ministro inglês, Winston Churchill, e o presidente estadunidense, Franklin Roosevelt, já trazia uma possível visão para o mundo pós-guerra. Os oito pontos apresentados na carta traziam explicitamente a vontade americana em alterar o sistema em prol de suas

posições<sup>6</sup>. Dentre os mais importantes: o fim do colonialismo, a auto-determinação dos povos, o fim da barreira ao comércio, a cooperação econômica, a liberdade nos mares e o desarmamento das nações agressoras<sup>7</sup>.

Com o fim da Guerra, as políticas do Plano Marshall tomaram corpo e seguiram até a chegada de D. Eisenhower a presidência dos Estados Unidos, em 1952, quando o país passou a encampar o processo de integração europeu que tinha como estratégia central a criação de instituições supranacionais<sup>8</sup>. Nos vinte anos seguintes, uma série de teorias deu sustentação à ação dos Estados Unidos neste espaço. Como apontam Alan Milward e Vibeke Sorensen<sup>9</sup>, surgiram as “teorias da Guerra Fria” tanto do lado político, como as teorias funcionalistas da integração regional de Karl Deutsche e Ernest Haas, como do lado econômico, com o aparecimento das teorias do desenvolvimento de Rostow, Rosenstein-Rodan e Nurkse. Os autores argumentam ainda, que tais teorias foram utilizadas pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos para reivindicar que o suporte do país à integração econômica europeia pouco a pouco resultaria na recriação da Europa a imagem dos Estados Unidos.

Segundo Federico Romero<sup>10</sup>, essa “recriação” da Europa era motivada por três grandes objetivos, sendo: do ponto de vista geopolítico, a integração como forma de reconciliar a recuperação alemã, a segurança francesa e a construção de uma força de contenção a União Soviética; do ponto de vista econômico, o princípio da união aduaneira para estimular o rápido crescimento econômico; e, do ponto de vista do interesse nacional estadunidense, satisfazer o imperativo nacional de alcançar resultados tangíveis em contrapartida aos auxílios dispendidos naquela região, que passavam majoritariamente pela expansão do dólar como moeda do sistema atlântico. A posição americana quanto aos derrotados na Segunda Guerra

---

<sup>6</sup> Muitas dessas posições já se encontravam no discurso do presidente estadunidense, Woodrow Wilson, em janeiro de 1918, no que ficou conhecido como os “14 pontos de Wilson”. Disponível em: [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President\\_Wilson's\\_Fourteen\\_Points](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson's_Fourteen_Points)

<sup>7</sup> Para acesso direto a resolução da Carta, ver: <http://histclo.com/essay/war/ww2/cou/us/pr/pr-ac.html>. Para os documentos relacionados a conferência, ver: [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/atmenu.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/atmenu.asp).

<sup>8</sup> Nesse mesmo período são importantes também a Doutrina de Contenção do comunismo, de George Kennan, que passaria a ser bússola do governo de Harry S. Truman (1945-1953). Discutiremos a importância dessa estratégia no terceiro capítulo.

<sup>9</sup> MILWARD, Alan S & SORENSEN, Vibeke, 1993.

<sup>10</sup> ROMERO, 1993.

Mundial transformou-se na “pedra angular da engenharia-financeira do pós-Segunda Guerra”<sup>11</sup> - zonas de co-prosperidade norte americana.

Ou seja, desde o final da Segunda Guerra os Estados Unidos havia assumido uma postura “benevolente” no sistema, estendendo os ensejos de expansão de uma nova ordem tanto para a Europa Ocidental quanto para a própria União Soviética e China. Contudo, com a transformação dos soviéticos em inimigos, em 1947, e a Revolução chinesa de 1949 - que concedeu valor geopolítico ao Japão -, a atuação do país americano, conforme apresentamos no caso da Europa Ocidental, passou a ser o de agrupar os Estados aliados em um bloco de forma a conceder auxílio no sentido de criar uma zona de prosperidade contra o inimigo vermelho. Como aponta Arrighi, “Os Estados Unidos atuaram como oficina do esforço de guerra dos Aliados e como celeiro e oficina de reconstrução europeia do após-guerra”<sup>12</sup> e posteriormente transformando Japão e Europa Ocidental como baluartes e vitrines do mundo livre<sup>13</sup>.

A década de 1970 acabou paulatinamente com este processo de vinte anos de “benevolência”, com uma espécie de avalanche que solapou os fundamentos de parcerias anteriores. Em 15 de agosto de 1971, o presidente estadunidense, Richard Nixon, pronunciou o discurso “*The Challenge of Peace*” em que apontava claramente para o rompimento de uma ordem e início de uma nova conjuntura. “*America today has the best opportunity in this century to achieve two of its greatest ideals*”, dizia ele, “*to bring about a full generation of peace, and to create a new prosperity without war*”.

Além de anunciar reformas internas para dar cabo do processo inflacionário que acometia a sociedade estadunidense, bem como a queda da competitividade de sua economia, dado a valorização do dólar frente às demais moedas dos países europeus e do Japão, Nixon anunciava uma nova relação com os antigos parceiros, que agora haviam se tornado “forte competidores” e um novo período cuja estratégia baseava-se na expansão do liberalismo econômico.

---

<sup>11</sup> FIORI, 2004: 89.

<sup>12</sup> ARRIGHI, 1995: 283.

<sup>13</sup> “Até a queda do Muro de Berlim e a adesão radical, pelo menos retórica, dos países comunistas ao capitalismo e a democracia liberal, a grande ameaça global e tradicional, que desafiava o modo de organização econômica, social, política e religiosa das sociedades capitalistas, de civilização ocidental (inclusive não ocidentais geograficamente, porém ocidentalizadas), era o comunismo”. GUIMARÃES, 2006:302.

*“At the end of World War II the economies of the major industrial nations of Europe and Asia were shattered. To help them get on their feet and to protect their freedom, the United States has provided over the past 25 years \$143 billion in foreign aid. That was the right thing for us to do.*

*Today, largely with our help, they have regained their vitality. They have become our strong competitors, and we welcome their success. But now that other nations are economically strong, the time has come for them to bear their fair share of the burden of defending freedom around the world. The time has come for exchange rates to be set straight and for the major nations to compete as equals. There is no longer any need for the United States to compete with one hand tied behind her back”<sup>14</sup>.*

É interessante notar que do lado geopolítico do aprofundamento da estratégia econômica neoliberal dos Estados Unidos, a ideia de embate com o lado soviético havia se modificado sobremaneira. Esta constatação é possível a partir dos escritos de Zbigniew Brzezinski, assessor presidencial para assuntos de Segurança Nacional e diretor do Conselho de Segurança Nacional do governo Jimmy Carter (1977-1981).

Em sua obra de 1986, *Game Plan*, o geopolítico caracteriza o confronto americano-soviético como secular entre dois impérios de alcance mundial cujo conflito se expressa em todo o globo, sendo o prêmio da vitória a preponderância global. Analisando historicamente o conflito, verifica que entre ambas a oposição geopolítica<sup>15</sup> é fator primário de disputa, sendo as questões de cunho político, ideológico e econômico de importância secundária para o embate direto. Porém, naquele estágio de então, como os meios militares haviam se disseminado com certa paridade entre as duas potências, a concorrência em termos planetários ocorreria também em termos “multidimensionais”: na forma militar, política, econômica e ideológica, já que havia um veto mútuo ao conflito direto por conta das armas de destruição em massa. Esta parece ter sido a principal tese que guiou o poder americano no final dos anos de 1970 até o desmonte da União Soviética: a

---

<sup>14</sup> Ver discurso completo no site da “*The American Presidency Project*”, em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3115#axzz2gDtXMsoC>.

<sup>15</sup> Caracterizada pela oposição histórica entre a potência marítima, os Estados Unidos, e a potência terrestre da Rússia. A primeira teria, então, o imperativo de estabelecer o equilíbrio nas franjas da eurásia, já que a segunda teria como imperativo a busca pelos mares quentes.

impossibilidade de vitória militar do tipo clássico imporia aos Estados Unidos o desafio de “prevalecer historicamente”<sup>16</sup>.

Dessa maneira, através do embate com a União Soviética é possível entender a guinada na estratégia econômica que deu poder de alavancagem de sua expansão no mundo ocidental. A abolição do sistema de controle de capitais por parte das grandes potências<sup>17</sup> pode ser entendida como parte desta nova estratégia dos Estados Unidos no combate à União Soviética. O que Eric Helleiner chamou de “*liberalization trend*” iniciou-se nos principais protetorados americanos: Inglaterra, em 1979; Austrália e Nova Zelândia, em 1984-85<sup>18</sup>. Os demais países europeus, como França e Alemanha, e o Japão, passaram a realizar suas reformas a partir do Acordo de Plaza e do Louvre, quando valorizaram suas moedas em relação ao dólar. Assim como no início da década de 1970, o primeiro lustro da década de 1980 foi caracterizado pela motivação americana em torno do objetivo de aprofundar a liberalização. “*This stance reflect a second motivation: international financial markets once again helped the United States to retain policy autonomy in the face of large domestic and external economic imbalances*”<sup>19</sup>.

Na visão de um dos mais destacados autores da Economia Política Internacional, Giovanni Arrighi, desse momento em diante o país norte americano traçaria nova rota em sua estratégia, endurecendo sua política monetária e arrastando a economia mundial para baixo, reestruturando o mundo ocidental e jogando as últimas cartas da Guerra Fria. A crescente proeminência dos Estados Unidos, em termos da estratégia prescrita por Brzezinsky, deu capacidade para o país americano se utilizar de sua multidimensionalidade no conflito contra os soviéticos.

---

<sup>16</sup> Segundo Mello (1997:166), tal estratégia possuía o grande mérito de perceber que a URSS era um poder unicamente militar, unidimensional. Subpotência econômica, científica e tecnológica. Sendo a URSS uma potencia unidimensional, uma vez equilibrado o poder bélico, não restava um excedente de poder não compensado por parte dos soviéticos para desafiar a hegemonia americana.

<sup>17</sup> A abolição do controle de capitais pelos Estados Unidos se encaixa em uma sucessão de movimentos que se iniciaram em 1971 com a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro e, em 1973, com o fim da paridade entre o dólar e o ouro, concluindo o processo que Serrano (2004) chamou de “Padrão Dólar Flexível”.

<sup>18</sup> “*In general, three political considerations explain the liberalization trend in the 1980s: the specific “hegemonic” interests of United States, Britain, and Japan as existing, fallen, and rising financial powers; the growing strength of the neoliberal movement; and the proeminence of competitive deregulation strategies*”. HELLEINER, 1994:146-47.

<sup>19</sup> IDEM:idem

“Quando o capital voltou a escassear, o bloco soviético como um todo sentiu soprarem, subitamente, os ventos gélidos da competição. Atolados em seu próprio Vietnã [invasão ao Afeganistão em 1979] e desafiados por uma nova escalada da corrida armamentista com os Estados Unidos, as estruturas atrofiadas do Estado Soviético começaram a desmoronar”<sup>20</sup>

A liberalização financeira, na década de 1980, deu capacidade aos EUA de elevar os gastos militares e reduzir impostos. O financiamento a esta movida se dava, em grande medida, pelo poder de atração de capitais forâneos que o país exercia no mundo. Este poder estrutural dava capacidade de os Estados Unidos serem o único país com capacidade de “exportar tributação” e de se endividar em mesmo nível, em realidade, sem um limite aparente. Nos anos de 1990, a total liberalização era defendida como forma de manter um ambiente livre de interferências, comprometendo todos os países na defesa do livre-comércio de forma a estabilizar o sistema. Interessante notar que a ordem surgida no pós-Segunda Guerra possuía a mesma justificativa, entretanto, adicionava uma outra variável: a precaução contra movimentos especulativos de capital com fins a manter a estabilidade no sistema de câmbio entre as moedas. Na tendência liberalizante que se viu a partir dos anos de 1970, esta variável ficou esquecida na já antiga ordem de *Bretton Woods*.

Do ponto de vista da suplantação da era do Plano *Marshall*, as mudanças estruturais entre 1969 e 1974 passavam principalmente pelo enterro do sistema financeiro montado em *Bretton Woods*. O fim das paridades fixas entre as principais moedas nacionais e o dólar americano, bem como entre o dólar e ouro, que tinha vigorado desde então deu espaço para um novo sistema de taxas de câmbio flexíveis. Desta forma a estabilidade anterior experimentada pelas moedas europeias deixava de existir, os governos agora necessitariam utilizar suas taxas de juros no esforço de repelir ou atrair a liquidez internacional. A integração era tirada de evidência e no seu lugar a competição entre os países se exacerbou, passando as diferentes taxas de juros a refletir a remuneração do capital em cada um dos países. O que mais adiante levaria a Alemanha ao centro gravitacional da Europa em termos econômicos, tornando-se um dos mais importantes articuladores da política americana no espaço europeu.

---

<sup>20</sup> ARRIGHI, idem: 335.

Nos anos de 1990, *Bretton Woods* estava já totalmente superado por um modelo de finanças liberal surgido entre as grandes potências e espraiando-se por toda a periferia do sistema. Segundo Fiori, a nova ordem mundial pós-1991 não encontra paralelo na história, pois, diferentemente de Vestfália (1648), Viena (1815), Versalhes (1919) ou até mesmo a ordem pós Segunda Guerra, não houve qualquer tipo de reunião em torno de uma “constituição mundial”. “O Bombardeio do Iraque cumpriu, em 1991, um papel equivalente ao de Hiroshima e Nagasaki em 1945: estabeleceu, através do poder das armas, quem seria o novo “poder soberano” no campo internacional”<sup>21</sup>.

Ademais da construção de protetorados militares, a Guerra Fria a partir do início dos anos de 1950 havia criado uma nova dimensão, principalmente com a Guerra da Coreia (1950-1953), esta passaria a ser global, dado a guinada chinesa para o lado comunista. No governo Nixon o tabuleiro asiático passaria a concentrar maior atenção em detrimento ao tabuleiro europeu.

A expansão do conflito, com mudanças estruturais na relação de poder entre os países, levou ao aumento da participação estadunidense no leste asiático. No Vietnã, que na segunda metade da década de 1950 contava apenas com apoio logístico estadunidense aos franceses, o embate arrastou-se pela década de 1960, até culminar na invasão ao território vietnamita em 1965. Em paralelo a guerra, já na década de 1970, Henry Kissinger (2011) relata em “Sobre a China”, uma série de viagens secretas que realizou a este país no esforço de minar o poder soviético naquela região e acordar um final para a Guerra do Vietnã. Aproximação que gerou uma série de vantagens aos Estados Unidos, pois, por conta do entendimento chinês da ameaça histórica que a Rússia representava em suas extensas fronteiras, um acordo sino-americano pôde se desenhar dando maior grau de liberdade aos Estados Unidos no intento de implementar uma nova ordem<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> FIORI, 2004:91

<sup>22</sup> “(...) na década de 1970, muitos viram na desregulação do mercado financeiro americano uma reação defensiva de uma economia fragilizada, e, no entanto, isto foi apenas o primeiro passo de uma desregulação em cadeia, que se transformou, nos anos de 1990, na mola mestra da globalização vitoriosa do capital financeiro norte-americano, movendo muitas vezes recursos acumulados pelos dois choques dos preços do petróleo, no início e no fim da década de 1970. Além disto, hoje está claro que foi à sombra da derrota americana no Vietnã, em 1973, que os Estados Unidos e a China negociaram a sua nova parceria estratégica, que contribuiu para o fim da União Soviética e da Guerra Fria e revolucionou a geopolítica mundial deste início do século XXI”. FIORI, 2008: 17-18.

Fiori aponta que a chamada “crise dos anos 70” resultaram em perdas relativas aos Estados Unidos, mas que não afetaram a sua expansão no leste asiático, completando o cerco aos soviéticos no sudeste asiático. Argumenta que a derrota no Vietnã e a crise do padrão ouro-dólar foram, em grande monta, responsáveis pela mobilização do *establishment* americano em torno de um objetivo de expansão de poder sobre todo o globo. Tendo a estratégia neoliberal, com os primeiros esboços realizados na administração Nixon, se aprofundando no governo Reagan que, acoplado ao messianismo anti-soviético, expandia o país na direção da criação de uma nova ordem.

“Pouco a pouco, o sistema mundial foi deixando para trás um modelo “regulado” de “governança global” liderado pela “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas”<sup>23</sup>

Em termos de nossa discussão, é importante ressaltar que a distribuição de poder unipolar no sistema, em prol dos Estados Unidos, como demonstrado na Guerra do Golfo, conduziu o mundo a um novo arranjo em política de Segurança e Defesa, suplantando a organização anti-soviética global por uma nova ordem, muito mais heterogênea pautada nas chamadas “novas ameaças” surgidas a partir da derrocada soviética. Na próxima sessão desceremos um degrau na esfera de poder dos Estados Unidos para discutirmos as políticas e estratégias para a América do Sul derivadas dessa posição singular do país americano na nova ordem mundial.

## **1-2 Novas Ameaças e a América do Sul**

A fragmentação da União Soviética e o nascimento de um sistema unipolar marcaram o início da década de 1990, e com isso a preponderância militar, econômica e tecnológica dos Estados Unidos sobre as demais potências. Com o fim da ameaça comunista, a busca pelo aumento do hiato de poder existente passou a ser um dos principais objetivos da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, como aponta Samuel Pinheiro Guimarães.

---

<sup>23</sup> IDEM: 94.

“Na medida em que não existe nenhuma Estado (ou mesmo conjunto de Estados) com capacidade militar para se contrapor aos Estados Unidos, e colocar em risco o seu sistema doméstico, econômico, social e político – como ocorria no caso da União Soviética, com o seu poderio militar convencional, nuclear e missilístico e sua ideologia -, os *novos inimigos* são apresentados agora sob a forma de *novas ameaças*”<sup>24</sup>.

Em agosto de 1991, ainda no governo George H. W. Bush, a *National Security Strategy*<sup>25</sup> trazia os fundamentos da nova estratégia, bem como os interesses e objetivos na chamada nova era. O entendimento era de que apesar do desmantelamento da União Soviética, havia a ameaça de novos polos contestadores ao poder americano: “*The Gulf War was a forceful reminder that there are still autonomous sources of turbulence in the world*”. O combate às novas potências não se dava apenas pelo lado da força<sup>26</sup>, a estratégia previa a subordinação de diversas áreas como economia, comércio, tecnologia, energia e políticas espaciais como parte de um complexo arcabouço de segurança e defesa. Nesse sentido, a expansão do liberalismo econômico e a expansão da democracia faziam parte de um grande *software* chamado de nova era<sup>27</sup>.

Neste período a geopolítica estadunidense, com a queda do bloco socialista, havia cambiado sua estratégia para o mundo e, conseqüentemente, para a América do sul. Foram instituídos os comandos militares em cada região de interesse geopolítico americano: a *Northern Command (USNORTHCOM)*, que engloba a América do Norte; o *Pacific Command (USPACOM)*, cujos principais objetivos são a proteção das ilhas que separam o território estadunidense do leste asiático; o *Central Command (USCENTCOM)*, que compreende o espaço que cobre do Egito ao Cazaquistão; o *European Command (USEUCOM)*, que cobre de Lisboa a

---

<sup>24</sup> GUIMARÃES, idem:303.

<sup>25</sup> *A National Strategy of the United States*, 1991.

<sup>26</sup> “*Despite the emergence of new power centers, the United States remains the only state with truly global strength, reach and influence in every dimension -- political, economic and military. In these circumstances, our natural desire to share burdens more equitably with newly-strong friends does not relieve us of our own responsibilities.*” NATIONAL SECURITY STRATEGY OF UNITED STATES, 1991.

<sup>27</sup> “*National security and economic strength are indivisible. We seek to: promote a strong, prosperous and competitive U.S. economy; ensure access to foreign markets, energy, mineral resources, the oceans and space; promote an open and expanding international economic system, based on market principles, with minimal distortions to trade and investment, stable currencies, and broadly respected rules for managing and resolving economic disputes; and achieve cooperative international solutions to key environmental challenges, assuring the sustainability and environmental security of the planet as well as growth and opportunity for all. Healthy, cooperative and politically vigorous relations with allies and friendly nations*”. IDEM: IDEM.

Vladivostok; e, por fim, o *Southern Command (USSOUTHCOM)*, cuja área envolve a América do Sul e parte do Caribe.

Com a incorporação das regiões citadas, os Estados Unidos colocavam em prática a sua estratégia de não permitir o surgimento de novas potências regionais que pudessem alterar o jogo de poder nestes espaços, e, conseqüentemente, criar problemas ao país americano e ao aprofundamento do liberalismo econômico no mundo pós-União Soviética. A nova missão das Forças Armadas dos demais países, em última instância, seria a de policiar a manutenção da paz e dos conflitos de menor relevo, como explicita o documento sobre a estratégia militar dos Estados Unidos, entre 1991-1992:

*“To maintain only such a military capabilities as are necessary for self-defense and alliance commitments counter-narcotrafic efforts, disaster relief, international peacekeeping forces and consistent with their laws and constitutions and other missions, with the principles of the Organization of American State and United Nations Charters”<sup>28</sup>.*

Ainda sobre a *National Security Strategy*<sup>29</sup> de 1991, é importante ressaltar três diretrizes importantes que vão se manter como uma constante deste ponto em diante. A primeira era o controle de armamento como *“important component of a balanced strategy to ameliorate the deadly consequences of global tensions as well as to reduce their fundamental causes”*, de modo a controlar e reduzir as estruturas das forças armadas dos países com vistas a assegurar a confiança mútua. A segunda era a expansão da inteligência estadunidense e o aumento do acesso a informações por este país no sentido de manter estável o processo de globalização. E o terceiro era a necessidade de se formar novos conceitos de segurança e defesa, no sentido de suplantar os conceitos da Guerra Fria.

Esta terceira diretriz teve a Organização das Nações Unidas (ONU) como principal vocalizadora com a publicação, em 1994, do documento que trazia um novo conceito de segurança, suplantando o conceito da Guerra Fria baseado em fronteiras nacionais. O documento propõe um conceito de “Segurança Humana”, mais próximo da nova realidade do sistema internacional e longe da interpretação “demasiada estreita” *“en cuando seguridad del territorio contra la agresión externa, o*

---

<sup>28</sup> POWELL, C. L. *The Military Strategy of the United States – 1991-1992*, US Government. apud BANDEIRA, 1999:12.

<sup>29</sup> A NATIONAL SECURITY OF UNITED STATES, 1991.

como *protección de los intereses nacionales en la política exterior*<sup>30</sup>. Em sentido contrário ao documento exposto acima sobre a estratégia de Segurança dos Estados Unidos, a segurança global deveria ser tratada de forma independente em cada grupo de preocupações, distanciando-se da ideia de estratégia nacional para os demais países do globo<sup>31</sup> e aproximando-se das novas ameaças que perpassam as fronteiras nacionais.

A consolidação de ambos os arcabouços viria a partir da estratégia do governo Clinton de “Engajamento e Expansão”<sup>32</sup>. O processo de disseminação da agenda estadunidense passava então pela criação e fortalecimento de instituições e arranjos multilaterais e regionais. Este processo foi chamado de “*preventive diplomacy*”<sup>33</sup>, que consistia em aprofundar a agenda da democracia e livre-comércio com por meio da criação de blocos regionais de comércio e investimentos – como a própria evolução do acordo do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) para a formação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, e o esforço por formar áreas de livre-comércio como o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A Doutrina colocava como principais ameaças os conflitos étnicos, os estados falidos<sup>34</sup>, o terrorismo internacional, os crimes transnacionais e o tráfico de drogas. Como principal diretriz para assegurar a segurança frente às ameaças colocadas acima, os Estados Unidos passaram a reorganizar as suas forças armadas no sentido de cobrir tais desafios em todas as partes do globo. São exemplos das intervenções, muitas vezes chamadas de “humanitárias”: a Somália (1992-1994), Haiti (1994), Bósnia (1995) e Kosovo (1999)<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> PNUD, 1994:25.

<sup>31</sup> “*Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo*”. (IDEM: IDEM: 26)

<sup>32</sup> A NATIONAL SECURITY STRATEGY OF ENGAGEMENT AND ENLARGMENT, 1994 & 1996.

<sup>33</sup> “*Our leadership must stress preventive diplomacy -- through such means as support for democracy, economic assistance, overseas military presence, interaction between U.S. and foreign militaries and involvement in multilateral negotiations in the Middle East and elsewhere -- in order to help resolve problems, reduce tensions and defuse conflicts before they become crises. These measures are a wise investment in our national security because they offer the prospect of resolving problems with the least human and material cost*”. IDEM: 1996.

<sup>34</sup> Estados que não tem capacidade de controlar o próprio território gerar segurança aos seus cidadãos ou mesmo combater a formação de grupos terroristas.

<sup>35</sup> SOUZA, Marília Carolina Barbosa de. 2010:47.

A Doutrina apontava, ainda, os desafios estadunidenses para diversas regiões específicas. A parte que concerne ao Brasil e a América do Sul é denominada “*Integrated Regional Approaches: the Western Hemisphere*”. O diagnóstico sobre a região é otimista, aponta para a consolidação de democracias; vê como principais desafios a resolução de tensões em relações a fronteiras, controle de insurgências e contenção de pressões por proliferação de armas como fatores essenciais a serem combatidos para o progresso econômico e político. A Cúpula das Américas é assinalada como fórum para explorar novos caminhos para a integração hemisférica e onde seriam encaminhados temas como “*promoting democracy, increasing prosperity and trade ties, and achieving sustainable development*”<sup>36</sup>.

Dessa maneira, as Cúpulas das Américas passaram a ser o principal veículo de disseminação da agenda de Segurança para a América do Sul e as Conferências de Ministros da Defesa a forma de instrumentalizar a defesa, com programas e planos.

A primeira Cúpula das Américas ocorreu em dezembro de 1994, em Miami, nos Estados Unidos, em que os trinta e quatro países presentes assinaram um “Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade: Democracia, Livre Comércio e Desenvolvimento Sustentável nas Américas”<sup>37</sup> que resolvia avançar nos “interesses e valores em comum” com a preservação da democracia; o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado; a construção da ALCA; a condenação do terrorismo; e a garantia dos meios naturais às futuras gerações.

A primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas aconteceu em julho de 1995, pouco depois da primeira Cúpula das Américas. Desta primeira reunião foram tirados os chamados “Princípios de *Williamsburg*”<sup>38</sup>, em que os pontos basilares eram a manutenção da democracia, com a subordinação das forças armadas ao controle civil; o aumento da transparência em termos das ações em defesa, com a troca de informações e a divulgação dos gastos em defesa; a resolução de controvérsias e disputas de forma regional; a promoção de cooperação em defesa, principalmente contra o “narcoterrorismo”; e a participação voluntária nas operações de paz das Nações Unidas.

---

<sup>36</sup> A NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES. 1994:25.

<sup>37</sup> CÚPULA DAS AMÉRICAS, 1994.

<sup>38</sup> CONFERENCE OF MINISTERS OF DEFENSE OF THE AMERICAS, 1995.

A segunda Reunião de Ministros da Defesa ocorreu na Argentina, em Bariloche, em outubro de 1996, de onde foi tirada a “*Declaration of San Carlos De Bariloche*”<sup>39</sup> que, em relação a declaração anterior, não possuía muitos avanços, apenas a ênfase na cooperação em operações de paz e contra as ameaças provenientes pelo tráfico ilegal de armas e a formação de um grupo de trabalho para estudos de defesa, que mais adiante se converteria no *Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS)*<sup>40</sup>. Diferentemente da reunião da Argentina, a conferência seguinte, na Colômbia em 1998<sup>41</sup>, possuía diretrizes mais específicas como o reconhecimento e o suporte dos países contra todas as formas de terrorismo; compromisso de solução de conflitos conforme prescrito pela Organização dos Estado Americanos (OEA); e, o apoio ao Plano Colômbia<sup>42</sup>.

A segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago do Chile, de onde saiu a “*Declaración de Santiago*”<sup>43</sup>, em 1998, que reforçou os pontos anteriores, com mais afinco a constituição da ALCA, além de pontos como a promoção dos direitos humanos; a luta contra a corrupção; e uma aliança mais forte contra as drogas com uma “Estratégia Hemisférica contra as Drogas”<sup>44</sup>.

A quarta, e última Conferência de Ministros da era Clinton, ocorreu no Brasil, em Manaus, em outubro de 2000, de onde foi tirada a “*Declaration of Manaus*”<sup>45</sup> que colocava a necessidade da definição de conceitos regionais de segurança no sentido de facilitar o entendimento e cooperação entre os países, a despeito das assimetrias entre eles; apontava o esforço regional para a não proliferação e eliminação de armas de destruição em massa; a necessidade de educar as forças armadas dos países em termos de direitos humanos; registrava o incentivo para a

---

<sup>39</sup> CONFERENCE OF MINISTERS OF DEFENSE OF THE AMERICAS, 1996.

<sup>40</sup> Centro que em 2013 seria rebatizado com o nome de William Perry, secretário de defesa de Bill Clinton e idealizador da política de coordenação da defesa hemisférica. Ver: [http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional\\_news/2013/04/15/chds-perry](http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2013/04/15/chds-perry)

<sup>41</sup> CONFERENCE OF MINISTERS OF DEFENSE OF THE AMERICAS, 1998.

<sup>42</sup> Um importante parceiro dos EUA na agenda regional é a Colômbia. Entre 1998 e 1999, o país aderiu ao Plano Colômbia, que em troca de uma vigilância estreita em seu território contra as chamadas “novas ameaças”, os Estados Unidos ofereciam “apoio à reforma judiciária, projetos de desenvolvimento alternativo, fornecimento de equipamento, treinamento e assistência técnica para a polícia antinarcóticos e para as Forças Armadas, para aumentar a capacidade de erradicar a coca, o cultivo da papoula e realizar operações de interdição”. SOUZA, 2010:67.

<sup>43</sup> CÚPULA DAS AMÉRICAS, 1998.

<sup>44</sup> Que seriam negociadas daí em diante pela Comissão Interamericana para o Controle de Abuso de Drogas (CICAD). As Cúpulas também tinham o esforço de tirar um Plano de Ação de cada encontro, que podem ser encontrados no site da Cúpula (<http://www.summit-americas.org>). Para uma análise detalhada dos Planos ver SOUZA, 2010.

<sup>45</sup> CONFERENCE OF MINISTERS OF DEFENSE OF THE AMERICAS, 2000.

adoção de métodos de transparência em medidas de segurança entre os países, como a ratificação da “*Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisition*”, a participação total na “*United Nations Register of Conventional Arms*” e a produção de textos sobre segurança e defesa, além das já citadas cooperações em torno de informações.

Dessa forma, os anos Clinton frente à presidência dos Estados Unidos foram caracterizados, em termos de agenda hemisférica, pelo esforço de aproximação dos países sul-americanos da agenda estadunidense, aumentando o grau de vinculação de suas ações ao plano acertado dentro dos fóruns multilaterais. A conformação de uma área de livre-comércio - base do conceito estadunidense de democracia -, a reestruturação das forças armadas para dar cabo das novas ameaças e a transparência em segurança e defesa, nos gastos militares e doutrinas, foram os principais esforços em homogeneizar a agenda hemisférica e alcançar os objetivos colocados já na estratégia estadunidense de 1991.

O governo republicano de George W. Bush chegou ao poder em janeiro de 2001, dando continuidade à construção da globalização em bases estadunidenses. Os desafios mantiveram-se os mesmos, tráfico de drogas, as chamadas crises humanitárias, a ameaça de crimes transfronteiriços e o terrorismo. As respostas a estes desafios seguiriam a mesma receita: expansão da democracia e do livre-comércio. Todavia, os ataques às torres do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, mudariam tanto a estratégia quanto a principal ameaça à segurança estadunidense.

Em documento publicado em 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, os Estados Unidos deixaram claro ao mundo uma nova estratégia para alcançar os mesmos objetivos: “*We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world*”<sup>46</sup>. A estratégia nacional de segurança aparece, então, com um tom de vingança contra a ameaça terrorista, que passa quase que a dominar completamente o documento, relegando papel secundário as demais “novas ameaças”.

*“Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that*

---

<sup>46</sup> THE NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2002.

*task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us. To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal—military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists—because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn”<sup>47</sup>.*

Uma mudança de importante peso para a ação dos Estados Unidos no mundo foi a implementação da ideia de ataques preventivos contra o terrorismo<sup>48</sup> (cuja definição é bastante imprecisa): suas veias de comunicação, financiamento e suporte de estados falidos. Nesse cenário, os Estados Unidos invadiram o Iraque em 20 de março de 2003, na busca de armas de destruição em massa e na tentativa de enfraquecer o possível auxílio do país ao fortalecimento de entidades denominadas terroristas pelos americanos - lista que passou a crescer com a vinculação direta do tráfico de drogas com desestabilização política dos países e o terrorismo.

Na dimensão da política interna dos Estados Unidos, a pressão por uma atuação mais forte no mundo foi ganhando espaço. Charles Kupchan<sup>49</sup>, ex-diretor do Conselho de Segurança Nacional, criticou, em 2002, o afastamento da política americana dos temas da política internacional entre o fim da Guerra Fria e o ataque de 11 de setembro, quando o país passou a focar objetivos econômicos em detrimento à segurança. Segundo o autor, ao relegar temas caros a instituições multilaterais na tentativa de dar legitimidade aos seus pleitos e o maior peso a agenda econômica fez com que se arrefecesse o esforço na agenda estadunidense em segurança por parte dos demais países aliados. Outra figura importante da Segurança estadunidense, o diretor da *Naval War College*, Thomas P. M. Barnett (2003), publicou um artigo em que enfatizava que a globalização significava a

---

<sup>47</sup> IDEM.

<sup>48</sup> “*The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism – premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents*”. IDEM: 11.

<sup>49</sup> KUPCHAN, 2002.

diminuição da vulnerabilidade dos Estados Unidos frente aos demais Estados – marcando a ideia de dois sistemas, a própria globalização em oposição a “desconexão” de alguns países.

A despeito de reconhecer que a globalização não significava, de imediato, o fim de problemas para os Estados – demonstrando isso por meio do exemplo de Brasil e Argentina –, argumentava que seguir as regras da globalização significa que “*your standart of living gets better over time*”<sup>50</sup>. Segundo ao autor, os Estados Unidos deveriam se empenhar em expandir cada vez mais a globalização, diminuindo os hiatos nas desconexões de alguns países das regras centrais. Para Barnett, Osama Bin Laden era produto dessas desconexões, uma demonstração de que os Estados Unidos não estavam fazendo bem o seu trabalho. Assim, mais do que “pegar eles onde eles vivem”, os Estados Unidos deveriam deter a habilidade desses terroristas de acessar o *Core* da globalização pela via dos “Estados de Costura” (*Seam States*). Dentre esses Estados<sup>51</sup> o autor inclui o Brasil, espaço onde os Estados Unidos deveriam: (i) incrementar a imunidade do *Core* em relação aos ataques das desconexões; (ii) trabalhar estes Estados como forma de *firewall* a projeções do terrorismo e narcotráfico; (ii) e, mais importante, diminuir a possibilidade desses países se desconectarem.

Tais cobranças parecem ter respaldo da atuação estadunidense no período Bush. Assim como no período Clinton, a Cúpula das Américas e as conferências entre ministros de defesa seriam os espaços em que a agenda de segurança era discutida e avaliada.

A primeira das Cúpulas da era Bush ocorreu no Canadá (2001), em Quebec<sup>52</sup>, que reiterava o combate “*a las nuevas amenazas multidimensionales a la seguridad de nuestras sociedades*”<sup>53</sup>, mas deixava reservado a discussão de planos de ação para a Reunião de Ministros de Defesa. As principais discussões se deram em torno das ameaças a democracia e da pressão para a consecução da ALCA. A interrupção da ordem democrática aparece como uma forte preocupação, levando a sugestão da construção de uma Carta Democrática Interamericana que reforçasse os instrumentos da OEA destinados à ativa defesa da democracia

---

<sup>50</sup> BARNETT, 2003.

<sup>51</sup> México, África do Sul, Marrocos, Argélia, Grécia, Turquia, Paquistão, Tailândia, Malásia, Filipinas e Indonésia.

<sup>52</sup> CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2001.

<sup>53</sup> IDEM, 2001:2.

representativa<sup>54</sup> – tendo a Venezuela como país que reserva a sua posição em relação à interferência do organismo.

Em novembro de 2002, aconteceu a quinta Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em Santiago do Chile<sup>55</sup>, primeira dentro da nova estratégia estadunidense. A reunião teve como principal foco a padronização dos relatórios de informação de defesa dos países e o treinamento de civis e militares em temas de segurança e defesa a partir da CHDS, ressaltando a resolução da ONU, de 2002, que intitulava a América do Sul como “*Peace and Cooperation Zone*”. Ainda no sentido de promover a transparência, os países assinaram a diretriz de publicarem artigos de defesa baseados do documento “*Guidelines for the Preparation of Documents on National Defense Policies and Doctrines*”, preparado pela comissão de segurança hemisférica da OEA, a submissão para a ONU de um Registro de Armas Convencionais – o chamado Livro Branco – e a padronização de metodologia em gastos de defesa.

A segunda Cúpula das Américas na era Bush ocorreu no México, em Monterrey (2004), dando origem a “Declaração de *Nuevo León*”<sup>56</sup>. Nesse encontro os países se comprometeram no esforço de promover a inclusão e a prosperidade econômica no sentido de “enfrentar as novas ameaças à segurança, entra as quais o terrorismo, o crime organizado e o tráfico ilícito de armas”<sup>57</sup>. Os principais temas discutidos foram o do crescimento econômico, o livre-comércio<sup>58</sup>, desenvolvimento social, a governabilidade democrática (reafirmando a *Declaración de Santiago* (1998)), que tinha como base o estado democrático de direito, o combate à corrupção (com base na Convenção Interamericana contra a Corrupção), e o maior acesso e transparência às informações em poder dos Estados.

A sexta Conferência entre ministros da defesa teve lugar em Quito<sup>59</sup>, Equador, no ano de 2004. Nesta reunião, além da reafirmação dos pontos anteriores, o documento ressalta a importância do incremento e a importância da

---

<sup>54</sup> IDEM: 1.

<sup>55</sup> CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2002.

<sup>56</sup> CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2004.

<sup>57</sup> IDEM:1.

<sup>58</sup> A Venezuela se opôs frontalmente ao projeto da ALCA, apontando a reserva quanto ao parágrafo que relaciona a ALCA ao desenvolvimento da região. “Ratificamos nosso compromisso com a consolidação de um bloco regional e de comércio justo, com base para fortalecer os níveis de integração” (IDEM:13). A Cúpula foi marcada ainda pelo protesto de grupos anti-globalização, similar a reunião da OMC em 1999, que foram reprimidos pelas forças canadenses.

<sup>59</sup> CONFERENCE OF MINISTERS OF DEFENSE OF THE AMERICAS, 2004.

inter-relação entre as forças armadas e as forças públicas de segurança, bem como a segurança marítima.

A terceira Cúpula, e última no período Bush, ocorreu na Argentina, em *Mar del Plata* (2005). Esta Cúpula apresenta uma nova retórica, cujos temas da desigualdade econômica, a pobreza, o crescimento econômico, a criação de empregos produtivos possuem maior relevo - além do fato conhecido de ser essa a Cúpula que enterrou definitivamente o acordo da ALCA de maneira multilateral<sup>60</sup>. A construção de uma zona de livre comércio aparece como um dos instrumentos para dar cabo a estes problemas, entretanto, com a dificuldade de se construir a ALCA, os países se comprometiam em realizar um esforço para superar tais dificuldades até a próxima rodada da OMC, que se daria em 2006.

Nessa conjuntura, a preocupação apresentada por Barnett (2003) sobre a ameaça dos países se desconectarem da globalização ganha densidade por conta das mudanças ocorridas na América do Sul. A chegada ao poder de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999, foi um primeiro passo ao não-alinhamento direto do subcontinente às políticas estadunidenses. Esse coro ganhou força com a chegada de Lula da Silva à presidência do Brasil e de Nestor Kirchner na Argentina, ambos em 2003; de Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2005; de Evo Morales na Bolívia, em 2006; e, em 2007, de Rafael Correa no Equador. Nesse sentido é que o documento *National Security Strategy* de 2006 prevê para a América do Sul o combate ao que o documento chama de “*anti-free market populism*” que poderia comprometer os avanços de duas décadas em segurança no subcontinente<sup>61</sup>. A estratégia, então,

---

<sup>60</sup> “Aos poucos, depois de várias tentativas infrutíferas, foi ficando claro que não superaríamos o impasse. Os norte-americanos insistiam em um acordo amplo sobre propriedade intelectual, incluindo normas de observância (*enforcement*). De nossa parte, guardávamos sempre o trunfo dos subsídios agrícolas de forma a manter o equilíbrio das reivindicações. A ênfase em agricultura servia, ademais, para reforçar a unidade do Mercosul. O epitáfio da ALCA só viria a ser escrito em 2005, na reunião de *Mar del Plata*. As orações fúnebres seria, pronunciadas com grande estardalhaço por Chávez e Kirchner. Mas de fato ela já havia morrido, sem que de nossa parte fosse adotada atitude de obstrução. De certa forma, ao defendermos a transformação do projeto original da ALCA em algo mais pragmático e compatível com a manutenção de nossa autonomia para traçar projetos de desenvolvimento, demos um golpe de jiu-jítsu nas negociações. É que o projeto da ALCA, como concebido originalmente, não era para ser nem pragmático nem equilibrado. Tinha natureza política além de econômica. Visava criar um espaço integrado em que os interesses econômicos norte-americanos continuassem a predominar, ao mesmo tempo que demarcava nitidamente uma área de hegemonia dos Estados Unidos”. AMORIM, 2013:74.

<sup>61</sup> “*Our goal remains a hemisphere fully democratic, bound together by good will, security cooperation, and the opportunity for all our citizens to prosper. Tyrants and those who would follow them belong to a different era and must not be allowed to reverse the progress of the last two decades. Countries in the Hemisphere must be helped to the path of sustained political and economic development. The deceptive appeal of anti-free market populism must not be allowed to erode political freedoms and*

seria a de seguir aprofundando os valores democráticos estadunidenses por meio da criação de instituições multilaterais, aumentando a capacidade de previsão de ameaças à segurança e intervenção neste espaço.

A sétima é última reunião ministerial do período Bush, em 2006 na Nicarágua, foi marcada pelo comprometimento dos países em modernizar as instituições hemisféricas de defesa, aumentando a cooperação e programas bilaterais de combate as novas ameaças.

Como pôde ser observado, a partir do governo Bush o terrorismo passou a suplantiar em importância as ameaças do tráfico de drogas, a despeito deste ter passado a ser o elo vinculante entre o terrorismo e os programas colocados em prática na região. Como aponta Souza (2010), o Orçamento para Operações no Exterior (OOE), do Departamento de Estado dos Estados Unidos, para a tríplice fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai) - o que foi denominado como “Grupo 3 +1” – manteve-se de forma crescente desde 2001. Segundo a autora, a percepção é de que desde o atentado de 2001, “e após a ligação feita pelo governo norte-americano entre a guerra às drogas e a guerra ao terror”, a região passou a ser considerada um *safe heaven* “para atividades ilícitas e, entre elas, o terrorismo internacional”<sup>62</sup>.

Em suma, pode-se afirmar que desde a última década do século XX, os Estados Unidos tiveram o papel de conduzir as políticas de Segurança e as estratégias de defesa na região. Seja influenciando na conceituação dos temas, seja criando programas de cooperação para mitigar as assimetrias de poder, força e riqueza entre os países, no sentido de tentar manter uma coesão na missão destes em relação aos desafios colocados nas reuniões. Sempre na direção do inimigo interno, o que significa, em termos de diretrizes operacionais, a transformação das forças armadas em forças de segurança pública, relegando ao segundo plano o papel de dissuasão de forças externas. Na próxima seção apresentaremos a evolução das políticas de segurança e defesa no Brasil a fim de verificarmos o que chamamos de dilema entre ameaças.

### **1-3 As prioridades da agenda de Segurança brasileira**

---

*trap the Hemisphere's poorest in cycles of poverty. If America's nearest neighbors are not secure and stable, then Americans will be less secure". THE NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2006.*

<sup>62</sup> SOUZA, 2010:110.

Dois anos após a primeira Cúpula das Américas, em 1994, e um ano após a primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em 1995, o Brasil publicaria a sua primeira formulação de Política de Defesa Nacional pós-Guerra Fria.

A percepção brasileira sobre o sistema internacional exposta naquele momento era de que, concluída a confrontação Ocidente-Oriente, o processo de reacomodação de forças entre as nações trazia em si instabilidade e imprevisibilidade. A chamada “etapa de transição” era classificada pelo governo como conjuntura “em que se estabelecem novas normas políticas e econômicas para a convivência entre as nações, que se caracteriza pela falta de paradigmas claros e a participação crescente de atores não governamentais”<sup>63</sup>. Identifica que com o fim da luta ideológica, que se arrastava também para o campo militar, e o fim das “generalizações simplificadoras” vigentes, existia, então, a necessidade de o País encontrar novas prioridades e incorporar estratégias “sem matrizes ideológicas”<sup>64</sup>.

Ao tratar da questão geopolítica, utiliza-se do conceito de “espaço regional” em que o Brasil, por seu tamanho e sub-regiões internas que fazem ligação com diversos países (região amazônica, atlântica, do rio da Prata e do Cone Sul), deve concentrar seus esforços na massa territorial da América do Sul e também no Atlântico. Aqui é importante ressaltar uma mudança de viés da política externa brasileira, e que tem claro impacto para a política de segurança desse período: a construção da identidade sul-americana do Brasil. Segundo Couto, o surgimento dos regionalismos no pós-Guerra Fria com a área de livre-comércio na América do Norte e a aproximação do Cone Sul a partir dos Acordos do Mercosul – diminuindo sobremaneira as distensões entre Brasil e Argentina – criaram um ambiente propício para que fosse forjada um novo entendimento de inserção do Brasil. “Assim, o Brasil (...) escolheu o continente sul-americano como seu horizonte regional”<sup>65</sup>.

Essa nova identidade brasileira se expressava na análise da conjuntura regional, quando há o entendimento de que a região sul-americana está distante dos focos de tensão mundial e, portanto, não há a necessidade de militarização desse espaço: “o retorno da democracia no continente diminui a possibilidade que se

---

<sup>63</sup> *Política de Defesa Nacional*, 1996

<sup>64</sup> IDEM

<sup>65</sup> COUTO, 2006: 117-118.

produzam conflitos”<sup>66</sup>. O fortalecimento do Mercosul, o Tratado de Cooperação Amazônica e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul são analisados como resultados de ação diplomática concreta que circundam o país como uma “auréola de paz” que permite liberá-lo para a missão de desenvolver o país economicamente, buscando lutar contra a desigualdade social.

Não obstante o entendimento de os países da região não oferecerem riscos à segurança nacional, a Política de Defesa de 1996 aponta para riscos originários em outras partes do globo que podem comprometer a zona de paz sul-americana: “são motivos de preocupação as ações de grupos armadas que estão ativos em países que fazem fronteira com a Amazônia brasileira e o delito internacional”<sup>67</sup>.

Dessa maneira, os objetivos colocados para a Segurança e Defesa nacional são: garantir a soberania nacional; garantir o Estado de Direito e as instituições democráticas; a coesão e unidade nacional; a salvaguarda das pessoas, bens e recursos sob a jurisdição brasileira; a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior incorporação ao processo decisório internacional; e contribuir para a manutenção da paz internacional. O documento aponta a diplomacia ativa “orientada para a paz” e a dissuasão de caráter defensivo como orientação estratégica para lograr os objetivos apontados, baseando-se em diretrizes discutidas anteriormente nos documentos da Cúpula das Américas, dentre as de maior destaque: promover a posição brasileira de desmantelamento de arsenais nucleares; intensificar o intercâmbio com as forças armadas das nações amigas; modernizar as forças armadas em suas capacidades logísticas, de vigilância e de adestramento de seu recurso humano em congruência com os objetivos constitucionais.

De forma sintética, é interessante notar três pontos importantes da Política de Defesa Nacional de 1996. O primeiro é a percepção de um mundo menos estatal, em realidade em uma transição de um mundo estadocêntrico para um mundo cujas entidades não governamentais passam a ter maior peso. Assim, a cooperação para a estabilidade torna-se fator de primeira ordem, liberando o país para buscar o desenvolvimento econômico, o que nos leva ao segundo ponto referente à percepção de ameaças. Ainda que o documento faça referência à preparação para a defesa da soberania territorial e coesão do Brasil – missão constitucional das forças armadas -, o crime internacional e os grupos armados na fronteira, ligados ao tráfico

---

<sup>66</sup> IDEM

<sup>67</sup> IDEM

de drogas, passam a ser uma ameaça à estabilidade e a paz na região. E, por último, a inexistência da vinculação entre defesa e desenvolvimento econômico, colocando ambas como complementares apenas no sentido de que essa gera ambiente para o florescimento da seguinte.

Já na primeira década do século XXI, como apontamos ainda na segunda parte deste capítulo, a América do Sul viu chegar ao poder de seus principais países governos progressistas (ainda que de diferentes matizes) que possuíam o não alinhamento direto a Washington como denominador comum. Em 2005, dois anos após a chegada de Lula da Silva no poder, o Brasil desenvolveu uma nova política cujas bases mudam sobremaneira em relação ao documento exposto anteriormente.

A Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, afora apresentar a leitura do Estado brasileiro quanto ao ambiente internacional e as diretrizes e orientações, reconceitua os termos Segurança e Defesa, além de expandir a região de interesse do Brasil e alterar o entendimento de ameaças.

A Segurança é entendida em sentido amplo, o que significa que não só o poder militar conta para essa política. Nesse sentido, ademais da defesa externa, ficariam sob o guarda-chuva da Política de Segurança: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, de educação, de desenvolvimento tecnológico, de saúde e industrial - como a indústria de defesa. Entendida como a “condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças”<sup>68</sup>, o conceito de Segurança aproxima-se da ideia de projeto nacional. A Defesa, por sua vez, é colocada como “conjunto de medidas e ações do Estado”<sup>69</sup>, possuindo preponderância o poder militar e que seriam aprofundadas em 2007 na Estratégia Nacional de Defesa (END) que discutiremos mais adiante.

Nesta política de defesa o governo utilizou-se da ideia de “entorno estratégico” como espaço que afeta diretamente a segurança nacional e que deve ter do Brasil a máxima atenção. Este espaço é constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa atlântica da África e a Antártica, ademais de chamar atenção para o Caribe dado a proximidade com o norte brasileiro e obviamente com a parte norte da América do Sul. Mantém-se a ideia de América do Sul como região pacífica, porém esse maior grau de estabilidade é atribuído aos

---

<sup>68</sup> Política Nacional de Defesa (PND), 2005:2.

<sup>69</sup> IDEM

processos de desenvolvimento econômico e social que contribuem para a coesão do subcontinente. Nesse aspecto, a integração regional é observada como a principal missão do Brasil, assim como a responsabilidade de estender a integração em termos de defesa<sup>70</sup>.

Do ponto de vista do ambiente internacional e ameaças, atribui-se como em 1996, a imprevisibilidade ao sistema. Não obstante, tal imprevisibilidade não aparece ligada diretamente às novas ameaças, ainda que o terrorismo e o narcotráfico apareçam como preocupação no documento, sendo essa derivada de um entendimento do sistema internacional menos cooperativo, como espaço em que “os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo encorajar alianças ou gerar conflitos de variadas intensidades”<sup>71</sup>. Há a percepção de que um conflito de caráter global entre Estados é pouco provável, sendo as hipóteses de (i) fragmentação dos Estados por conflitos de diversas nuances; (ii) intensificação de conflitos por recursos naturais; e (iii) o veto tecnológico de países desenvolvidos como principais ameaças.

A partir do exposto, são criados os Objetivos Nacionais de Defesa e as orientações. Nos objetivos, além daqueles previstos na constituição, e que foram expostos em 1996 como principais, à PND de 2005 são acrescentados: a contribuição para a estabilidade regional; a constante modernização das Forças Armadas e a cobertura total do território nacional; o desenvolvimento da indústria nacional de defesa com fins a dar autonomia ao Estado em tecnologias e produção; e desenvolver o potencial logístico de defesa e mobilização (infraestrutura). As orientações reafirmam algumas questões já existentes na política de 1996, como a participação em ações humanitárias e missões de paz da ONU, necessidade de prevenção contra o terrorismo. Entretanto, há um forte ensejo em ampliar a capacidade de manter suas linhas de comunicação marítima e aérea no seu entorno estratégico; em promover a integração da indústria de defesa sul-americana como diretriz da integração de segurança; e desenvolver os setores espaciais, cibernéticos e nucleares.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), de 2008, dá sequência à Política criando um projeto de aplicação das diretrizes da PND. A END reafirma a vinculação

---

<sup>70</sup> Dentro deste esquema de integração regional em defesa, o Brasil deu um grande passo na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2009, dentro de um escopo maior, o da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo Tratado Constitutivo fora assinado no ano de 2008.

<sup>71</sup> IDEM, 2005:7.

entre defesa e desenvolvimento nacional, baseada nos conceitos de independência em relação aos vetos estrangeiros (seja em capital ou tecnologia). Em três eixos estruturantes (organização das Forças Armadas, reorganização industrial e composição dos efetivos das Forças Armadas) a estratégia nacional apresenta as diretrizes a serem seguidas pelo Brasil. Dentre estas, as principais são as que versam sobre dissuasão de concentração de forças hostis nas fronteiras jurisdicionais brasileiras (seja por terra, ar ou água), repúdio a tutela sobre a Amazônia e o estímulo à integração em defesa na América do Sul. Do ponto de vista dos principais pontos de atrito, três linhas de ação aparecem em relevo: ameaças de forças militares superiores às brasileiras na região amazônica<sup>72</sup>; ameaça de conflito armado no Atlântico Sul; e, ameaça de guerra que ultrapasse os limites de uma guerra regional controlada, como efetivo ou potencial de armamento nuclear<sup>73</sup>. Contudo, quando apresentadas as principais preocupações à segurança nacional, o documento traz como uma das principais diretrizes a mobilização de diversas instâncias do Estado para

“a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contra-terrorismo, a cargo do Ministério da Defesa e da Justiça e do Gabinete da Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR)”<sup>74</sup>.

Assim, quando analisadas em termos de evolução, as políticas de Segurança e estratégia de Defesa apontam para um novo norte a ser seguido pelo Brasil. O primeiro ponto que as divide é a da ligação direta, na PND (2005), entre desenvolvimento e Defesa. Se na primeira (1996) a defesa servia como forma de estabilizar politicamente a região para que florescesse a atividade econômica, na segunda (2005) a ligação entre defesa e economia se faz presente: com a preocupação da indústria de defesa que vai além do desenvolvimento da capacidade bélica, com o desenvolvimento de diversos setores (telecomunicações e informática, por exemplo) que mitigam diretamente vulnerabilidade do Brasil e da região. O segundo ponto é a inclusão das ameaças provenientes de outros Estados

---

<sup>72</sup> Vale lembrar que nas Américas, apenas os Estados Unidos têm força superior à brasileira, 1,4 milhão de efetivo nas três forças, contra 288 mil, respectivamente. Dados baseados em “The Military Balance 2002/2003”, disponível em: <http://www.segurancaedefesa.com/Tamanho.html>.

<sup>73</sup> Estratégia Nacional de Defesa (END), 2008:48.

<sup>74</sup> IDEM: 65.

como forma de veto à projeção e desenvolvimento do Brasil. E, por último, é a ideia de entorno estratégico. Ainda que a América do Sul e o Atlântico Sul estejam no documento de 1996, estas regiões aparecem como áreas importantes para o País e não como responsabilidade de defesa - além de expandir essa ideia para a costa ocidental do Atlântico Sul.

Porém, o ponto que as une parece ser ainda forte o bastante para estruturar diversas políticas do Estado brasileiro. O terrorismo aparece entre as principais discussões da inteligência brasileira<sup>75</sup>, além dos casos recentes cooperações da Divisão Antiterrorismo (DAT) da polícia federal brasileira<sup>76</sup>, cuja estrutura foi financiada pelos Estados Unidos. Caso similar ocorre desde o final dos anos de 1970, quando o Brasil passou a assinar uma série de acordos em política pública com financiamento e apoio dos Estados Unidos para o combate ao tráfico de drogas<sup>77</sup> – o que, de fato, passa a implementar a diretriz política em saúde e segurança pública fora do escopo pensado na PND e na END.

Fica claro, assim, que há um ensejo em se mudar de rumo na política de Segurança, tornando-a mais próxima de política externa (integração regional) e do processo de desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, dando coesão às políticas brasileira em seu entorno estratégico. No entanto, quando verificamos na prática as políticas brasileiras em termos de Segurança, percebemos o dilema que nos referimos no título desta dissertação. Ao mesmo tempo em que são publicados ambos os documentos e que se intensificam os debates sobre a agenda brasileira no Atlântico Sul, na África e na América do Sul, o Brasil continua atrelando sua política de segurança à agenda hemisférica dos Estados Unidos no instante em que

---

<sup>75</sup> Pode-se observar a partir das publicações da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) a importância do tema para a instituição, sobretudo em sua Revista Brasileira de Inteligência. Ver em: [http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/?tac=Publica%E7%F5es](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Publica%E7%F5es).

<sup>76</sup> Em 15 de setembro de 2013, o jornal Folha de São Paulo denunciou o acesso privilegiado dos agentes estadunidenses à estrutura da Polícia Federal. Ver em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/09/1342289-agentes-da-cia-conseguem-atuar-livremente-no-brasil.shtml>

<sup>77</sup> Como, por exemplo, o “Memorando de Entendimento Sobre o Controle de Narcóticos e Aplicação da Lei Entre o Governo Da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos”, de 2008, que dispõem sobre programas de auxílio à Polícia Federal em missões como: prevenções às drogas, lavagem de dinheiro, treinamento de efetivo e etc. Além de colocar metas de desempenho para a liberação de verbas. Para acesso ao memorando completo: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b\\_186/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_186/). Ainda dentro do endereço <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/>, é possível verificar a evolução desse tipo de entendimento internacional no combate às drogas desde o final dos anos de 1970.

a ameaça interna propagada pela potência hemisférica passa ser uma bússola importante para o Brasil.

A partir do exposto, nos questionamos sobre a raiz dessa projeção da agenda dos Estados Unidos e do caráter interno da ameaça. De modo a entender este movimento é que nos debruçamos nos próximos capítulos sobre a evolução da percepção de ameaças pelo Brasil num período que nos parece ser o de maior relevância para observarmos um processo gradual de implantação da ameaça interna como principal fator de vulnerabilidade do país.

## **Capítulo 2 – Segurança Nacional de 1930 à Segunda Guerra Mundial: a ameaça que vem de fora.**

Tanto neste segundo capítulo quanto no último perseguiremos o objetivo de demonstrar a relação entre a projeção da agenda estadunidense de segurança e a proeminência da ameaça interna na agenda de segurança do Brasil. Para tanto, nesse primeiro esforço, trataremos de apresentar um período em que o Brasil se imputava uma agenda baseada na dissuasão externa, para em seguida avançarmos na discussão e apontarmos os pontos de ruptura em uma nova conjuntura. Assim, o capítulo divide-se em três partes: a primeira trata da importância do Exército no processo de centralização de poder no Brasil e o surgimento da filosofia que guiou a corporação no esforço de modernização do País no início do século XX; em seguida discutiremos um dos aspectos centrais para tal esforço: a leitura geopolítica e o entendimento de ameaça ao País; e, por fim, como ambas as variáveis se expressam na agenda de segurança brasileira até a Segunda Guerra mundial.

### **2-1 Um Exército sem Nação: centralização de poder e preparação para a guerra**

Ao passarmos pela história do Brasil no século XX, fica evidente a importância do Exército no desenrolar do que se convencionou chamar de “período desenvolvimentista”. Quando analisamos tal história a partir do prisma da Segurança e Defesa torna-se indissociável o processo de desenvolvimento econômico, de fortalecimento e centralização de poder no Brasil, cuja participação do Exército foi fundamental. Nesta seção exploramos as raízes dessa proeminência e buscamos ligá-la ao nosso objeto, que é sabidamente a agenda de Segurança e o entendimento de ameaça.

A tensão entre a corporação das armas e o governo brasileiro certamente deita suas raízes ainda no Século XIX. A relação do Exército com o poder ao qual servia - o Império - apresenta uma relação singular. Ao mesmo tempo em que dava condições para que fosse mantida a união territorial e a própria manutenção do poder central, sofria em não poucas oportunidades ataques a sua própria existência. Segundo Quartim de Moraes (1991), tal fato se dava pela própria estrutura social do

Brasil, ou melhor, pela falta de uma aristocracia, “uma nobreza de espada”, a quem concederia confiança para a permanente formação de oficiais<sup>78</sup>.

Além da própria coroa, as oligarquias regionais exerciam pressão similar, ainda que, provavelmente, o interesse girasse em torno de enfraquecer o poder central e fortalecer o poder regional, no que mais tarde ficaria conhecido como ultrafederalismo. Ambas as posições podem ser apreendidas nas palavras de Quartim de Moraes.

“Em 1831, ano da abdicação de D. Pedro I, os efetivos do Exército, que eram de 30.000 homens em 1830, foram reduzidos a 14.342. As dotações orçamentárias também foram drasticamente reduzidas pela Regência: as despesas do Ministério da Guerra, que, em 1829 (quando já havia terminado a Guerra da Cisplatina) representaram 37% das despesas totais do governo, foram reduzidas a 20%. Não era, evidentemente, por espírito antimilitarista e ainda menos por convicções pacifistas que a oligarquia agrária trabalhava sistematicamente no sentido de enfraquecer o Exército. O que neste a inquietava era seu caráter de braço armado do Poder Central. As bases do poder político de uma classe dominante rural são locais. Só uma força armada política e organicamente descentralizada constituiria um instrumento de hegemonia subordinado ao poder local dos grandes plantadores escravocratas.”<sup>79</sup>

No mesmo sentido é que Azevedo Amaral aponta ainda em 1940, na importante revista estadonovista *A Nação Armada*, as dificuldades encontradas pelos militares no período da República Oligárquica.

“Entre os chefes militares que conheciam as realidades e procuravam por todos os meios ao seu alcance preparar o melhor possível o aparelhamento da defesa nacional e os políticos civis, infiltrados de democratismo, de liberalismo, de pacifismo e de todos outros ismos criados pelas ideologias internacionalizantes e dissolventes do século XIX, havia um antagonismo irreduzível e se travava uma luta surda e ininterrupta. Os orçamentos do Exército e da Marinha eram as vítimas sistematicamente preferidas para as operações multilantes da cirurgia financeira dos políticos parlamentares”<sup>80</sup>.

A constante oposição entre militares e oligarquia é explícita quando da consecução da chamada Guarda Nacional, que na realidade eram as forças dos

---

<sup>78</sup> MORAES, 1991:28.

<sup>79</sup> IDEM

<sup>80</sup> AMARAL, 1940:18.

estados brasileiros pra fazer frente ao poder central. Criava-se, então, uma espécie de dualidade de forças – a Guarda Nacional se colocava à disposição do Ministro da Justiça e o Exército ao Ministro da Guerra. Dessa maneira, as oligarquias regionais poderiam disputar poder com o governo central já que estavam livres do alistamento no Exército aqueles que se alistassem na Guarda.

O Exército sofria, constantemente, redução em sua capacidade, mesmo em conjunturas em que a corporação havia atuado conforme sua missão de dissuadir ameaças externas, como no caso da Guerra do Paraguai (1864-1870). As forças que enfrentaram o Paraguai contaram com aproximadamente 100 mil homens no auge da guerra e chegaram às portas do golpe que proclamou a República com 13,5 mil homens<sup>81</sup> - efetivo menor do que o Exército contava em 1850, quando possuía 15 mil homens.

A despeito do longo período em que o Exército lutou tanto pela sua existência quanto pela preponderância em relação às forças dos estados brasileiros, a história da República Velha ilustra de forma substancial o crescente peso do Exército no desenvolvimento da história do Brasil republicano, já que o período se inicia e tem seu fim com levantes militares e marca a construção do ideário do Exército como “única instituição nacional”. Segundo Quartim de Moraes, o principal personagem da campanha civilista contra o Marechal Hermes da Fonseca, Rui Barbosa, é quem vai formular, ainda na constituição de 1891, a ideia das Forças Armadas como “nacionais” e “permanentes”: “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”<sup>82</sup>. Quartim nota ainda que “ao exorcizar o espectro da dissolução do Exército, o texto de Rui Barbosa afastou, ao mesmo tempo, o fantasma da ruptura da unidade nacional brasileira”<sup>83</sup>. O autor apresenta o aspecto de continuidade dessa ideia que se ecoaria nas Constituições desde então, criando “uma peculiar tradição jurídica (...): a de que as Forças Armadas são a única instituição brasileira cuja vocação nacional e cuja perenidade encontram-se explicitamente formuladas no texto constitucional”<sup>84</sup>.

Interessante notar que a corporação de armas do poder central tenha tardado em voltar forças contra a dinâmica do governo monárquico, dado a política deste em

---

<sup>81</sup> CARVALHO, 2005:30.

<sup>82</sup> MORAES, idem:55.

<sup>83</sup> IDEM:58.

<sup>84</sup> IDEM: 60.

relação ao Exército. Mas, logo da derrubada da monarquia, os militares passaram ao conflito político direto com as oligarquias regionais. Tal fato é ilustrado pelas “guerras de salvação” que ocorreram na segunda década do século XX<sup>85</sup>.

Segundo Murilo de Carvalho, a Proclamação da República se apresenta como um “primeiro ensaio”<sup>86</sup> do envolvimento gradual do exército na política nacional que seria consolidado com o Estado-Novo, cujo estabelecimento remonta a uma corporação coesa, robusta e fortalecida frente a qualquer grupo regional capaz de ditar o rumo a ser seguido pelo Brasil. Segundo Campos Coelho, a República Velha significou o rompimento do Exército com os “vínculos primários” que o ligavam à sociedade.

“com a Proclamação da República, este sentimento de individualidade manifestou-se, sobretudo entre os oficiais “científicos”, sob a forma de uma aguda consciência de sua condição militar e da existência do Exército como entidade única e distinta na sociedade brasileira”<sup>87</sup>

O período da República Velha caracterizou-se pela busca tanto de identidade quanto do papel a ser exercido na sociedade pela corporação das armas<sup>88</sup>. Campos Coelho apresenta a tese de que a evolução do Exército foi marcado por três pontos centrais: interesses e necessidades da própria organização em se modernizar; autonomia em relação ao sistema societal; e, o fechamento ao influxo político dos civis<sup>89</sup>.

Carvalho (2005) aponta que a tradição civilista do Império impelia os militares republicanos a criarem ideologias que justificassem a intervenção do Exército na sociedade. Ainda no fim do Império, a doutrina do Soldado-cidadão, que tinha por trás Rui Barbosa e Benjamin Constant, foi utilizada como respaldo para a ação de 15

---

<sup>85</sup> “No manifesto de fundação de seu partido [os republicanos do Partido Republicano de 1870], aqueles republicanos, estritamente vinculados à cafeicultura paulista, exprimiam com maior clareza o objetivo político-institucional essencial pelo qual lutavam: a “autonomia das províncias”, elevadas à categoria de “Estados” e, por conseguinte, “o regime da Federação” (...) Nesse sentido o que pretendiam aqueles republicanos históricos era fazer do Brasil uma federação de Estados independentes”. MORAES, idem:35.

<sup>86</sup> CARVALHO, idem:42

<sup>87</sup> COELHO, 2000:79

<sup>88</sup> Aqui demos preferência para autores que leem o Exército como uma organização, ou como chamou Murilo de Carvalho, “instituições totais”. Para uma leitura que considera o Exército como representante ou a serviço de alguma classe específica da sociedade, ver: SODRÉ, Nelson Werneck. História militar do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

<sup>89</sup> COELHO, idem:43.

de novembro de 1889. O ímpeto civilista dos soldados continha a ideia de que o cidadão fardado estava excluído da vida nacional, sobretudo pela elite política. “Implicava a suposição de que o soldado, por ser militar, era um cidadão de segunda classe e que devia assumir a cidadania plena sem deixar de ser militar ou, nas formulações mais radicais, exatamente por ser militar”<sup>90</sup>. Entretanto, aponta também a ambiguidade desse pensamento, orientada pelo positivismo dos bacharéis<sup>91</sup>, que ao defender a redução do hiato entre os papéis civis e militares com afincamento acabavam por privilegiar a extinção do militar em favor do cidadão.

Duas outras ideologias são apresentadas por Murilo de Carvalho no debate que se abriu no início do século XX quando a questão da modernização e profissionalização do Exército era trazida à tona. A ideologia do Soldado-profissional, posição que é atribuída pelo autor a Leitão de Carvalho, e que se opunha frontalmente a participação do Exército em cargos políticos, afastando-o das lutas político-partidárias e atribuindo à organização a única missão de defesa externa do País. A terceira posição, chamada de Soldado-corporação, rejeitava a tese apresentada pelos bacharéis, aproximava-se da visão de profissionalização e defesa representada por Leitão de Carvalho, mas se imputava a missão de também organizar a vida da nação. Nesse sentido, autores como João Quartim de Moraes (1991), José Murilo de Carvalho (2005) e Frank MacCann (2009) se distanciam da interpretação de Edmundo Campos Coelho (1976) sobre a preocupação estrita com a corporação e apresentam tal disposição para moldar a nação a partir de determinado rol de ideias.

Dentro da terceira ideologia apresentada inscreviam-se um grupo de oficiais conhecidos pela alcunha de *Jovens Turcos* e que teriam grande expressão na vida nacional. Hermes da Fonseca, então Ministro da Guerra de Afonso Pena, e o chanceler barão do Rio Branco<sup>92</sup>, grandes entusiastas do modelo alemão de organização do exército, instituíram uma série de três visitas (1906, 1908 e 1910) ao

---

<sup>90</sup> CARVALHO, idem:39.

<sup>91</sup> Os chamados bacharéis pregavam uma ciência nobre para o Exército, a paz em detrimento da guerra. Assim, segundo COELHO (2000), os militares passaram aos postos políticos, distribuindo-se na administração de dez estados, além de assentos no parlamento. O Clube Militar passou a organizar delegações pelos estados a fim de apontar as diretrizes do Exército para os assuntos de primeira ordem do País. Segundo o mesmo autor, faltava ao Exército uma concepção clara de que tipo de regime deveria ser instalado, fato que os tirou do poder com o fortalecimento das oligarquias regionais e os fracionou em algumas clivagens internas.

<sup>92</sup> O Barão do Rio Branco chegou ao Império Alemão em 15 de abril de 1901, em missão diplomática permanente. Nesse período pôde criar ambiente para o estreitamento das relações entre os dois países. Ver mais em: CORRÊA, 2009.

país dos teutões<sup>93</sup> em busca de formação para os oficiais brasileiros. Imbuídos do “espírito prussiano” é que nasce a clivagem dentro do Exército denominada de Jovens Turcos<sup>94</sup>. Em retorno ao Brasil, este grupo cria, em 1913, a revista “A Defesa Nacional” em que advogavam tanto a profissionalização e modernização do Exército quanto a necessidade deste dar rumo à nação, em última análise criá-la de forma robusta e centralizada.

Dentre os principais temas dessa publicação destacam-se a ideia de criação de uma base industrial, passando pela consecução de indústrias de base que dariam suporte a criação da indústria de defesa capaz de dar autonomia ao Brasil em caso de guerra, além das questões de infraestrutura. Outra ideia central para os Jovens Turcos é a noção de “Estado orgânico” que luta de forma coesa pela sobrevivência. Esta concepção fundamenta-se na ideia de “guerra total” trazida a partir do intercâmbio de experiências com os alemães – a chamada “nação em armas”. A conjuntura da Primeira Guerra Mundial ajudou a alavancar as ideias postuladas pelos Jovens Turcos, sobretudo as de profissionalização e necessidade estratégica de defesa do País.

Importantes nomes para o governo que se instalaria com a Revolução de 1930, seja em relação à execução de políticas, como o tenente-coronel Góes Monteiro (comandante militar da Revolução de 1930), seja em relação à diretriz estratégica geopolítica e de ameaça que seria levada a cabo pelo governo, como o capitão do Exército Mario Travassos, passaram pela revista. O primeiro esteve presente desde 1921, como representante regional, e o segundo já em 1913, mas como redator secretário desde 1926.

Góes Monteiro teve papel essencial na coesão do Exército ainda na década de 1930, dado a clivagem ocorrida desde 1930 em que parte “obedecia às ordens do

---

<sup>93</sup> Ainda na questão do embate entre as forças da oligarquia e o Exército no início do século XX é importante lembrar que a Guarda Nacional paulista já havia recebido uma missão militar francesa em 1906, coisa que o Exército só receberia em 1920. Quartim de Moraes (1991:85) relembra que em fins do século XIX e início do século XX, surgia a ideia de reforma do aparato militar. Países como Argentina e Chile já haviam recebido uma missão alemã para a modernização de sua instituição (idem: idem) aponta a obra do capitão Liberato Bittencourt, “A reforma do Exército”, de 1904, “no qual preconizava a adoção do modelo chileno, cujo exército organizado segundo rígidos critérios prussianos, desbaratara as tropas peruanas e bolivianas, e insistia no contraste entre sua disciplina e sua capacidade bélica e nossa “organização militar atrasada””.

<sup>94</sup> Esse nome foi dado, em um primeiro momento, de forma pejorativa em referência aos oficiais turcos que estudaram na Alemanha e que iniciaram em 1889 o movimento que derrubou a monarquia naquele país.

quartel-general revolucionário”, e parte “que obedecia ao Ministro da Guerra”<sup>95</sup>. Nesse momento, Bertoldo Klinger, chefe da revista e leal ao Ministro da Guerra, advogava novamente uma intervenção dos militares na política, ao ponto de defender que o “posto supremo” de direção do Brasil seria o Estado-Maior<sup>96</sup>. No sentido de unificar o exército e de ganhar poder em relação aos oficiais de maior patente, a figura de Góes Monteiro passa a ter relevo com a sua rápida ascensão promovida pelo governo Vargas<sup>97</sup>.

Com a gradual centralização da corporação em suas mãos, Góes Monteiro passou a dar a linha mestra para a atuação do Exército em diversas frentes. Opunha-se a utilização da força militar como guarda pretoriana, ao antimilitarismo e a uma visão positivista do sistema internacional. Apontava essa ideia como “incondizente com o espetáculo darwiniano do *“struggle for life”* mundial”<sup>98</sup>. Abaixo apresentamos três passagens reproduzidas em Campos Coelho (2000) que sintetizam a visão de Góes.

“(…) sendo o Exército um instrumento essencialmente político, a consciência coletiva deve-se criar no sentido de se fazer a política do Exército, e não a política no Exército (...) A política do Exército é a preparação para a guerra, e esta preparação interessa e envolve todas as manifestações e atividades da vida nacional, no campo material – no que se refere à economia, à produção e aos recursos de toda natureza – e no campo moral, sobretudo no que concerne à educação do povo e à formação de uma mentalidade que sobreponha a tudo os interesses da Pátria”<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> COELHO, idem:104.

<sup>96</sup> “O Exército precisa estar aparelhado para sua função conservadora e estabilizante dos elementos sociais em marcha e preparado para corrigir as perturbações internas, tão comuns na vida tumultuária das sociedades que se formam”. CARVALHO, idem:41 apud KLINGER, Bertold. “Os militares e a política”. A Defesa Nacional XVIII, 202, 203, 204 (out-nov-dez), p. 15-17.

<sup>97</sup> Em entrevista para Lourival Coutinho (1956:2), em “O General Góes Depõe...”, o general Góes aponta explicitamente a importância do período germânico do Exército quando questionado sobre a sua posição de prestígio dentro das Forças Armadas: “Acredito que o cumprimento do dever, a que nunca me recusei, e meu autodidatismo em assuntos militares, principalmente depois que me deixei empolgar pelos ensinamentos do Exército alemão em questões de tática e organização, isto é, estudos sobre a guerra, conduziram-me a essa posição que o senhor chama prestígio e que eu preferia dizer: consciência profissional”.

<sup>98</sup> COELHO, idem:112-114.

<sup>99</sup> A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército. Rio de Janeiro: Andersen Editores, p. 133 apud COELHO, 2000:115.

Desta forma, não bastava a organização do exército, ou das Forças Armadas como um todo, mas antes a organização e a criação da nação, cuja responsabilidade recaía sobre o Exército.

“O exército e a Marinha são, por conseguinte, os responsáveis máximos pela segurança interna e externa da Nação, precisando para este fim serem evidentemente tão fortes quanto possível, de modo que nenhum outro elemento antagônico à sua finalidade possa ameaçar os fundamentos da pátria. Nestas condições, as forças militares têm de ser, naturalmente, forças construtoras, apoiando governos fortes, capazes de movimentar e dar nova estrutura à existência nacional, por que só com a força é que se pode construir, visto que com fraqueza só se constroem lágrimas”<sup>100</sup>.

“o meio mais racional de estabelecer, em bases sólidas, a segurança nacional, com o fim sobretudo de disciplinar o povo e obter o máximo de rendimento em todos os ramos de atividade pública, é justamente adotar os princípios de organização militar, contanto que seja isenta do espírito militarista”<sup>101</sup>.

A partir do panorama exposto é possível verificar que a corporação em armas do poder central passou a ter um papel cada vez mais relevante na vida da sociedade brasileira, sobretudo na República Velha, cujo embate com as oligarquias ocorreu paralelamente à construção de uma ideologia de intervenção que teve auge com os Jovens Turcos. A Revolução de 1930 deu capacidade para que um desses oficiais, Góes Monteiro, desenvolve-se um ideário para o exército e que tal fosse colocado em prática. Do ponto de vista interno, pode-se dizer que houve a centralização de poder no Brasil e que este foi colocado sob a tutela dos militares ainda nos anos de 1930.

Na próxima seção discutiremos o aspecto externo dessa unificação e centralização de poder. A visão geopolítica e a percepção de ameaça para o Estado brasileiro.

## **2-2 A Bússola Geopolítica para a Projeção Continental do Brasil**

Partícipe do movimento dos tenentes ainda no início do século XX, o general Mário Travassos teve papel fundamental na determinação das diretrizes geopolíticas

---

<sup>100</sup> IDEM

<sup>101</sup> IDEM, idem:16

e percepções de ameaças no regime instaurado pela Revolução de 1930. Alguns autores atribuem a continuidade de seu pensamento mesmo após a Segunda Guerra mundial e o Golpe de Estado de 1964<sup>102</sup>. Sua obra de 1931 é a de maior expressão e a que teve maior impacto dentro da corporação de armas na identificação das vulnerabilidades brasileiras frente aos desafios. Vale notar as palavras do historiador argentino, Miguel Angel Scenna, em sua obra “*Argentina – Brasil: Cuatro siglos de rivalidad*”, de 1975:

“No começo da década de trinta apareceu no Brasil um livro singular que deveria exercer uma profunda influência que chega aos nossos dias. Não foi por certo um *best-seller* comentado pela crítica, nem um sucesso literário de impacto direto. Passou despercebido para o grande público, não alcançou tiragens maciças, nem provocou comentários entusiásticos na imprensa dominical. Seu título era pouco propício para atrair leitores: *Projeção continental do Brasil* e seu autor um adusto e desconhecido capitão do exército brasileiro chamado Mário Travassos, duas condições pouco alentadoras para cobrir as vitrines das livrarias. Sem dúvida o livro foi lido e relido por quem devia lê-lo e de certa forma passou a ser o pilar teórico sobre o qual se levanta o Brasil de nossos dias”<sup>103</sup>

Em prefácio à terceira edição da obra *Projeção Continental do Brasil*, de 1938, logo após a constituição do regime do Estado-Novo, Pandiá Calógeras, primeiro ministro civil da guerra (entre 1919 e 1922, no governo Epiácio Pessoa), chamava atenção para a feição definitiva que a obra tomava e que era “forçoso reconhecer a oportunidade dessa iniciativa, agora que o espírito geográfico começa a aparecer como *substratum* das decisões dos homens de governo no Brasil”<sup>104</sup>: “Leiam-no os estudiosos, os que têm responsabilidade de governo. Como eu, ao finalizar, o relerão. Nele todos os homens de boa fé acharão o que aprender”<sup>105</sup>.

É importante sublinhar ainda, como já dissemos anteriormente, a participação de Mário Travassos na revista *A Defesa Nacional* na qual, a partir de 1926, passou a assinar artigos que tratavam não só de questões geopolíticas, mas também da necessidade premente em dotar a organização militar de força para que essa fizesse frente às ameaças que pudessem frustrar o projeto nacional daquele então. Para

---

<sup>102</sup> Como, por exemplo VIEIRA (2008), em “Modelo Travassiano – a geopolítica que guia o Brasil na ditadura e na democracia”.

<sup>103</sup> SCENNA, Miguel Angel. *Argentina – Brasil; Cuatro Siglos de Rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla, 1975 apud MARTINS, 2011:41.

<sup>104</sup> TRAVASSOS, 1935:XXVI.

<sup>105</sup> IDEM:XXXI.

nossa discussão, centrada no entendimento de ameaças, é interessante focarmos em sua obra magna de 1931.

*Projeção Continental do Brasil* divide-se em três partes, sendo as duas primeiras as de maior relevo para nossa discussão pelo fato de apontar às ameaças ao Brasil, tendo a última um caráter mais prescritivo sobre “o que fazer” a partir da constatação dos dois primeiros terços do livro.

Travassos parte então da “montagem geográfica da América do Sul”. Segundo a percepção desse autor, o subcontinente apresenta dois antagonismos fundamentais, “dois antagonismos em presença”: Atlântico *versus* Pacífico e Prata *versus* Amazonas.

O primeiro antagonismo apontado por Travassos se expressa entre as duas costas marítimas sul-americanas. Segundo o autor, a costa oeste, a do Oceano Pacífico, caracteriza-se por ser um mar solitário: dotado de grandes extensões sem entradas para o continente por conta dos raros rios que o encaminham para o interior do continente e do seu choque direto com grandes píncaros (isolamento pelas grandes cordilheiras) pela falta de enseadas, baías e golfos. Na outra extremidade sul-americana, o Atlântico Sul, cujas águas são bastante mais frequentadas do que as do Pacífico, o planalto continental cria uma harmonia entre este e o oceano. Imensos rios navegáveis se prolongam até o interior do continente favorecidos pelo baixo relevo. Do lado Pacífico, sua característica montanhosa, cujas altitudes destoam sobremaneira da vertente Atlântica, contribui para uma “mentalidade estática” das populações, muito por conta da pobreza de articulações. Por outro lado, a vertente leste, por conta do encontro facilitado do interior com o oceano, as atividades agrícolas e pastoris dão espaço a um “espírito dinâmico” às suas populações. Por meio da oposição das características suscitadas acima é que a vertente atlântica se projeta, em termos atropogeográficos<sup>106</sup>, em relação à vertente pacífica.

Essa projeção de uma costa frente à outra é que vai explicitar o segundo antagonismo presente na geografia sul-americana. A oposição de duas bacias hidrográficas, a Bacia do Prata e a Bacia Amazônica.

---

<sup>106</sup> Ideia baseada na visão de Ratzel sobre a geografia. O autor alemão dividiu o estudo da geografia em três ramos, sendo o da antropogeografia o ramo que centra o estudo na relação entre o Homem e o espaço onde vive, ou seja, a formação de territórios.

“Se partirmos do planalto boliviano para leste, sobre o divórcio aquário que emerge dos contrafortes andinos e se estende pelo planalto central brasileiro, repartindo as águas entre as bacias amazônicas e platina, até se fundir na barreira orográfica que por sua vez reparte águas entre essas bacias e as do S. Francisco e Paranaíba, constataremos nova oposição”<sup>107</sup>.

De acordo com Travassos, a Bacia do Amazonas se caracteriza por sua heterogeneidade, ou seja, seus rios se espalham por um vasto território tanto acima quanto abaixo da linha do Equador, com seus rios correndo, em geral, na direção norte. Por outro lado, a Bacia do Prata possui um maior volume águas correndo para o sul, sendo sua característica mais homogênea pelo trópico meridional. O rio Amazonas esbarra com o oceano na sua parcela nordeste, posição mais relevante quando levado em conta a circulação marítima no Atlântico Sul. O Prata faz tal conexão abaixo do trópico de capricórnio, frente aos feixes secundários de circulação marítima.

Além das circunstâncias apresentadas, os antagonismos se agravam pelo “divisor andino”, por isso as reações da vertente atlântica sobre o pacífico se vão processar através dos compartimentos também antagônicos. “É por esses compartimentos que a vertente do Pacífico vai procurar neutralizar suas insuficiências, ou seja, as insuficiências de seu litoral”<sup>108</sup>. Movimento caracterizado pela luta da Bolívia em acessar o mar, seja da vertente leste ou oeste, onde as duas Bacias jogam um papel central como “válvulas de Segurança” de contato com terceiros países fora da região. Assim, “dessas causas surgem os dois aspectos capitais, que se podem traduzir na competição carreadora dos dois compartimentos da vertente atlântica, mesmo para além das cumeadas andinas”<sup>109</sup>.

O crescimento dos ecúmenos e a sua expansão pelas regiões sul-americanas aparecem, de certa forma, determinadas às possibilidades apresentadas pela geografia política regional. Como afirma Travassos, “os antagonismos se revelam como força homogeneizadora por excelência, se se encaram os aspectos antropogeográficos que encerram”, e se exacerbam quanto mais as ligações de comunicação, transportes e a “riqueza [fizer] circular”. Atrelado a essa geografia política, Travassos aponta que ao considerarmos os fenômenos de poder dentro e

---

<sup>107</sup> TRAVASSOS, 1938:8-9.

<sup>108</sup> IDEM:10

<sup>109</sup> IDEM:11-12

no entorno sul-americano percebe-se que “os antagonismos expressam os domínios políticos e econômicos das atividades sul-americanas sob diferentes bandeiras”.

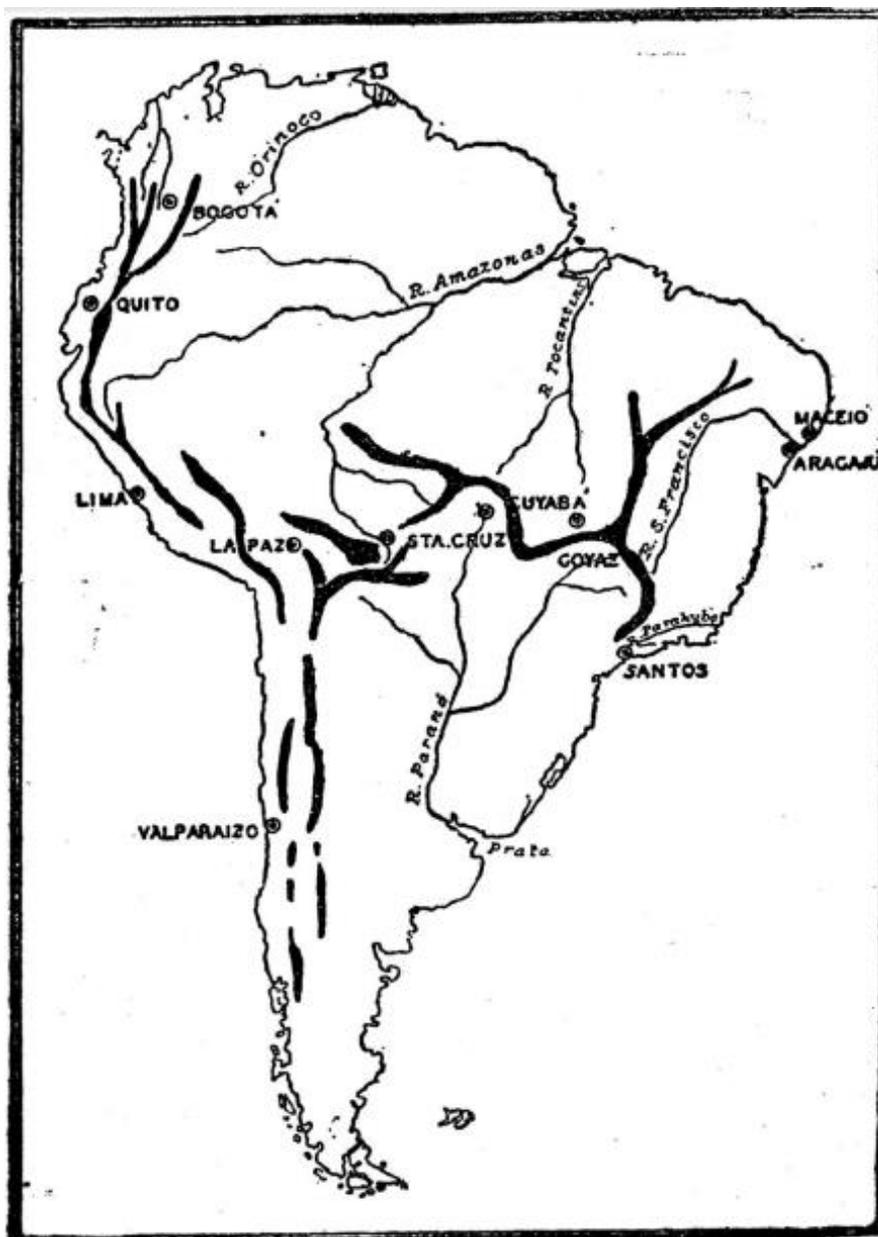
“As reações a esses fatores, entre si, se condicionados aos antagonismos geográficos em presença em nosso continente (...) podem estabelecer critério seguro para orientar os espíritos, que no julgar da importância dos acontecimentos atuais, que no estimar as possibilidades de seus desdobramentos ulteriores”<sup>110</sup>.

Portanto, o autor chama atenção para a necessidade de se desvendar a lógica de poder subjacente aos movimentos de diversas bandeiras no subcontinente sul-americano, viabilizada apenas pela leitura geopolítica que se expressa historicamente. Assim, torna-se possível entender e projetar, segundo Travassos, os possíveis desdobramentos das movidas de outros países no tabuleiro sul-americano.

---

<sup>110</sup> IDEM:8

MAPA 1. Antagonismos Sul-Americanos na Visão Travassiana<sup>111</sup>.



O mapa acima expressa os “antagonismos em presença” na América do Sul, a partir da visão de Mário Travassos. Os aspectos da geografia política da região que condicionam o fluxo ao interior do subcontinente, os feixes da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica que dão acesso à “área pivot”<sup>112</sup> que fica sob a bandeira boliviana no triângulo formado pelas cidades de Cochabamba, Santa Cruz de La Sierra e Sucre.

<sup>111</sup> IDEM: 100.

<sup>112</sup> A área pivô, ou *heartland*, origina-se nos escritos de Halford Mackinder a partir da ideia do núcleo basilar da massa eurasiática. Trata-se de uma região central que articula as demais regiões, tendo a possibilidade de projetar e sofrer a projeção de poder de todas elas. Ver mais em Mello (1997).

Nesse sentido é que o geopolítico brasileiro vai analisar dois movimentos distintos: o da “política de comunicação Platina” e as “capacidades de reação da Amazônia”. No primeiro movimento fica clara a preocupação de Travassos com o avanço argentino sobre o interior do continente e no acesso ao Oceano Pacífico. Analisando os feitos argentinos de então, o autor realiza alguns prognósticos caso os argentinos mantivessem a política de expansão de suas comunicações.

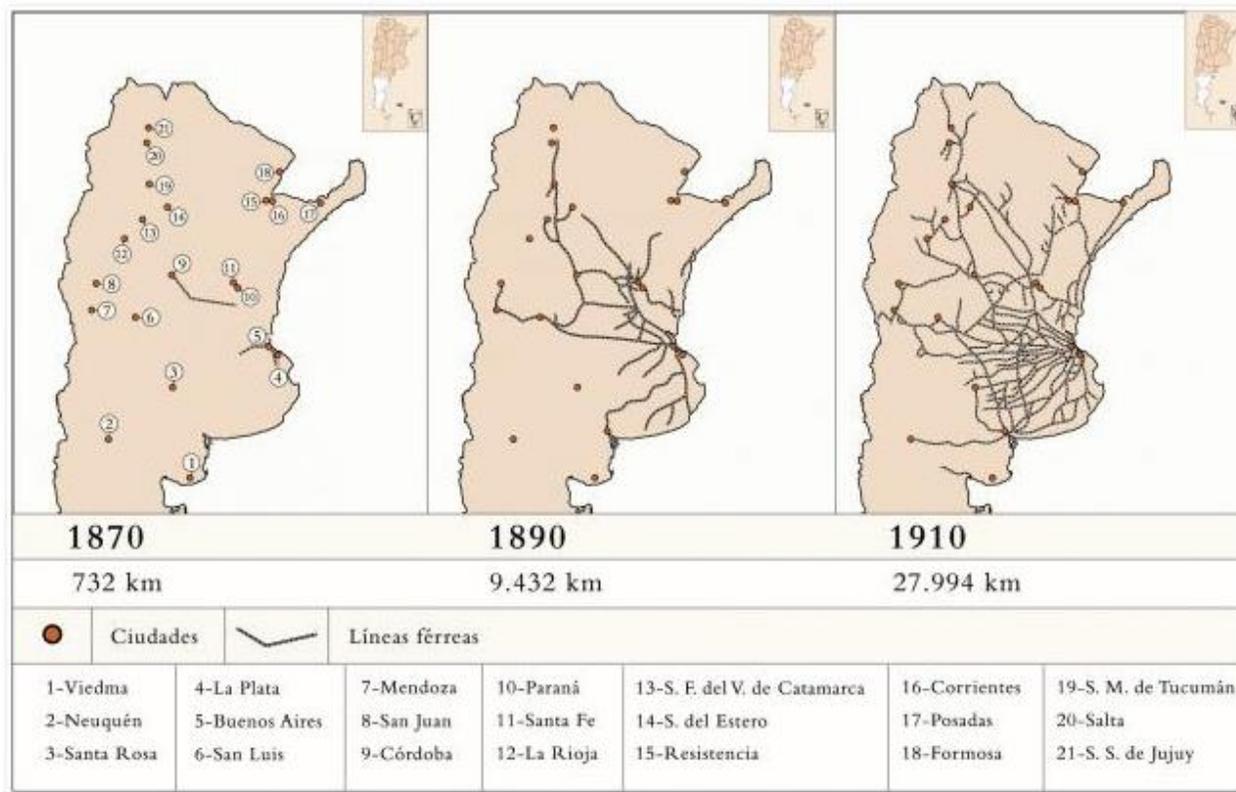
Como apresentamos anteriormente, a Bacia do Prata, segundo Travassos, possui menor capacidade de projeção sobre o interior do continente, já que suas águas correm mormente para o sul. Por conta disso o autor analisa a proeminência argentina a partir da expansão da rede ferroviária. Esta que se condensava em Buenos Aires, beirando o Atlântico, e se projetava para a capital de três outros países: para Assunção, no Paraguai, dobrando a capacidade de acesso argentino a este espaço por meio da via fluvial; para Santiago e Valparaíso, no Chile; e se ligando com La Paz pela soldagem de Tupiza. Estas vias de comunicação “artificiais” se colocavam em uma relação de “cooperação” com as vias navegáveis, segundo Travassos, o que contribuía para aumentar sobremaneira a capacidade de locomoção da Argentina pelo tabuleiro geopolítico sul-americano.

A ameaça portenha era latente aos olhos do geopolítico brasileiro, basta lembrar que a Argentina expandiu sua malha ferroviária em 27,3 mil km entre 1870 e 1910 (ver Mapa 2). Segundo Travassos, a “multiplicação dos contatos com o Pacífico”, a ligação dos portos chilenos e peruanos isolaria as águas que os servem, o que é colocado de forma análoga pelo autor ao efeito que o Canal do Panamá gerou para os Estados Unidos: a Argentina teria então a possibilidade de cercar o Brasil. A ligação Buenos Aires - La Paz – ligação com a “área pivô” sul-americana -, e seu prolongamento até Cuzco, anulariam os antagonismos platino-amazonense, gerando vantagens explícitas à bacia platina, já que encerraria a possibilidade do prolongamento brasileiro até La Paz pela via hidrográfica<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> IDEM:20-22

**Mapa 2. Expansão da Rede Ferroviária Argentina**<sup>114</sup>



A rede ferroviária argentina foi multiplicada cerca de 40 vezes em 40 anos. Expansão que se manteria até a metade do século XX, ainda que em um ritmo menor, e que se tornaria a principal preocupação do Estado brasileiro enquanto ameaça externa.

<sup>114</sup> Mapa disponível no seguinte endereço eletrônico do Ministério da Educação da Argentina, ver em: [http://www.educ.ar/repositorio/Imagen/ver?image\\_id=cf5bb56f-1368-11e1-8261-ed15e3c494af](http://www.educ.ar/repositorio/Imagen/ver?image_id=cf5bb56f-1368-11e1-8261-ed15e3c494af)

Dessa maneira, a “política de comunicação platina” era vista por Travassos como a neutralização da má posição do Prata e da redução da vulnerabilidade em relação à capacidade de projeção da Bacia Amazônica sobre a vertente Pacífica. Segundo o autor, “a chave desses problemas se encontra no chamado triângulo econômico Cochabamba-Santa Cruz de La Sierra-Sucre, verdadeiro signo da riqueza boliviana”<sup>115</sup>. Por meio do domínio desse triângulo, uma espécie de *heartland*<sup>116</sup> sul-americano, é que se resolveriam os antagonismos entre ambas as bacias e, conseqüentemente, o país dominante conseguiria extinguir o primeiro antagonismo pela homogeneização das vertentes oceânicas. O autor aponta a região do triângulo como a principal zona de inquietação para a paz na América do Sul, dado que

“as bacias do Prata e do Amazonas disputam o planalto boliviano, luta que certos caprichos geográficos favorecem ora a uma, ora a outra dessas bacias. Não há como negar que o equilíbrio político sul-americano se definirá, num futuro bem próximo, segundo oscilações do já famoso triângulo Cochabamba (influências andinas), Sucre (influências platinas) e Santa Cruz (influência Amazônica)”<sup>117</sup>.

Como anunciado na citação acima, Travassos aponta em cada vértice do triângulo boliviano as principais forças de pressão. Argumenta que se Santa Cruz é enlaçada pela bacia do Rio Grande (Bolívia), o mais importante formador do rio Mamoré (Brasil), Cochabamba é solicitada pela rede ferroviária platina (além de sofrer influências do Peru). Assim Cochabamba tornava-se, em sua análise, o mais importante vértice do triângulo, dado a localização e comunicação. A reação da bacia sob a bandeira brasileira seria possível, então, pela inversão da vantagem dessa posição estratégica pela atração do Madeira-Mamoré. Anulando, assim, a atração artificial de Cochabamba, já que Santa Cruz representa o verdadeiro centro gravitacional boliviano do ponto de vista da riqueza.

Dessa forma, no pensamento de Travassos, a disputa pela hegemonia regional praticada por Brasil e Argentina em seus ensejos expansivos se daria pelo domínio da região central do subcontinente, de onde um pudesse, além de anular o outro, se expandir para todas as direções.

---

<sup>115</sup> IDEM:25

<sup>116</sup> Ver a definição de área pivô, nota de rodapé 111.

<sup>117</sup> IDEM: 30

Posto isso, o autor propõe um amplo leque de ações para a sobreposição do Brasil como hegemonia na América do Sul. Tal fato fica claro quando o autor expõe, em síntese, que o grau de influência da vertente atlântica, por meio de uma das bandeiras, brasileira ou argentina, se dará por ordem de três fatores: (i) possibilidade de acesso, por vias naturais de comunicação, os meios de transporte necessários; (ii) praticabilidade das aberturas nas linhas de cumeada – ou seja, o acesso criado a partir do território boliviano; e, a (iii) a capacidade de transbordamento da riqueza por meio dessas aberturas de uma para outra vertente. “Da ação conjunta desses fatores é que vai depender o grau de elasticidade do formidável divórcio aquário marcado pelos Andes”<sup>118</sup>, em favor da grande massa continental sul-americana sob uma das bandeiras supracitadas<sup>119</sup>.

A construção da geopolítica do capitão Mário Travassos tem sido reconhecida, historicamente, como o principal trabalho, ou o primeiro grande trabalho, da geopolítica nacional com fins a hegemonia brasileira na América do Sul, levando em consideração a primeira parte de sua obra, que trata, certamente, da competição entre Brasil e Argentina.

Entretanto, a segunda parte de sua obra é muitas vezes deixada de lado na análise de diversos estudiosos e, do nosso ponto de vista, possui grande importância quando conjugamos sua obra com a montagem de uma agenda de segurança nacional.

Nesse sentido, a obra de Jorge Manoel da Costa Freitas (2004), *A Escola Geopolítica Brasileira*, destaca apenas a construção de um modelo de “interiorização política, econômica e demográfica”, ou seja, uma visão que preconiza a integração nacional, além de destacar a necessidade de controle do triângulo boliviano para neutralizar as várias vantagens argentinas por conta da proximidade e confluência com o estado brasileiro de Mato Grosso.

---

<sup>118</sup> IDEM:40

<sup>119</sup> A Bolívia e o Uruguai são casos de “instabilidade geográfica” para Travassos onde o Brasil compete frente a frente com a Argentina. No caso da Bolívia, a vinculação geológica à estrutura andina, cuja Guerra do Pacífico (1879 e 1883) em que a Bolívia foi amputada de acesso ao mar, seu interesse à saída para o Pacífico e a sua oscilação diante das bacias amazônicas e platinas fez com que esta teve que se sujeitar, “sem direito de escolha”, a influência portenha. Aponta que esta sabendo o quanto lhe custa a projeção argentina, apela ao Brasil “visando um porto de correspondência mais direta com o planalto central (Santos e S. Francisco) (IDEM:46). No caso do Uruguai a competição entre ambas as bandeiras se dá pela “dualidade geográfica”, orográfica e geológica, ligando o país ora ao Brasil, ora à Argentina. Nesse sentido aponta o autor: “A ponte sobre o Jaguarão é como um golpe de jiu-jitsu, joga com a própria expansão platina, exagerando-lhe, inopinadamente, o alcance. O contra-golpe é pôr o território uruguaio, ao sul do Rio Negro, também ao alcance de outras influências políticas que não as argentinas” (IDEM:50-51).

Leonel Itaussu Almeida Mello (1997), cuja obra centra-se na geopolítica brasileira da Bacia do Prata, também concentra esforços no objetivo de demonstrar a questão de prevalência regional, deixando de lado deliberadamente a segunda parte que aborda a projeção dos Estados Unidos como ameaça quando afirma que

“interessa-nos abordar aqui dois “casos de instabilidade geográfica” (excluindo o “caso colombiano”) e a questão de Santa Cruz de La Sierra, retomada por Travassos, deixando de lado, por enquanto, o problema relativo à “influência norte-americana”<sup>120</sup>.

A despeito da principal ameaça ao Brasil ser proveniente da Argentina, Travassos não deixa de notar em boa parcela de sua obra as influências de terceiros países fora da região, sobretudo o que chamou de “influência yankee”. Um dos principais “casos de instabilidade” provocada por tal influência viria, em sua visão, a partir da Colômbia.

Travassos aponta que o caso colombiano começava a se revelar pela projeção dos Estados Unidos por meio do Canal do Panamá, que atinge um raio de projeção muito maior, compreendendo os territórios de Equador, Colômbia e Venezuela.

“As influências políticas e os interesses econômicos que se aninham no mar das Antilhas e o foco de atração que o Canal do Panamá representa são, por si sós, capazes de sublinhar, suficientemente, a instabilidade geográfica dessa extremidade continental, erigindo aí, como no centro do mesmo continente, outro caso de fragilidade política”<sup>121</sup>

Continua ele,

“A instabilidade geográfica do canto noroeste do continente, entretanto, justo porque está numa das extremidades da massa continental, se mostra presa fácil às influências extra-continentais (...) O Canal do Panamá – verdadeiro Carrefour internacional – e o Mar das Antilhas – incubadora da influência yankee – exprimem bem o caráter das pressões que se exercem nessa extremidade do continente sul-americano. As linhas naturais de penetração, que os vales do Madalena e do Orinoco representam o resto”<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> MELLO, 1997:70

<sup>121</sup> TRAVASSOS, idem: 49.

<sup>122</sup> O restante das instabilidades diz respeito ao acesso da Bolívia ao Pacífico e, a mais grave, o possível conflito Brasil-Argentina. IDEM:50.

A transformação do Mar do Caribe em “mar mediterrâneo” estadunidense e o fracionamento causado a diversos países por essa movida do país norte-americano servem para o Brasil como alerta para a parcela sul do continente. Segundo Travassos, a constituição da comunicação artificial do Canal do Panamá atraiu a sorte dos países aí envolvidos para as mãos americanas e a sua conclusão que conduziu ao seccionamento do Panamá.

“Encontramos toda a América Central completamente fracionada, desde a fronteira com a Colômbia até a fronteira com o México. Embora houvesse continuidade territorial, as influências marítimas, opondo-se de perto, exageram as características marítimas ao ponto de conduzir ao fracionamento político”.<sup>123</sup>

Assim, o Mar das Antilhas – o mar mediterrâneo americano – se tornou uma espécie de incubadora do extravasamento do país norte americano no sentido de homogeneizar os antagonismos sobre a sua própria bandeira.

“Está mais que evidente a possibilidade de o potencial yankee exceder o recipiente antilhano e canalizar-se por onde for mais fácil e necessário (...) Fisiograficamente, as bacias do Orinoco e do Magdalena englobam as linhas de penetração por excelência para quaisquer influências (...) Não só abrem as portas aos longos vales longitudinais dos Andes como, por contacto direto, comunicam com o vale do Amazonas, e indiretamente, pelos nudos e passos (abertas andinas), comunicam ainda com esse vale e com a Bacia do Prata”<sup>124</sup>.

Travassos aponta ainda que pelas medidas de segurança adotadas, à época, por Equador e Bolívia em relação ao petróleo, poderia facilmente se verificar “por onde andam já as influências yankees em território sul-americano”. E de forma a sintetizar o processo de projeção estadunidense, realiza uma espécie de prognóstico de como a expansão do país norte-americano teria maior facilidade de ocorrer na parte sul da América.

“Embora não seja fácil prognosticar, tudo faz crer que os maiores progressos da infiltração dos interesses norte-americanos em nosso continente se farão pelas vias andinas e ao longo do pacífico.

---

<sup>123</sup> IDEM:73.

<sup>124</sup> IDEM: 76-77.

Corroboram com nosso prognóstico, além das facilidades fisiográficas, o fracionamento político do território”<sup>125</sup>

Em suma, é possível verificar no pensamento de Mario Travassos, quando incorporamos ao seu modelo de competição interna pela hegemonia da América do Sul às projeções externas, os desafios de uma agenda brasileira autônoma já presente no início dos anos de 1930. Ao cruzarmos o modelo de *Projeção Continental do Brasil*, de forma completa, com as preocupações em Segurança até 1945, salta aos olhos uma correlação muito alta entre ambas, como veremos na próxima seção.

### **2-3 Ameaças à Segurança Nacional: imperialismo e a expansão argentina**

Conforme apresentamos na primeira parte desse capítulo, os ideais dos Jovens Turcos ganharam fôlego com a Primeira Guerra Mundial. Se por um lado a capitulação da Alemanha arrefeceu o ímpeto germanófilo, por outro trouxe a missão francesa de 1920 que deu vazão aos reclamos de profissionalização e modernização e apontou cada vez mais para as preocupações externas do País, que podem ser encontradas nas páginas de *A Defesa Nacional* pré-Revolução de 1930. Exemplo disso é o artigo de J. B. Magalhães na edição de janeiro de 1929 sobre a segurança nacional e as alianças internacionais<sup>126</sup>.

O capitão do Exército ataca o discurso que afirmava os benefícios da paz em detrimento às “paixões que levam à guerra”. Argumentava que ainda que surgissem conceitos e noções como os de humanidade, estes não predominavam no mundo, daí a impossibilidade de eliminação da guerra. “A guerra ainda existe”: “a política internacional das grandes potências em vez da paz, prepara a nova grande guerra fingindo querer evitá-la, sob pretexto de evitá-la”<sup>127</sup>.

Os perigos de guerra mais visíveis, segundo Magalhães, decorriam do “egoísmo da política inglesa”, cuja permanência do estado de guerra no mundo era fruto. A expansão dos Estados Unidos demonstrava a percepção americana sobre o jogo internacional. Segundo o capitão, por esse motivo o Brasil deveria manter-se atento aos movimentos de ambas às potências. Caberia então ao Brasil dar cabo de

---

<sup>125</sup> IDEM:79.

<sup>126</sup> MAGALHÃES, 1929.

<sup>127</sup> IDEM:6

suas ameaças, eliminando tão logo pudesse as suas fraquezas e vulnerabilidades de maneira autônoma.

“As alianças nem sempre convêm. Na percepção sentimental destes fenômenos muitos creem-se seguros considerando a doutrina Monroe e conseqüente aliança com os EUA para o combate aos perigos exteriores do continente. É um erro. Cada um deve contar consigo mesmo, e com aqueles que tem o mesmo interesse, de um modo relativo. A aliança dos fracos com os fortes é sempre um perigo para os primeiros. Os fracos ficam absorvidos e dominados pelos fortes. Há sempre subordinação e perda conseqüente de liberdade, salvo quando o forte é um ente moral teórica e pratica excepcional. Nenhum ente internacional existe que haja provado não ser imperialista, exceto o Brasil. A doutrina Monroe só será isenta de perigo para a liberdade dos povos americanos quando as forças americanas se equilibrarem de algum modo. Só convêm aliança em condições equilibradas”<sup>128</sup>.

A ameaça do imperialismo das grandes potências vai se manter como uma constante durante a agenda que vai de 1930 até a Segunda Guerra mundial, muito por conta da ideia de soberania e autonomia inerente a visão de Segurança Nacional deste período. A despeito dessa preocupação latente e da constante ameaça argentina, o Brasil não contava, até então, com uma organização coesa em segurança.

Um maior esforço em torno da Segurança Nacional se deu pela conjuntura de conflitos tanto do ponto de vista interno quanto externo. A guerra contra os paulistas em 1932 mantinha ocupadas as forças brasileiras, porém a conjuntura regional não era abandonada. Do ponto de vista externo, apesar de o Brasil não ter participado de nenhum dos conflitos que se desenvolveram na América do Sul nesse momento, havia a preocupação sobre o desenrolar destes que poderiam, por fim, alcançar o território nacional. O maior e mais preocupante conflito foi a Guerra do Chaco (1932-1935), entre Paraguai e Bolívia, e a de menor relevo, mas que ainda assim preocupou o governo brasileiro, foi a questão do território de Letícia entre Colômbia e Peru (1932-1933)<sup>129</sup> – preocupação tanto pela projeção colombiana quanto pela

---

<sup>128</sup> IDEM:9

<sup>129</sup> “Peru e Colômbia tinham questões de fronteira desde a época da Independência. Em razão do Tratado Salomón-Lozano, firmado em 24 de março de 1922 pelas duas nações, o território de Letícia ficou incorporado à Colômbia. Essa pobre e distante área, situada entre os rios Putamayo e Amazonas, interessava à Colômbia porque lhe propiciava acesso direto a este rio. O tratado preocupou o governo do Brasil pelo fato de os territórios a lesta da linha Apapóris-Tabatinga, já conhecidos como brasileiros pelo Perú, poderem vir a ser reivindicados pela Colômbia, uma vez que

projeção de terceiras potências a partir dessa região, como apontava Mario Travassos. As preocupações relativas a essa conjuntura regional e interna corroboraram para que o exército se mantivesse coeso e sustentasse o seu tamanho, aproximadamente 60 mil homens, além de justificar a sua constante expansão – a previsão para 1933 era de um incremento de 14 mil homens.

Vale a pena notar ainda as apreensões concernentes à Guerra do Chaco. A preocupação do governo centrava-se na vontade da Argentina em “absorver terras” aproveitando da oportunidade que se abriria com a guerra. Segundo MacCann, as preocupações de Vargas estavam alinhadas com as do Estado-Maior. Vargas entendia que a Argentina “amparara abertamente o Paraguai, provendo-o de todos os recursos, acumula tropas na fronteira da Bolívia, já ocupou alguns fortins deste país e advoga a reabsorção da Bolívia como parte desagregada do vice-reinado do Prata”<sup>130</sup>.

A preocupação se exacerbava tanto entre o governo civil e o Estado-Maior, já que no final da guerra o Paraguai contava ainda com um exército de 70 mil soldados e não teria como incorporar tal população a sua economia, podendo gerar, assim, algum tipo de instabilidade ao governo. E, conseqüentemente, poderia desencadear um conflito que arrastaria a Argentina, oferecendo risco ao Brasil, sobretudo nas terras lindeiras com o Paraguai.

O adido militar brasileiro na Argentina, o Capitão Krueel, em relatório de 1932, informou que em Buenos Aires a simpatia pelos paulistas era grande e de que a Guerra do Chaco era de interesse Argentino, principalmente.

“Desde 1929, a grande maioria das propriedades privadas no Chaco estava em mãos de cidadãos ou empresas argentinas: nada menos que 10,5 milhões de hectares dos 22 milhões de hectares em disputa; dos 30 mil paraguaios residentes na região, 18 mil trabalhavam para empresas argentinas, proprietários de metade de 1 milhão de cabeças de gado criadas na região; dos 416 quilômetros de ferrovias no Chaco, 316 eram argentinos. No total, os investimentos argentinos na zona de conflito, segundos analistas brasileiros, excediam muito os 40 milhões de pesos computados em 1929”<sup>131</sup>.

---

esta ficou com a posse das terras, até então peruanas, a oeste da referida linha”. CERVO & BUENO, 1992:240.

<sup>130</sup> MAcCANN, 2009:442.

<sup>131</sup> IDEM:443.

Pode-se afirmar que com os perigos de fragmentação interna com a guerra contra os paulistas em 1932 e o fantasma da “reconstrução do vice-reinado do Prata” pelos argentinos é que a coesão em torno da agenda de Segurança Nacional se conflagrou. Como apontamos, anteriormente a esse período a estrutura de segurança e defesa era esparsa e formada por grandes conceitos e prognósticos generalistas.

O ano de 1934 marca a inflexão dessa condição em diversas frentes, como a primeira organização de um serviço de inteligência fora do país e as sessões do Conselho Superior de Segurança Nacional que moldariam a agenda desse período: “a despeito de todas as aparentes divisões internas entre as elites, a política brasileira baseou-se, em essência, na avaliação coerente e realista da força relativa e da posição do Brasil na América do Sul e no mundo”<sup>132</sup>.

A visão do Estado-Maior do Exército sobre a situação do País em 1934 era de que as grandes potências encontravam-se fragilizadas pela crise socioeconômica que havia sacudido a ordem mundial e que por isso qualquer acordo de longo prazo entre elas se inviabilizaria. As consequências para o Brasil eram de que o País poderia ser forçado a se aliar a algum lado, ou poderia até se tornar palco de um teatro de guerra por conta das ameaças de projeções exógenas à América do Sul.

Japão, Alemanha, Estados Unidos e Itália eram identificados como as “várias correntes expansionistas” que ameaçavam o Brasil. A segurança e defesa dependiam, então, de atitudes preventivas que passavam também pelo controle das populações de imigrantes (proibindo ajuda externa a estes grupos, obrigando a aprendizagem do português) com uma “intensa nacionalização”. Os militares viam a aliança sul-americana como a principal possibilidade para dificultar uma projeção externa, tornando-a custosa tanto em capital quanto em vidas para uma invasão de um terceiro país. Mas a conjuntura de rivalidades inviabilizava essa possibilidade. A situação brasileira era analisada, também, como análoga a dos Estados Unidos, como uma espécie de cerco dos países de língua espanhola, sendo esta uma possibilidade de aproximação entre ambos. Porém, dada a dependência econômica que o Brasil possuía em relação ao país norte-americano, os Estados Unidos poderiam representar uma ameaça por conta de sua política internacional. Sendo

---

<sup>132</sup> IDEM:445.

assim, a conclusão do Estado-Maior do Exército era a de que o Brasil era o único responsável por si mesmo<sup>133</sup>.

“De tudo isso resulta a necessidade de o Brasil organizar-se militarmente, libertar-se da dependência norte-americana, sem prejuízo até de uma maior aproximação com a grande confederação do Norte, satisfazendo, assim, de modo mais amplo, as necessidades de defesa nacional”<sup>134</sup>.

Segundo MacCann,

“no pensamento do Exército, o melhor modo de barrar as ameaças internas e externas era organizar-se para uma guerra contra os inimigos externos poderosos, pois essa preparação sem dúvida daria aos militares recursos suficientes para manter a ordem interna”<sup>135</sup>.

No mesmo sentido dos relatórios do Estado-Maior e do artigo do capitão Magalhães, a obra de Góes Monteiro (1934), *A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército*, assinala o problema da guerra para o Brasil, que mesmo não a iniciando poderia ser obrigado a aceitá-la na condição de aliado.

“(…) no continente sul-americano parece que nenhuma nuvem plúmbea escurece as nossas relações com os países vizinhos para levar-nos a refletir na eventualidade de uma guerra preventiva. Cada vez mais a nossa política deverá procurar afastar o perigo de travarmos de razões com esses países. Entretanto, os conflitos provocados pelas intervenções estrangeiras, como sucede no Extremo Oriente, em razão das competições econômicas e das concessões-escravizadoras – são sempre uma ameaça, como outra ameaça é o estado de tensão político-social que paira sobre as nações, prenunciando novas e mais trágica conflagração. Se o mundo conflagrar-se, os processos de combate e de destruição, sobretudo na guerra aérea e eletro-química, assumirão aspectos jamais imaginados. Ou assistiremos impassíveis e neutros fundir-se a carne humana entre dois partidos opostos, ou teremos de associar-nos, por força das circunstâncias, a qualquer dos agrupamentos, jogando a sorte das batalhas. Parece difícil algum país, cuja soma de interesses antagônicos o prende a outros, possa livrar-se da pressão

---

<sup>133</sup> IDEM:445-447.

<sup>134</sup> General-de-divisão Francisco Ramos de Andrade Neves (Chefe do Estado-Maior do Exército), Rio de Janeiro, 3 de agosto. 1934: Estado-Maior do Exército, Exame da situação militar do Brasil, Rio de Janeiro, Imprensa do Estado-Maior do Exército, 1934, CDOC-EX, Brasília. Apud MacCANN, 2009:447.

<sup>135</sup> IDEM:448

para participar de um conflito universal destinado a resolver as complexas questões que o motivam”<sup>136</sup>.

Como pode ser observado até agora, as ameaças do imperialismo das grandes potências, cuja guerra em nível mundial poderia arrastar o Brasil para uma aliança não vantajosa, e o expansionismo argentino como ameaça regional estavam como principais preocupações dos responsáveis pela política de Segurança Nacional. Por conta disso é constante a apreensão com a formação de uma capacidade de mobilização econômica e industrial com objetivo de extinguir a vulnerabilidade brasileira quanto a sua defesa. Esses assuntos aparecem de forma explícita nas atas do Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) por nós analisadas.

A primeira sessão do CSSN data do dia 21 de dezembro de 1934, em que estiveram presentes diversos ministros, como o da justiça, da guerra, da marinha, da fazenda e de obras públicas. Segundo as palavras de Vargas,

“o Conselho não era um órgão militar e sim um complemento de organização prático para facilitar o exercício de poder civil e estabelecer a indispensável coordenação entre as atividades dos diferentes ministros, tendo em vista a Segurança Nacional”<sup>137</sup>.

Não obstante a boa relação que o Brasil possuía com “todos os países”, o diagnóstico de Vargas era de que a guerra moderna não dava espaço para países que contavam com “a improvisação” para a Defesa Nacional. Ponto que foi reforçado pelo Ministro da Guerra, Góes Monteiro, acerca do caráter total da guerra.

Nessa primeira reunião, a principal exposição ficou por conta do General, chefe do Estado-Maior do Exército, Benedito Olympio da Silveira que afirmava que “as facilidades decorrentes da cordialidade reinante, com a ponte sobre o Uruguai e os tratado de comércio, também estabelecem motivos para precauções capazes de compensar o aumento da superfície de contato”<sup>138</sup>.

Lembrava ainda das dificuldades que o Brasil enfrentava com o transporte para o sul do País e a insegurança do acesso pelo mar. Desse modo, apontava as vantagens do melhoramento do tráfego para das rodovias São Paulo – Rio Grande

---

<sup>136</sup> MONTEIRO:1934,140-141.

<sup>137</sup> CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL, 1934.

<sup>138</sup> IDEM

do Sul. “Essas precauções haviam sido tomadas pelos nossos vizinhos e eram constantemente ampliadas”. Lembra que “também convinha acentuar que estava a serviços de recursos materiais bem superiores aos que conseguimos salvar e reunir depois das perturbações que recentemente nos afligiam”. Cumpria assim, implementar um projeto que desse resposta às demandas tão caras a um país “de grande população e extensas fronteiras”. No mesmo sentido, o General de Brigada, Pantaleão da Silva Pereira, secretário geral do conselho, chama atenção para a necessidade de se construir uma obra de “significação defensiva”: um ramal rodoviário “Aquidauana – Bela Vista para porto Murtinho”<sup>139</sup>. Segundo o secretário, a obra era de “particular interesse para nosso comércio com as repúblicas vizinhas naquela região e para uma assistência militar mais ativa em trecho de fronteira”. Ao fim, fica decidida a inclusão do ramal no orçamento de 1935.

A Segunda Sessão do Conselho, convocada a pedido do Ministro da Guerra, João Gomes Ribeiro Filho, data do dia 9 de outubro de 1935. O ministro assinala como principal motivo de sua requisição as pressões da conjuntura e o “estado de fraqueza do Exército para a guerra”, passando, assim, a elencar os problemas da aviação, artilharia, das fábricas capazes de produzir em tempos de guerra e paz e da necessidade de maior efetivo para o Exército. Interessante notar que todas as comparações nestes itens são realizadas com a Argentina, demonstrando a superioridade em capacidade bélica deste país numa clara manifestação de ameaça. Como lembra o chefe do Estado-Maior do Exército, Pantaleão da Silva:

“as previsões mais modestas em relação à Segurança Nacional, aconselham a mobilização de 1% da população brasileira. O Paraguai acaba de dar o exemplo de uma mobilização de 10%. Na Europa a referência chega a 14%. Assim partimos da combinação de um efetivo de 400 mil homens, realmente o mínimo que devemos armar para: (a) fazer frente a uma invasão da fronteira de três estados do sul; (b) guarnecer ou defender as fronteiras do Mato Grosso; e (c) observar as fronteiras da Bacia Amazônica (...) no momento podemos admitir sem pessimismo a relação de um terço, isto é, levaremos uma divisão de infantaria enquanto outros poderão levar três. Do lado naval não parecem mais animadores os números”<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Aquidauana e Bela Vista municípios do estado de Mato Grosso do Sul, região de fronteira com o Paraguai.

<sup>140</sup> CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL, 1935.

Fechando suas fala, chama atenção para a fragilidade do país que depende de outro para sua capacidade de luta em uma guerra – citando o exemplo da dependência francesa na Batalha de Verdun quanto à munição importada dos Estados Unidos.

“Tenho o dever de lembrar que é indispensável pensar no auxílio à indústria civil brasileira para que tenha ela a atenção voltada para esses assuntos, pois as indústrias do Estado, únicas que têm alguns técnicos e operariado capaz na especialidade, não estão em condições de prestar-se à produção de um nono do que precisamos (...) quero acentuar que teremos de sacrificar grandes massas humanas enquanto estivermos decididos a comprar do que a compaixão estrangeira nos quiser vender em péssima qualidade e grande preço. Precisamos, portanto, com a maior urgência traçar um programa de aquisição e outro de desenvolvimento das indústrias militares para torna-las mobilizáveis em condições satisfatórias”<sup>141</sup>.

Além da comparação com a Argentina, o ministro aponta que diversos meios de comunicação franceses, como o *L'Ouvre* e o *Petit Journal*, aconselharam que as grandes potências se “apossassem da nossa Amazônia despovoada”, que não fazia falta ao Brasil e seria central à “expansão e exploração de suas riquezas”.

Em 1936, um novo memorando da inteligência quanto a “situação do país”<sup>142</sup> era apresentando. Do ponto de vista externo existia a apreensão quanto aos movimentos futuros a partir do diagnóstico de que a conjuntura sistêmica era de “inevitável preparação para a guerra e permanente sentimento de ameaça”, afirmava que ainda que naquele então as possibilidades de guerra continental e extracontinental não se apresentassem com veemência, se se quisesse evitar o imprevisto em uma conjuntura adversa seria necessário lançar mão de um esforço extraordinário para o sistema de defesa. Novamente há a preocupação com a aliança desvantajosa para o Brasil: “Se o Brasil for compelido a uma posição de neutralidade em face de um conflito geral, esta posição não será conservada por muito tempo”, seríamos, então, forçados a nos aliarmos “a algum dos grupos em luta – o que gerará uma dependência lastimável”. Em seu ponto VII o memorando trata de ameaças internas que é reconhecidamente a possibilidade da subida ao poder, por meio de eleições, governos com interesses particularistas – aos moldes das

---

<sup>141</sup> IDEM.

<sup>142</sup> MINISTÉRIO DA GUERRA, 1936.

oligarquias da velha república<sup>143</sup>, Góes observava esse problema em carta ao Gen. João Francisco, em março de 1936 em que expressava a necessidade de consolidar a revolução nacionalista<sup>144</sup>.

A ordem instaurada com o Estado Novo, em 1937, acabou com a possível ameaça interna de um governo de “interesses particulares” e deu maior fôlego à Segurança Nacional na busca de resolver as vulnerabilidades do Estado brasileiro. Na ata da terceira sessão do CSSN, datada de 31 de agosto de 1937, os dois principais assuntos são a abertura de um Fundo de Defesa Nacional, com o objetivo de aparelhamento das forças armadas na construção de fábricas que dessem conta das demandas das Forças Armadas, e a concessão de uma linha internacional aérea ligando os Estados Unidos, Assunção e Buenos Aires, passando por Foz do Iguaçu, Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro. Nesta segunda discussão é importante ressaltar a posição do chefe do Estado-Maior contra o projeto de concessão por considerar que existem riscos à Segurança Nacional, abrindo uma nova vulnerabilidade, sobretudo em relação à Argentina, dada a baixa densidade populacional entre Foz do Iguaçu e Guaíra (Estado de Mato Grosso do Sul)<sup>145</sup>, além de atentar para um pedido feito por outra companhia estadunidense no estado do Paraná, como relata o secretário da reunião<sup>146</sup>. Por fim, o chefe do Estado-Maior,

---

<sup>143</sup> “Na previsão de acontecimentos que se poderão desenrolar desde a primeira metade do ano de 1937 – em virtude das circunstâncias atuais e das tendências mais acentuadas no cenário política internacional – convém atentar para os principais fatores que mais fortemente poderão intervir na mudança sucessivas de situação, no que interessa a ordem interna e as questões internacionais. Em qualquer caso, a diretriz a seguir e que parece a mais acertada quanto à política da União, será aquela que permita a restauração e o fortalecimento, tão rápido quanto possível, do nosso poder militar debilitado, mesmo a custa dos mais pesados sacrifícios, que serão compensados, no futuro, pela garantia assegurada aos interesses vitais do Brasil”. IDEM.

<sup>144</sup> “Efetivamente a República acumulou erros em cima de erros chegando a um estado de saturação tal que só a uma revolução como foi a de 30 poderia justificar ou amparar as injustiças que campeavam em todos os setores do cenário brasileiro. Infelizmente os principais detentores desse movimento, vibrante esperança de Todo brasileiro, não souberam coordenar as forças capazes de estabelecer as bases necessárias a uma nova era de trabalho e justiça. Devo confessar que essa tarefa não era fácil, visto como aquele movimento trouxe em seu bojo as mais variadas ideias facciosas regionalistas, porém devemos confessar também que venceria e vencerá todo movimento que se fizer no terreno das ideias nacionalistas, únicas que permitirá a formação da corrente nacional, neste ponto foi que sempre me bati e sempre me coloquei – expurgamento dos maus elementos, dentro da sá justiça, com o aproveitamento dos mais capazes, e imediato reestabelecimento de um ambiente nacionalista”. MONTEIRO, 1936.

<sup>145</sup> “Tais riscos e perigos poderiam não ter a gravidade que se lhes aponta e serem recíprocos para os países interessados nessa rota internacional, se o potencial de paz e de guerra do Brasil não tivesse caído do fastígio de primeira potência sul-americana à triste e subalterna condição que tanto nos amargura na hora presente”. CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL, 1937.

<sup>146</sup> “informa que o Governo do Paraná vem pedir permissão para que uma companhia americana possa construir uma estrada pavimentada que, partindo de Paranaguá vai ter à Foz do Iguaçu. Declara que fez objeções dizendo, entretanto, que essa estrada poderá ser concedida pelo Estado

intervém pela concessão apenas mediante o emprego de pilotos brasileiros. A mesma posição é seguida pelo ministro da justiça<sup>147</sup>. No tocante a essa decisão é interessante notar o peso da geopolítica nas decisões tomadas. A posição contrária vem do ministro de obras e viação, que afirma o Brasil não poder fazer tal pedido às empresas estrangeiras, mas acaba vencido pela decisão da concessão respeitando a condição de que os pilotos haveriam de ser brasileiros.

A Ata da sessão de 1939, datada do dia 4 de julho, já trata do plano a ser assumido pelo Brasil em face de uma guerra europeia, “cuja possibilidade aumentaram de dia para dia”. Oswaldo Aranha expõe então o diagnóstico da situação na Europa.

“No caso de uma guerra de pequena duração, a vitória, em terra, poderá pender para os Estados Totalitários, ou para as democracias. No caso, porém, de hostilidades prolongadas como aconteceu na Grande Guerra, a vitória estará com quem possuir domínio dos mares. As democracias, do que parece, lograrão a supremacia naval definitiva. Diante da conflagração, que se desenha, o Brasil deve manter estrita neutralidade. Com esse objetivo, já foram preparados as respectivas regras. Não é fácil, entretanto, permanecer neutro em presença de um conflagração, que tenderá a generalizar-se. Nessas condições, na previsão do que está por suceder, devemos ter em mente a atitude do Brasil no dia em que, pelas circunstâncias, for forçado a abandonar a neutralidade. Preparar o Brasil para tal eventualidade é o dever precípua do Governo, que deve fazer os trabalhos preparatórios”<sup>148</sup>.

A partir desse ponto passa-se a discussão das estratégias para resguardo do País quanto à economia, infraestrutura e questões bélicas: as possibilidades de exportação e importação decorrentes de cenários de guerra. Nessa discussão é importante ressaltar a coerência com as diretrizes assumidas anteriormente pela maior parte do governo, em que são afirmadas as ideias de autonomia em diversas

---

até atingido o limite interno da faixa de cem quilômetros da fronteira. Achou curioso a justaposição de pedidos, ambos de origem norte-americana. Não há novidades que essas companhias têm qualquer interesse que, antes do mais, precisa ser esclarecidos”. IDEM.

<sup>147</sup> “Devemos estudar com cuidado este caso, notadamente com relação à política das nações sul-americanas. Já temos o Correio Aéreo Militar trafegando para Assunção em tão boas condições que, por vezes, não tem podido seguir no avião nenhum passageiro, tal o volume de correspondência. Embora não tenha interesse comercial, pois, visa manter o adestramento dos nossos pilotos militares, o Correio Aéreo Militar vai abrindo cada dia novas rotas aéreas no ‘hinterland’ brasileiro para depois ceder lugar ao tráfego comercial das Companhias Nacionais. Deveria, por isso, negar a permissão solicitada; já temos a linha organizada pelo exército, que amanhã a cederá a uma companhia brasileira”. IDEM.

<sup>148</sup> CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL, 1939.

frentes. O ponto central passa a ser se o Brasil deveria realizar compras apenas de um país ou manter a posição de abertura a qualquer país. A posição liderada pelo ministro da viação e obras públicas pela exclusividade em relação aos Estados Unidos é vencida por sete votos a quatro.

Entretanto, deflagrada a Segunda Guerra mundial, o Brasil passou logo no início da década de 1940 às negociações de cooperação com os Estados Unidos e, posteriormente, acerca do fim da neutralidade - após a política pendular de “aproximação comercial e militar com os Estados Unidos, com a Alemanha e com a Itália”, que consistia “no esboço das alternativas para viabilizar a redefinição da política externa brasileira, que desde então teve como vetor o desenvolvimento econômico”<sup>149</sup>, política externa que abriu a possibilidade do País lograr o financiamento externo à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Mesmo nos primeiros momentos da pressão estadunidense o governo brasileiro manteve-se coerente com as diretrizes de Segurança Nacional apresentadas até agora. Essa percepção pode ser verificada pelos comentários de Góes Monteiro no memorando do Estado-Maior do Exército. Duas asserções são principais neste documento, a necessidade do Brasil ser o responsável final por defender a costa brasileira, mesmo com todos os ônus que essa atividade pudesse causar e aceitar a aproximação “condicionada a que essa cooperação seria tanto maior, quanto maiores fossem os meios materiais que os Estados Unidos pudessem fornecer ao Brasil em tempo oportuno” e a garantia de integridade de áreas estratégicas do Atlântico Sul, zona estratégica do Canal do Panamá e as comunicações com o litoral brasileiro<sup>150</sup>.

Assim, ao analisarmos a agenda de Segurança Nacional brasileira pós-Revolução de 1930, até a Segunda Guerra Mundial, salta aos olhos alguns aspectos de maior relevância, como as características de busca pela autonomia tanto no campo material, com uma indústria capaz de assistir às Forças Armadas, quanto à autonomia estratégica, mantendo-se neutro em relação às potências mundiais e evitando alianças que pudessem frustrar o projeto nacional. Além da projeção de terceiras potências, a Argentina absorveu grande parte da preocupação dos dirigentes nacionais, como ficou explícito tanto nos documentos por nós analisados que mantém estreita relação com as ideias de Mario Travassos e de Góes Monteiro. Do ponto de vista interno, o retorno de governos com visões “particularistas”,

---

<sup>149</sup> SVARTZMAN, 2008:81.

<sup>150</sup> ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 1940.

próximos das que havia então na República Velha, passaram a ser a principal preocupação. E como explicitado por Campos Coelho, nessa conjuntura até a Segunda Guerra, o comunismo era utilizado como “ferramenta” de coesão do Exército, como forma de adestramento e ligação com a doutrina que seria aplicada em 1937.

### **Capítulo 3 – Da Guerra Total à Guerra Revolucionária.**

No capítulo anterior discutimos a importância do Exército para a centralização de poder no Brasil e as percepções de ameaça interna - governos com interesses particulares - e ameaças externas - imperialismo e a projeção argentina. Nesse terceiro e último capítulo objetivaremos demonstrar a relação entre a projeção da agenda de segurança hemisférica dos Estados Unidos e a proeminência da ameaça interna no sentido de reestruturar as forças brasileiras – especialmente no período militar dos anos de 1960. Para tanto, a primeira parte deste capítulo trata de duas dimensões importantes para compreensão da ruptura estratégica ocorrida após a Segunda Guerra e que serão abordadas paralelamente: uma de caráter externo, sendo a própria estratégia dos Estados Unidos quanto à segurança coletiva; e outra de caráter interno, com o racha dentro da cúpula do Exército entre “nacionalistas” e “anticomunistas” - o primeiro grupo identificado com a agenda apresentada no capítulo anterior e o segundo ligado a ideologia da guerra fria. A segunda parte do capítulo discute a mudança da visão geopolítica do Brasil, a partir da leitura golberyana do mundo. E, por fim, a própria discussão da agenda de segurança brasileira por meio de documentos referentes ao tema.

#### **3-1 A Segunda Guerra Mundial e a ruptura da agenda dos anos de 1930**

Como apresentamos no segundo capítulo, a aproximação do Brasil com os Estados Unidos quanto à segurança nacional se deu pela conjuntura de preparação dos países diante do estado de guerra no final da década de 1930. A apreensão brasileira em torno da conjuntura europeia havia levado o Brasil a buscar o país norte-americano como fornecedor de materiais bélicos, ainda que não exclusivamente, como foi o caso da tentativa das compras dos destróieres que encontrou reclusão na Argentina como forma de uma ofensiva brasileira. Quando da deflagração do conflito, o Brasil não só se sustentou sua neutralidade como manteve relações com os países do eixo, especialmente a Alemanha que contava com o apreço de parte importante do Exército.

A negociação com o governo de Roosevelt para a cooperação militar tinha, para o Brasil, o pano de fundo da construção de uma indústria de base que tornaria

possível o desenvolvimento industrial geral e também da indústria de defesa nacional. Um dos exemplos foi a negociação em torno das condições econômicas para a construção do conjunto fabril de Volta Redonda, decidida em 1940 pela Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional. A morosidade do governo estadunidense em dar resposta aos reclamos brasileiros fazia com que o Brasil trabalhasse em sua neutralidade, pendulando em relação aos países do eixo, como pode ser observado no discurso de Vargas ainda no início da década de 1940<sup>151</sup>. Como já havíamos notado no final do segundo capítulo, o governo brasileiro tinha o pragmatismo como principal diretriz para a negociação do acordo com os Estados Unidos.

“Tão logo a missão militar Brasil-Estados Unidos concluiu o acordo sobre o uso das bases do nordeste pelos americanos, e foi concedido o empréstimo de 45 milhões de dólares para a construção de Volta Redonda pelo *Import and Export Bank*, o governo brasileiro confirmaria sua solidariedade às nações aliadas na Conferência do Rio de Janeiro em dezembro de 1941”<sup>152</sup>.

O Brasil só passaria a se coligar com um dos lados em 1942, quando a sorte da guerra já apontava para a vitória dos Aliados, dado a aventura de Hitler na invasão à União Soviética.

“O Brasil tinha ao menos dois trunfos de que os Aliados precisavam. Um era matéria-prima, incluindo borracha natural, quartzo (essencial

---

<sup>151</sup> “A ordenação política não se faz, agora, à sombra do vago humanitarismo retórico que pretendia anular as fronteiras e criar uma sociedade internacional sem peculiaridades nem atritos, unida e fraterna, gozando a paz como um bem natural e não como uma conquista de cada dia. Em vez desse panorama de equilíbrio e justa distribuição dos bens da Terra, assistimos à exacerbação dos nacionalismos, as nações fortes impondo-se pela organização baseada no sentimento da Pátria e sustentando-se pela convicção da própria superioridade. Passou a época dos liberais imprevidentes, das demagogias estéreis, dos personalismos inúteis e semeadores de desordem. À democracia política substituí a democracia econômica, em que o poder, emanado diretamente do povo e instituído para defesa do seu interesse, organiza o trabalho, fonte de engrandecimento nacional e não meio e caminho de fortunas privadas. Não há mais lugar para regimes fundados em privilégios e distinções; subsistem, somente, os que incorporam toda a Nação nos mesmos deveres e oferecem, equitativamente, justiça social e oportunidades na luta pela vida. (...)O aparelhamento completo das nossas forças armadas é uma necessidade que a Nação inteira compreende e aplaude. Nenhum sacrifício será excessivo para tão alta e patriótica finalidade. O empenho dos militares corre de par com a vontade do povo. E o labor atual da Marinha, depois de uma fase de tristeza e estagnação, é o melhor exemplo do que pode a vontade, do que realiza a fé no próprio destino, quando animada pelo calor de um sadio patriotismo”. Discurso de Getúlio Vargas, “No limiar de uma nova era”, pronunciado a bordo o encouraçado Minas Gerais, 11 de junho de 1940. Disponível na Biblioteca da Presidência da República, ver em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos-1/1940/21.pdf/download>

<sup>152</sup> FILHO, 1993:35.

para comunicações por rádio) e outros minerais. O outro era seu litoral, que oferecia bases aéreas e marítimas em pontos estratégicos no Oceano Atlântico. Getúlio conseguiu um acordo atraente, pelo qual o país concordava em fornecer a matéria-prima e as bases aos EUA, apenas em troca de equipamento militar, assistência técnica e financiamento para uma usina siderúrgica brasileira (localizada em Volta Redonda). Essa aliança fez do Brasil o mais evidente parceiro latino-americano dos Estados Unidos na guerra”<sup>153</sup>.

Com a entrada do Brasil na Segunda Guerra, o relacionamento com os Estados Unidos se estreitou. Forças Armadas de ambos os países, sobretudo as forças aéreas, passaram a trabalhar em conjunto. Em 1943 foi construída uma rede de bases marítimas e aéreas na costa do nordeste brasileiro, em que oficiais de ambas as forças trabalhavam como se estivessem sob a mesma bandeira. Além disso, o governo brasileiro se colocou à disposição para o envio de três divisões do Exército para combater diretamente os alemães sob bandeira brasileira na península itálica. O intuito dessa movida, segundo Thomas Skidmore, era o de criar um ambiente fecundo para o “orgulho nacional” e um crescente apoio ao governo, ademais de afirmar o Brasil como único país latino-americano a combater diretamente na guerra.

“O engajamento do Brasil no combate deixou um legado significativo. Primeiro, forneceu uma base para a reivindicação do país de um papel importante no pós-guerra – um sentimento que se assemelhava à esperança análoga do Brasil emergir da Primeira Guerra Mundial. Dessa vez, todavia, a participação militar brasileira havia sido muito maior e as esperanças eram de que as recompensas políticas seriam proporcionais. Segundo, o envio da força expedicionária aumentou imensamente o prestígio do Exército brasileiro. Como os únicos latino-americanos a terem lutado na Europa, os brasileiros podiam manter a cabeça erguida entre os Aliados. Terceiro, o combate conjunto na Itália fortaleceu os laços entre os militares norte-americanos e brasileiros, mesmo considerando-se que o Brasil permanecia claramente como o sócio menor”<sup>154</sup>.

Do ponto de vista da política interna, a decisão de enviar tropas ao teatro de guerra europeu era uma espécie de golpe contra a ala do governo mais próxima dos países do eixo – como aqueles concentrados na revista *A Nação Armada*, iniciada em 1939 e extinta em 1945.

---

<sup>153</sup> SKIDMORE, 1998: 171.

<sup>154</sup> IDEM: 174.

Com o encaminhar da Guerra para o seu fim, a pressão política interna contra o governo de Vargas voltou a ganhar fôlego, sobretudo pelo retorno dos combatentes da FEB. Em 1945, parte desses oficiais e demais opositores do governo organizaram a União Democrática Nacional (UDN), em que parte dos opositores de Vargas desde o início da década de 1930 ganhou força pelo apoio de oficiais do Exército. Pelo lado varguista, organizaram-se o Partido Social Democrático (PSD) que contava com a burocracia getulista e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), verdadeiro braço político de Vargas, sua principal base política. Fato que preocuparia as Forças Armadas, dada a experiência do General Perón na Argentina: clara ameaça à preponderância dos militares na política e à estrutura social que havia se construído desde o Estado Novo<sup>155</sup>. Novamente a tradição iniciada em 1889 se faria valer, e o Exército que consentiu com a consolidação de Vargas em 1937 seria o mesmo que o retiraria do poder em 1945.

“Os generais do Exército na área do Rio, liderados pelo General Góes Monteiro, influenciado pela UDN, compartilhavam da preocupação da oposição, como também o embaixador dos EUA, Adolph Berle, que sugeriu publicamente (ao elogiar “a promessa solene de eleições livres”) a renúncia de Getúlio. O secretário de Estado dos EUA, Edward Stetinius, também visitou o Brasil para defender a redemocratização. As suspeitas de todas as partes foram confirmadas. O presidente Getúlio Vargas tentou instigar uma reação nacionalista à intervenção de Berle, mas era demasiado tarde; o comando do Exército lhe apresentou um ultimato: a menos que ele renunciasse imediatamente, o Exército sitiaria o palácio, cortando a água, a eletricidade e outros suprimentos. Getúlio decidiu que não tinha escolha a não ser aceitar e cooperar num “golpe sem derramamento de sangue”. Renunciou e voltou a sua fazenda em São Borja no Rio Grande do Sul”<sup>156</sup>.

A manobra de envio de tropas para a guerra teve, por parte do Brasil, um intento de alavancar sua posição nos assuntos internacionais. Para os Estados Unidos, a participação na guerra foi importante para afirmar sua liderança hemisférica, especialmente pela manutenção da neutralidade argentina.

---

<sup>155</sup> “Em todo o país crescia o dissídio entre a opinião da classe média urbana a reivindicar as liberdades suprimidas por sete anos de ditadura e a orientação da classe operária, a que a criação da Justiça do Trabalho, do salário mínimo, do direito à estabilidade e a edição da Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT) em 1º de maio de 1943 haviam assegurado a participação na vida política nacional. A aspiração democrática e pela anistia era, porém, comum a todas as classes. Essa realidade se agravava com as vitórias aliadas na Segunda Guerra Mundial e a participação do Corpo Expedicionário Brasileiro. Dizia-se à época: “Pracinha, onde vais lutar a esmo se lutas pela democracia, dica, luta aqui mesmo”. FILHO, idem:46.

<sup>156</sup> SKIDMORE, idem:176.

“a guerra também rendeu bons frutos ao governo americano na medida em que, a partir de então, tornou os Estados Unidos principal fornecedor de armas e criou, entre os militares brasileiros, uma atmosfera predominante de simpatia em relação ao país-líder do Ocidente. O então tenente-coronel Castelo Branco, por exemplo, que seria o primeiro presidente da ditadura militar, estabeleceu fortes laços de amizade nos campos de batalha italianos com o militar norte-americano Vernon A. Walters. Essa relação de confiança seria fundamental para que Walters obtivesse informações privilegiadas dos militares na época do golpe de 1964, então como adido militar da embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro”<sup>157</sup>

O governo que se estabeleceu no pós-Segunda Guerra no Brasil “entendia-se merecedor de algum topo de favorecimento dos Estados Unidos”, segundo Carlos Fico, por conta da lealdade brasileira no esforço bélico. “A vinda de algumas missões técnicas norte-americanas, ainda em 1942 e 1943, estimulou as esperanças do Brasil, já que elas destacaram a necessidade de apoio aos esforços de industrialização do país”<sup>158</sup>.

Porém, a estratégia dos Estados Unidos no pós-guerra diferia sobremaneira das expectativas brasileiras. A Guerra Fria dividiu o mundo em um sistema geopolítico: o primeiro mundo, os estados capitalistas; o segundo mundo, os estados comunistas; e o Terceiro Mundo, os estados em desenvolvimento onde as duas grandes potências competiam para expandir sua influência. Como argumenta Tuathail,

*“The geopolitical order established by the Americans after the World War II was geographically more extensive than the Soviet order. First, the US domestic political order was organized around a “vital center” that held that the United States needed to pursue global power to check the “Soviet threat”. Exaggerated visions of this threat mobilized an American nationalism in the cause of globalism and containment militarism (...) American Cold War geopolitical discourse had an importante economic dimension (...) was central to the creation of a consensual “politics of growth” in post-war America. Through exaggeration of the Soviet threat, American intellectuals of statecraft were able to transform the US state from a reluctant isolationist power into a crusading interventionist power dedicated to promoting an open world economy and safeguarding the free enterprise system (...) Second, the establishment and modernization of a global structure of extended deterrence, by means of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Western Europe and the Mutual Security*

---

<sup>157</sup> FICO, 2008:20.

<sup>158</sup> IDEM

*Treaty with Japan, helped incorporate and subordinate the United State's major capitalist allies into an American-led military order. The economic reconstruction and recovery of Western Europe and Japan were facilitated by generous aid from the US state and its promotion of an open capitalist world economy (...) Third, the US national security state acquired the means and power in the space demarcated and the "Third World" to intervene and attack people, and states its leaders are considered a threat to their version of "American" values, institutions and economic interest (...) this proclivity became a global one after World War II and led the US national security state, through the work of the Central Intelligence Agency (CIA) and other groups, to intervene in the domestic politics of many states*<sup>159</sup>.

O estabelecimento de um sistema geopolítico pelos Estados Unidos tem como origem a doutrina pensada por George Kennan, em seu *Long Telegram* de 1946, que logo seria publicado como artigo na revista *Foreign Affairs* de 1947, com o título de *The Sources of Soviet Conduct*. O diagnóstico de que as forças soviéticas era pautada em uma ideologia, cuja ideia de destino de grandeza era central, que mantinha a Rússia fortemente comprometida com seus objetivos de expansão, "*its main concern is to make sure that it has filled every nook and cranny available to it in the basin of world power*"<sup>160</sup>. Por conta disso, Kennan argumentava de que uma simples derrota militar não desencorajaria aquele país na busca de seus objetivos, pois estes não eram momentâneos e se ligavam com a história da Rússia em sua formação como Estado. A maneira de lutar contra o poder soviético, na visão de Kennan, se dá por meio de uma série de políticas de longo prazo, de forma a minar pacientemente a expansão moscovita para o restante do mundo.

*"it will be clearly seen that the Soviet pressure against the free institutions of Western world is something that can be contained by the adroit and vigilant application of counter-force at a series of constantly shifting geographical and political points, corresponding to the shifts and maneuvers of Soviet policy"*<sup>161</sup>.

O diagnóstico e o plano de contenção da projeção de poder da União Soviética por todo o globo não demorou a se tornar a principal diretriz do governo estadunidense. No ano seguinte ao telegrama de Kennan, o presidente estadunidense, Harry Truman, se utilizava da ideia de contenção para dividir o

---

<sup>159</sup> TUATHAIL, 2006:63.

<sup>160</sup> KENNAN, 1947:79.

<sup>161</sup> IDEM:80.

mundo em dois, “*the free world*” e “*the enslaved world*”<sup>162</sup>. A doutrina Truman, como ficou conhecida a agenda de segurança do início da Guerra Fria, foi a primeira diretriz de atuação dos Estados Unidos em sua agenda coletiva de segurança – neste sentido é importante destacar a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, que viria a consolidar o entendimento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) estabelecido no ano anterior no Rio de Janeiro e que teria papel crescente na difusão da agenda de segurança estadunidense em diferentes conjunturas.

Os países ocidentais passaram então a fazer parte dessa agenda coletiva de segurança na defesa do ocidente. Nesse período formou-se a Organização do Atlântico Norte (OTAN), em 1949; países como Japão passaram a fazer parte desse esquema de segurança mesmo não sendo geograficamente parte do ocidente, mas sendo ocidentalizados. Nessa conjuntura o Brasil passou a estreitar relações com os Estados Unidos, sobretudo por meio do canal aberto com os militares que passaram a integrar as forças que lutaram na Itália. Após essa primeira aproximação, diversos oficiais das Forças Armadas foram treinados em território estadunidense. Dentre estes estaria, à época, o capitão Golbery do Couto e Silva, que em 1944 passaria um período estudando na escola militar *Forth Leavenworth War School*, antes de seguir para a missão na FEB. A exemplo do que ocorrera com o Brasil, diversos outros oficiais de outros países passaram pela escola desde 1943 e voltaram a seus países de origem e criaram escolas no formato da escola norte-americana.

No Brasil a história não foi diferente, no final da década de 1940, foi edificada a Escola Superior de Guerra (ESG), que durante os anos de 1950 passou a desenvolver a doutrina que daria as diretrizes de atuação para o país em diversas frentes. Essa doutrina, a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), possuía grande influência da geopolítica pensada pelo já tenente-coronel Golbery do Couto e Silva – que discutiremos na segunda parte deste capítulo.

Parte dos oficiais brasileiros via a relação com os Estados Unidos, e mais especificamente a participação efetiva nessa agenda coletiva, como um caminho

---

<sup>162</sup> “At the presente moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one. One way of life is based upon the will of majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of spechs and religion, and freedom from political oppresion. The second way of life is based upon will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppresion, a controleed press and radio, fixed elections, and supression of personal freedoms”. TRUMAN, 1947:76.

para a consecução do País como potência. Pode-se dizer que essa clivagem teve papel importante para a definição dos caminhos políticos que o Brasil tomaria na década de 1950 até a implantação do regime militar, com o golpe de 1964.

O embate entre essas duas visões de inserção brasileira teve na primeira metade da década de 1950 um de seus momentos mais críticos. A chegada de Vargas ao poder, via eleição de 1950, elevou ainda mais a pressão política no Brasil. A UDN tentou impedi-lo de assumir o cargo apelando ao Tribunal Superior Eleitoral o desrespeito à constituição que, na leitura da UDN, imputava uma maioria absoluta, maioria essa que não era entendida pelo órgão. Outra tentativa foi a de lançar o Exército contra Vargas, afirmando que este tinha influência decisiva dentro do Exército construída durante o Estado Novo. Fato que obteve resposta imediata de Góes Monteiro refutando a acusação do parlamentar udenista, argumentando que este tentava incitar o Exército a assegurar o seu posto de prestígio e autonomia “quando V<sup>a</sup> S<sup>a</sup> quer apenas defender os interesses do partido a que pertence”<sup>163</sup>.

“O General Góes Monteiro, ainda a *éminence grise* da política dos oficiais superiores, deu o seu *imprimatur* à posse de Getúlio. O apoio de Góes Monteiro era indispensável, pois continuava a desfrutar do prestígio entre os oficiais antigetulistas que se lembravam do seu papel ao preparar a saída de Vargas em 1945. Além disso, havia outros destacados generais, como Estillac Leal e Zenóbio da Costa, que apoiavam abertamente a posse de Getúlio. A sua volta à presidência não estava, portanto, em perigo de ser vetada pelo Exército – o Arbitro final do poder no sistema político brasileiro”<sup>164</sup>.

A posse de Vargas estava garantida pelos generais, mas isso não significava a resolução do assunto dentro da própria corporação de armas. A nomeação de Estillac Leal por Vargas, em 1951, demonstrava, segundo Skidmore, a consciência da conjuntura do Exército. “A nomeação (...) indicava que Vargas queria fortalecer o campo nacionalista da ala esquerda, dentro do corpo de oficiais”. A chapa de Estillac Leal e Horta Barbosa venceria as eleições do Clube Militar naquele ano, o candidato derrotado, General Cordeiro de Farias, “surgira como um dos principais porta-vozes da facção anticomunista no seio do Exército”<sup>165</sup>.

A despeito das vitórias no início da década de 1950, novamente o governo seria afetado pela conjuntura externa. Dessa vez seria a Guerra da Coreia que

---

<sup>163</sup> SKIDMORE, 1975:135.

<sup>164</sup> IDEM:136

<sup>165</sup> IDEM

inflaria o sentimento de lealdade de luta contra o comunismo de parte dos oficiais que ainda mantinham vivas as lembranças da luta na Itália – a posição nacionalista que Skidmore chama de “ala anticomunista”, e que por outros autores também é identificada como “entreguista”, principalmente a partir de 1952. Esse seria um novo ponto de embate entre as vertentes opostas dentro do Exército, como aponta Thomas Skidmore:

“Em fins de 1950 a Revista do Clube Militar, publicação oficial do Clube, que tinha como diretor um major da extrema nacionalista, publicou um artigo que sugeria serem os Estados Unidos responsáveis pelo início da Guerra da Coréia, e recomendava que o Brasil deveria preservar a mais estrita neutralidade na questão. Houve reação imediata e irritada por parte de outros membros do Clube que não queriam saber de um nacionalismo dotado dessas roupagens geopolíticas (...) Esses opositores também se consideravam “nacionalistas”, mas eram menos radicais com relação às duas questões que haviam recentemente polarizado as opiniões no seio da oficialidade. Uma, era uma controvérsia quanto ao papel adequado do capital estrangeiro na exploração dos recursos minerais brasileiros, especialmente o petróleo. A segunda, era a política que o Brasil deveria adotar na guerra fria. Essa questão se tornava urgente, devido à pressão dos Estados Unidos para que o Brasil ratificasse os acordos militares, negociados em 1951-52. Havia também uma “sugestão” americana (recusada pelo governo de Vargas), para que o Brasil mandasse tropas para lutar na Coréia”<sup>166</sup>.

A ala nacionalista, cujo chefe era Estillac Leal, dava apoio ao projeto de Vargas sobre a Petrobras apresentado em 1951, assim como a uma inserção autônoma do País no sistema internacional, pautada na cautela quanto ao apoio aos Estados Unidos. Em 1952 o conflito entre as duas alas se exacerbou de tal maneira que em março de 1952, Estillac Leal se demitiu do cargo de Ministro da Guerra, Segundo Skidmore: “parte das dificuldades de Estillac Leal se originava do agravamento das suas relações pessoais com o outro general-líder, o anticomunista declarado [e que havia apoiado a posse de Getúlio] Zenóbio da Costa”<sup>167</sup>.

Mesmo fora do governo, Estillac Leal e Horta Barbosa mantiveram-se ativos na ala nacionalista concorrendo a reeleição do Clube Militar em 1952, contra os Generais Alcides Etchegoyen e Nelson de Melo. Estes últimos apoiados pela Cruzada Democrática, grupo que se opunha a ala nacionalista e se colocava em prol de um “nacionalismo racional”, “de aceitação menos crítica aos investimentos

---

<sup>166</sup> IDEM:138-139.

<sup>167</sup> IDEM:140.

particulares estrangeiros e pronto a seguir a liderança americana na guerra fria”. Essa segunda ala obteve uma vitória acachapante sobre os nacionalistas, com o dobro dos votos, criando, assim, um problema à manutenção do próprio governo. Estreitando ainda mais o campo de ação política de Vargas.

Com a queda do governo, abriu-se o caminho para a hegemonia dos militares “anticomunistas”, como apresentou Thomas Skidmore, e assim, paulatinamente a crescente projeção da agenda estadunidense, como relata Carlos Fico.

“No campo militar, em meados dos anos de 1950, era patente ao governo americano que a venda de armas para países latino-americanos, além do fornecimento de equipamentos e treinamentos (...) tinha alcance algo restrito e, em vez de um significado propriamente militar, tais vendas apenas ajudavam os Estados Unidos a cultivar relações diplomáticas com os ditadores militares que dominavam a América Latina na época. O programa era uma herança da Segunda Guerra Mundial e, no caso latino-americano, objetivava manter a dependência da região em relação aos Estados Unidos: em troca do fornecimento de armamentos, a América Latina deveria comprometer-se com a defesa do continente contra ataques extracontinentais. A ideia principal era excluir antigos fornecedores europeus (inclusive Alemanha e a Itália) (...) No último ano da administração Eisenhower, já se falava em tornar as forças armadas latino-americanas menores, mais ágeis e, sobretudo, treinadas em técnicas de combate à guerrilha, capacitando-as também para operar no campo da segurança pública. Em outras palavras, em vez de imprudentemente pensar tais forças armadas como capazes de dissuadir pretensões militares externas (afinal, bastante improváveis), melhor seria – segundo tal lógica – aproveitá-las para impedir o suposto pipocar de “outras Cubas””<sup>168</sup>.

A ideia dos Estados Unidos era então a de desviar os recursos que antes gastos em despesas militares para melhorias da vida das populações de forma a minar os possíveis focos revolucionários. Além disso, surgiram os chamados *civic actions*, ou seja, o uso da força militar para serviços públicos, transporte, comunicação, saúde e saneamento, na tentativa de criar uma nova agenda para as Forças Armadas em que a defesa nacional ficasse não mais em primeiro plano.

Conforme apresentamos aqui, ainda que de forma sucinta, a conjuntura aberta pela Segunda Guerra Mundial alterou completamente a situação do Brasil em relação a sua inserção internacional e, conseqüentemente, influenciou a formação de sua agenda de segurança, abrindo novas oportunidades para a consecução da

---

<sup>168</sup> FICO, idem:22, 25-26.

agenda de modernização do Estado brasileiro com a aproximação dos Estados Unidos. Na próxima sessão iremos apresentar como essa conjuntura alterou, também, a percepção de inserção geopolítica do Brasil.

### **3-2 A Bússola Geopolítica para o “Destino Manifesto” brasileiro**

O pensamento geopolítico brasileiro do após guerra possui grande influência do pensamento desenvolvido por Mario Travassos. Porém, a conjuntura de separação do mundo em áreas geopolíticas de influência estadunidense e soviética influenciou sobremaneira a leitura do futuro que o Brasil poderia ter a partir de sua inserção no mundo.

O desenrolar da política nacional, como discutimos na sessão anterior, deu capacidade para que se consagrasse uma determinada visão geopolítica sobre o Brasil. Os trabalhos produzidos pelo general Golbery do Couto e Silva<sup>169</sup> têm peso significativo nas diretrizes assumidas pelo País em sua política de inserção. Em *Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*<sup>170</sup> (livro que reúne a produção do autor entre 1952 a 1962), o general reuniu uma série de ensaios que demarcam o seu pensamento e recomendações sobre a trajetória que o País deveria seguir para alcançar o posto de potência mundial.

O pensamento de Golbery do Couto e Silva é fortemente influenciado pelo capitão Mario Travassos quanto à geopolítica regional. Os “antagonismos em presença” tem sua continuidade na obra de Golbery e dão sustentação à geopolítica golberyana, que vai além da leitura hemisférica de Travassos e aponta uma visão brasileira para fora da América do Sul. A percepção do Brasil no mundo é que representa a novidade e o distanciamento da agenda que vimos no capítulo anterior.

Do ponto de vista da continuidade com a visão geopolítica dos anos de 1930 estão os aspectos antropogeográficos do Brasil e de compartimentação da América

---

<sup>169</sup> Golbery esteve presente na Força Expedicionária Brasileira (FEB), que combateu na Itália em 1944, após ter estagiado no ano anterior nos Estados Unidos. Em 1951, como tenente-coronel, passaria a adjunto do Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra (ESG), onde desenvolveria seu pensamento geopolítico. Em 1956 alcançaria a patente de coronel e passaria a trabalhar na Seção de Doutrina do Estado-Maior do Exército até setembro de 1960, quando seria nomeado chefe do gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Com o Golpe de 1964, Golbery seria nomeado chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI). E no governo Ernesto Geisel (1974), passaria a ministro-chefe do Gabinete Civil do Presidente. Ver FREITAS (2004).

<sup>170</sup> COUTO e SILVA, 1981.

do Sul. Do ponto de vista interno, Golbery argumenta que o País é formado por cinco áreas geopolíticas com dinâmicas específicas<sup>171</sup>, formando “arquipélagos” ecumênicos. O principal ecúmeno brasileiro é aquele localizado na área de “manobra geral”, ou a “Área geopolítica de reserva geral”, que compreende o ecúmeno de São Paulo-Belo Horizonte-Rio de Janeiro, mais o sul de Goiás e o Distrito Federal<sup>172</sup>. Nesse espaço concentram-se os principais recursos nacionais como polos tecnológicos, maior aproveitamento de recursos hídricos e minerais e de transportes. Os ecúmenos do sul e do nordeste seriam outros dois importantes ecúmenos brasileiros, ainda que secundários - uma espécie de áreas semi-centro ligadas por istmos à área de reserva geral - quando consideradas as variáveis de poder nacional articuladas no ecúmeno do sudeste.

Dessa forma, está presente no pensamento de Golbery a ideia de integração nacional. Isso deveria ocorrer para que a segurança nacional fosse completa, já que cada uma das cinco compartimentações do território nacional possui vulnerabilidades concernentes às pressões relacionadas com as possíveis projeções externas em suas fronteiras. Assim, havia a necessidade de interiorização do Brasil, ou a criação de interligações tanto entre os ecúmenos quanto entre as regiões geopolíticas brasileiras para que a segurança nacional pudesse ser alcançada em um nível satisfatório. A ideia de “marcha para oeste” assinalada por Travassos mantém-se na construção golberyana, ainda que de forma mais sofisticada.

Do ponto de vista externo – da compartimentação da América do Sul – Golbery mantém a ideia travassiana de antagonismo em presença. Para Golbery o mundo está dividido em “centros de poder”. Os dois principais centros são os espaços da Eurásia e a América do Norte (mais especificamente o território estadunidense). Golbery reflete a polaridade da Guerra Fria nesta divisão do mundo. Os dois principais espaços são apresentados como 1A e 1B. Os demais centros de poder são secundários em que a projeção dos dois espaços dominantes tenderá a criar uma condição de satélite<sup>173</sup>. A América do Sul é um desses “centros de poder” do mundo, cujo Brasil possui centralidade devido aos aspectos que apontaremos a

---

<sup>171</sup> Área geopolítica de reserva geral (Sudeste mais o estado de Goiás e Distrito Federal); Área geopolítica da ala norte (estados do nordeste); Área geopolítica sul; Área geopolítica oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia); e Área geopolítica da Amazônia (estados do norte).

<sup>172</sup> Espaço que Golbery denomina “triângulo de potência”. IDEM:87.

<sup>173</sup> COUTO e SILVA, idem:86.

seguir. Segundo o general, a América do Sul é compartimentada em sete áreas geopolíticas, sendo duas delas marítimas e cinco terrestres.

A divisão de duas áreas marítimas localizadas no Atlântico Sul, o Atlântico centro-norte e o centro-sul, demonstram a continuidade da presença do antagonismo Atlântico-Pacífico e a preponderância da vertente Atlântica sobre a Pacífica – que na obra de Golbery terá um valor ainda mais significativo do que na do capitão Travassos quando discutirmos os pontos de ruptura do pensamento golberyano. Segundo o geopolítico brasileiro

“Deixando de parte o Pacífico sul-americano, distinguiríamos igualmente, da banda oriental, duas vastas áreas geopolíticas ou estratégicas marítimas, correspondentes aos Atlântico centro-norte e ao Atlântico centro-sul e às quais serviria de soldadura a área geopolítica nordestina, aí incluído, necessariamente todo o arco que vai de São Luís a Salvador (o chamado nordeste oriental, o nordeste ocidental e, ainda, a Bahia). Eis aí uma imagem reticulada no continente sul-americano, a qual, parece-nos, deveria orientar toda a ação geopolítica do Brasil em sua imediata circunvizinhança política – imagem simétrica e centrípeta, nem balanceada também quanto ao imenso jogo das inter-relações marítimo terrestres e que situa a área nuclear brasileira em posição superiormente favorável no conjunto, assegurando co-participação expressiva e indispensável de nosso ecúmeno no equacionamento e solução integrada das várias problemáticas regionais, das quais nunca nos poderíamos alhear”<sup>174</sup>.

As demais cinco áreas geopolíticas, as áreas terrestres, evidenciam a centralidade do Brasil na América do Sul (ver Mapa 3). Ademais da Área do Atlântico Sul, a primeira região é aquela de maior importância para o Brasil, a “Plataforma Central de Manobra” – o sudeste e parte do centro brasileiro; o compartimento amazônico que é compreendido como a área que se espraia desde a região norte do Brasil para os seus países limítrofes; a área Platino-Patagônica envolve os três estados brasileiros do sul, além de uma pequena parte do sul do Paraguai, Argentina, Uruguai e Chile; a Área Continental de Soldadura, que envolve o oeste brasileiro, a maior parte do Paraguai e a Bolívia; e, por último, mas não menos importante, a Área do nordeste brasileiro que faz a conjugação das parcelas norte e sul do Atlântico Sul – a “área de soldadura” entre ambos. Interessante notar a preponderância do Brasil em relação aos demais países da América do Sul. O recorte geopolítico de Golbery faz com que o País seja o único a possuir fronteira

---

<sup>174</sup> IDEM:89.

com todas as regiões do subcontinente, participando de forma significativa de todas estas, além de possuir posição estratégica no Atlântico Sul formando um gargalo na passagem entre o Atlântico Norte e Sul.

Fica clara a influência de Mario Travassos pela consideração da Bolívia como área chave do subcontinente: o *heartland* sul-americano. Ademais de manter o argumento da importância da região como separador de águas entre as Bacias Amazônica e do Prata<sup>175</sup> – o que mantém acesa a rivalidade Brasil-Argentina –, Golbery arguiu também que este espaço é essencial por ser a área de interligação entre o espaço amazônico e o Platino-Patagônico, ou seja, o seu domínio propicia grande vantagem de projeção tanto para ambas as regiões como para a vertente pacífica. Além disso, o total desprezo pela vertente pacífica torna-a um oceano de imensas distâncias e sem importância no jogo geopolítico global da Guerra Fria. A ideia de “soldadura” é que dá, no pensamento de Golbery, a condição de centralidade na América do Sul por projetar o Brasil em diversos sentidos e expandir as fronteiras, criando valor geopolítico ao País.

“É nesta, afinal, que se refletem, a fundo, como se vê, todos esses antagonismos e oposições dos mais distintos quadrantes e de natureza vária, a tal ponto que a solidez dessa área capital sobreleva de importância estratégica como verdadeiro penhor da própria estabilidade continental (...) E, pois, a presença brasileira na área de soldadura continental, sendo (...) um trunfo de valor sem igual, traduz responsabilidade permanente que nunca poderemos esquecer nem sequer menos prezar”.<sup>176</sup>

Conquanto haja continuidade em relação ao pensamento do geopolítico Mário Travassos na formulação de Golbery, o ponto de ruptura colocado por este último autor altera sobremaneira o modelo travassiano ao substituir o antagonismo hemisférico norte e sul - a ameaça do perigo *yankee* – pelo antagonismo preponderante Ocidente *versus* Oriente.

A leitura de Golbery sobre o mundo e o lugar do Brasil constitui-se como o ponto de extrusão com as diretrizes geopolíticas dos anos de 1930, bem como a

---

<sup>175</sup> “Na segunda área, platino-patagônica, continua ainda a manifestar-se a oposição, onipresente em toda a América, entre o Pacífico e o Atlântico, com indiscutível predominância para este em toda a secção setentrional, dada a potente força atrativa e integradora do Prata. Como se exerce, também, de norte a sul, um antagonismo continental-marítimo em moldes semelhantes ao que permeia a Amazônia, contrabalançando-se aqui, porém, a maior proximidade e dinamismo efetivo do Prata, com a presença mais imediata e superiormente localizada, do núcleo brasileiro”. IDEM:128.

<sup>176</sup> IDEM: 129.

agenda de segurança e defesa delas derivadas de uma postura de busca de autonomia brasileira frente aos demais países do globo.

A visão de Golbery sobre o alinhamento com os Estados Unidos esteve fortemente embasada na leitura geopolítica de Nicholas Spykman. Em sua formulação teórica de 1942<sup>177</sup>, o autor invertia a lógica do *heartland* mackinderiano e propunha em seu lugar a necessidade de dominar o *rimland*<sup>178</sup>. Área de amortização entre o poder marítimo estadunidense e o poder terrestre russo. Essa área era caracterizada pela sua dupla capacidade de expansão (área anfíbia), conseqüentemente, ameaçando o equilíbrio de poder na Eurásia. O domínio do *rimland* significava, então, o controle sobre o poder expansivo dos países dessa região e a contenção do *heartland* confinado sua posição sem acesso aos mares.

Em seu pensamento, se a Europa e Ásia fossem controladas por um poder uno (imaginava a expansão de Alemanha e Japão em direção ao *heartland*), ou uma aliança capaz de fazê-lo, haveria então uma junção de poderes não compensado que poderia se espriar pelo Atlântico e pelo Pacífico, realizando o cerco ao hemisfério ocidental. Dessa maneira, caberia aos Estados Unidos manter a divisão desse poder nas bordas da Eurásia (Japão e Alemanha), cercando-a. Caso os Estados Unidos não conseguissem realizar tal empreitada, seria formado, então, dois grandes sistemas imperiais, cuja única possibilidade de sobrevivência do hemisfério ocidental se originaria de sua integração sob o comando de Washington.

Assim, propunha duas linhas de defesa através das fronteiras marítimas do Atlântico Norte e do Pacífico Ocidental – caracterizando o continente americano como a segunda linha de defesa. Esta última seria realizada por um cinturão de contenção, formado por bases entre o Alasca até o norte do Chile. A defesa da parcela atlântica dava ao Brasil importância ímpar, pois montava um cinto de bases que iria da Groelândia até o promontório do nordeste brasileiro – que ganhava valor geopolítico inestimável para a projeção de poder no sentido do norte da África e para a própria Europa<sup>179</sup> -, além de pontos de apoio em Salvador e Rio de Janeiro. Esta seria a base para a “barganha leal” de que falava Golbery.

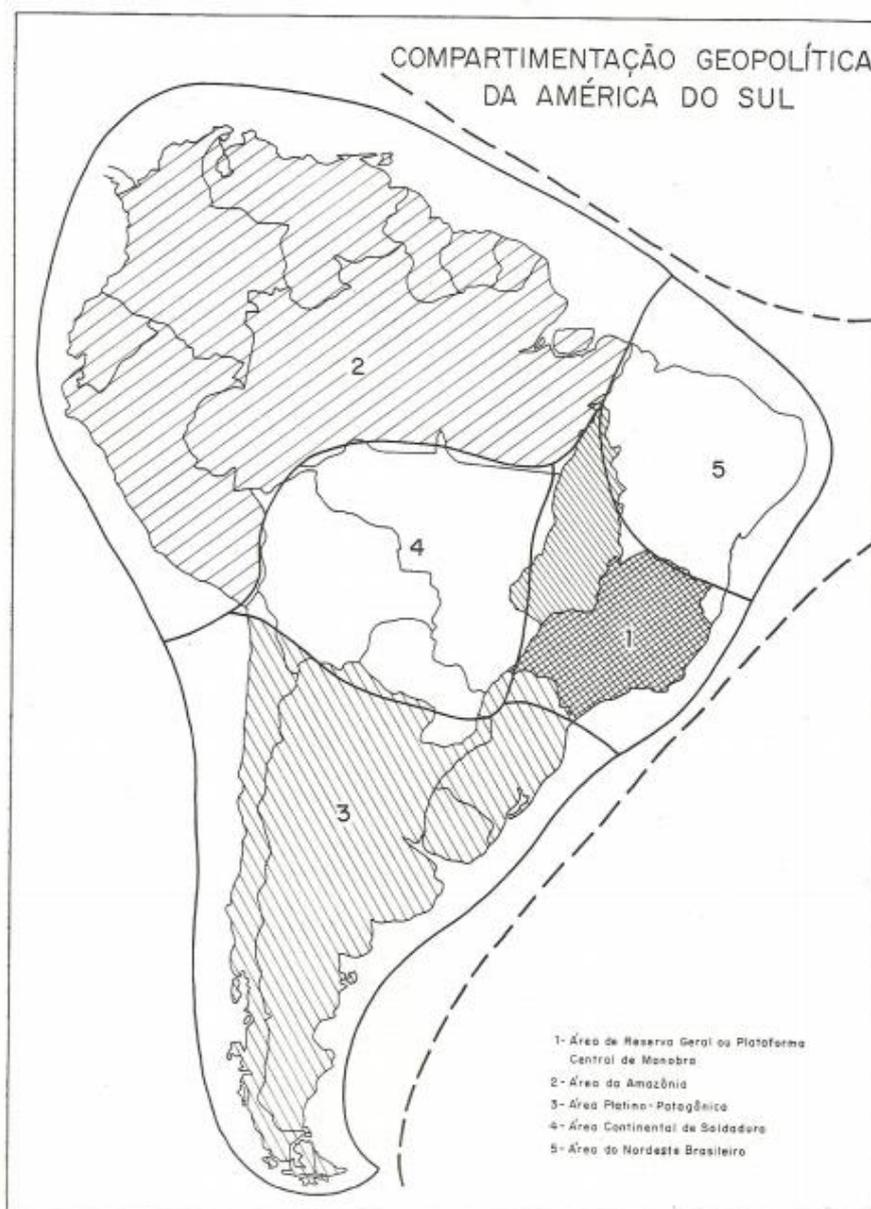
---

<sup>177</sup> SPYKMAN, Nicholas. *America's Strategy in World Politics: the United States and the Balance of Power*. New York, USA: Harcourt, Brance and Company, 1942.

<sup>178</sup> Este espaço é compreendido como as regiões que cercavam o *heartland* – as fíbrias continentais - através de um semicírculo que abarcava a Europa Ocidental, o Oriente Médio e a Ásia. Assim, englobava, também, o mar Báltico, Mediterrâneo, o Índico e o Pacífico.

<sup>179</sup> Para uma discussão mais aprofundada ver COSTA (2009) e MELLO (1997 e 1999).

**MAPA 3. Compartimentação Geopolítica da América do Sul<sup>180</sup>.**



No Mapa estão expressas as sete regiões geopolíticas do subcontinente sul-americano que explicitam a centralidade brasileira neste território. Além das áreas de soldaduras, tanto no centro quanto no nordeste brasileiro, que possibilita ao Brasil a projeção de poder tanto para dentro do continente como para fora na segurança do Atlântico Sul.

<sup>180</sup> IDEM: 88.

Todo o sistema geopolítico golberyano está baseado na dicotomia entre civilização Ocidental e Oriental. Tal dicotomia é para o autor o antagonismo historicamente dominante. Como nota Mello (1997), embora a obra tenha sido publicada num contexto de mudanças, de uma “nova conjuntura marcada pelo aprofundamento do cisma sino-soviético, pela conclusão do processo de descolonização afro-asiático, pela reconstrução econômica da Europa Ocidental”, há o entendimento por parte de Golbery de que as concepções ali expressas ainda eram válidas para aquele então, dado a continuidade da distribuição de poder no sistema internacional.

Este último ponto guarda, a nosso ver, um paralelo importante com a leitura do sistema de George Kennan, quando este assume que o embate não pode ser conjuntural e sim de longo prazo e de forma constante em diversas frentes. Essa constatação do paralelo fica ainda mais clara quando Golbery aponta a natureza do sistema bipolar causado pelo expansionismo soviético, tal qual a doutrina de contenção estadunidense. Apontando Europa e Estados Unidos como os dois principais bastiões na luta secular do Ocidente contra o Oriente, naquela conjuntura sob uma nova roupagem: a do marxismo-leninista.

“Somente o Ocidente, ancorado nos seus dois grandes centros de poder da Europa e da América do Norte, este realmente em condições de se opor ao avanço comunista por infiltração ou pela avalanche, nessas regiões populosas e de enormes riquezas potenciais; e terá de fazê-lo, a despeito das desconfianças que sempre suscitarão quaisquer intervenções suas em virtude de um longo passado, não de todo olvidado, de detestáveis práticas colonialistas. Terá de fazê-lo, sobretudo, porque nisso estará envolvida, agora, a sua própria sobrevivência, muito mais do que simples interesses materiais ou questões de prestígio”<sup>181</sup>

Nessa luta pela sobrevivência o Ocidente necessitaria do Brasil, segundo Golbery. Pois “ante ameaças tão graves, multiformes e onipresentes, o Ocidente teria de formular e infatigavelmente seguir uma estratégia bem coerente e coordenada em que se enquadrassem, devidamente, todos os Estados Ocidentais”<sup>182</sup>. Cada Estado Nacional deveria, então, cooperar conforme a suas capacidades reais,

---

<sup>181</sup> IDEM: 229.

<sup>182</sup> IDEM: 239.

“seus potenciais de guerra efetivo e as peculiaridades de sua posição geopolítica, e que pudesse ser apresentada aos povos não-ocidentais como um programa de ação, capaz de atrair todos aqueles cuja aliança fosse indispensável à defesa do mundo livre contra o expansionismo imperialista das potências comunistas”<sup>183</sup>.

A posição geográfica pensada por Golbery daria, então, condições ao Brasil defender uma região além da América do Sul. A União Soviética possuindo o *heartland* eurasiático teria como próximo passo expandir suas fronteiras, desatando partes do mundo Ocidental, como a Europa Ocidental por meio do controle da parcela setentrional da África de forma a desconectar os Estados Unidos do velho continente. A principal estratégia para a consecução desse plano seria anular, ou finar, o poder marítimo dos Estados Unidos. Dessa forma, a estratégia do Ocidente passaria, inevitavelmente, pela contenção do poder soviético nas bordas da Eurásia por meio da “fortaleza norte-americana”, em uma estratégia de cerco (como a OTAN, por exemplo).

Tendo o cerco ao mundo Oriental como principal estratégia, o Brasil teria grande parte neste plano, como um dos bastiões de defesa do Ocidente. Em sua projeção o Brasil possui uma excepcionalidade na parcela sul do hemisfério como cabeça de defesa do subcontinente. A projeção cartográfica de Golbery (Mapa 4) tem como centro o ecúmeno brasileiro do sudeste, o que coloca o Brasil, Estados Unidos e a Europa Ocidental de frente para a massa Eurasiática. A projeção de hemicírculos aponta a zonas de ação de cada um dos “bastiões de defesa do Ocidente”. O Brasil teria uma posição geopolítica privilegiada para a proteção do Atlântico Sul, envolvendo também parte da África Ocidental. Essa projeção é que Golbery chamou de “destino manifesto” brasileiro: os Estados Unidos assegurariam naturalmente a posição de poder marítimo no Atlântico Norte, enquanto o Brasil asseguraria a parcela sul do Atlântico. Por meio desse “destino manifesto”, e de outras potencialidades brasileiras já comprovadas na relação com os Estados Unidos (fornecimento de matérias-primas diversas, sobretudo para o esforço de guerra, por exemplo, as áreas monásticas)<sup>184</sup>, o Brasil teria então uma “barganha

---

<sup>183</sup> IDEM.

<sup>184</sup> “Ora, O Brasil, pelo seu prestígio de que já goza no continente e no mundo, pelas suas variadas riquezas naturais, pelo seu elevado potencial humano e , além disso, pela sua inigualável posição geopolítica ao largo do Atlântico Sul, ocupa situação de importância singular quanto à satisfação de todas essas imperiosas necessidades de defesa do Ocidente”. IDEM:246.

leal” para o reconhecimento por parte dos “irmãos do norte” de sua importância geopolítica – pautando-se na leitura geopolítica de Spykman como já apresentado.

“Se a geografia atribuiu à costa brasileira e a seu promontório nordestino um quase monopólio de domínio no Atlântico Sul, esse monopólio é brasileiro, deve ser exercido por nós exclusivamente, por mais que estejamos, sem tergiversações, dispostos a utilizá-lo em benefício de nossos irmãos do norte, a que nos ligam tantos e tão tradicionais laços de amizade e de interesses, e em defesa ao mesmo tempo da civilização cristã, que é a nossa, contra o imperialismo comunista de ordem exótica.

Quando vemos os EUA negociarem, a peso de dólares e auxílios vultosos de toda a espécie e até à custa de certos recuos, mudanças de opinião e arranhões em seu prestígio, o apoio e a cooperação de povos ou indecisos ou francamente hostis da Europa Ocidental, o Oriente Médio e da Ásia – justo nos parece façamos valer os trunfos altamente valiosos de que dispomos, para obter os meios necessários ao exercício de uma missão e dever que decorrem da própria terra que nossos avós desbravaram e defenderam mesmo com seu sangue contra o invasor intruso de era passadas. Também nós podemos invocar um “destino manifesto”, tanto mais quanto ele não colide no Caribe com os de nossos irmãos maiores do norte...

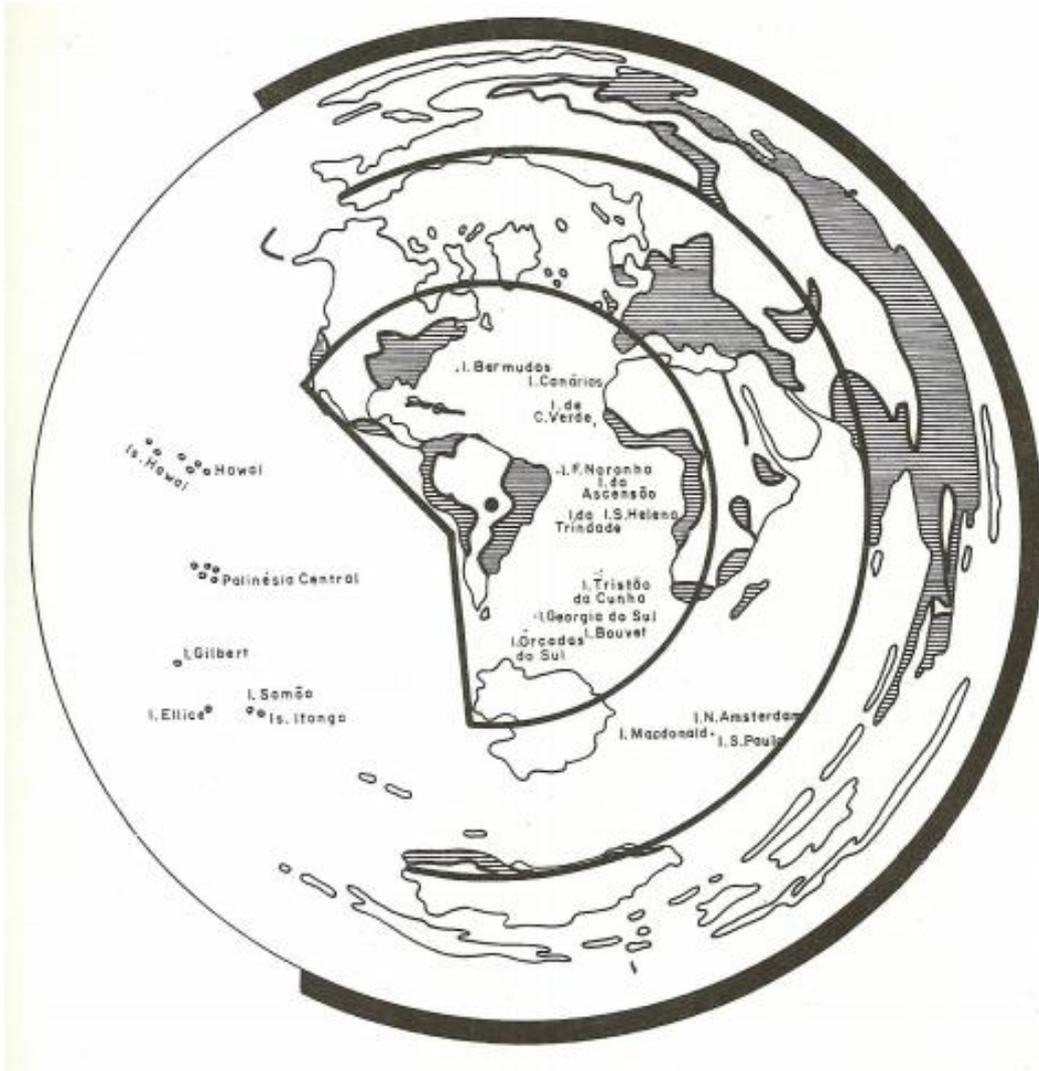
E se a velha Inglaterra soube reconhecer, desde cedo, o destino norte-americano, facilitando-lhe uma política de mãos livres no continente ocidental, à sombra protetora da esquadra britânica – a Doutrina Monroe, como bem se sabe, foi inspirada por Canning – não parece demasiado que os EUA reconheçam também aquilo que devemos defender, a todo custo, com o direito inalienável, traçado pela própria natureza do mapa do Atlântico Sul”<sup>185</sup>.

Assim, Golbery esperava estabelecer uma relação diferenciada com os Estados Unidos a partir do reconhecimento da importância brasileira por parte deste. Com nota Martins (2007), se por um lado Golbery teve o mérito de engrandecer o papel do Brasil no mundo, retirando-o do “confinamento” sul-americano, por outro, ao aceitar o compromisso ideológico de defesa do Ocidente, obrigou o Brasil a aceitar uma série de políticas pautadas pelo grande xerife do Ocidente, os Estados Unidos. Como veremos a seguir, esse compromisso ideológico logo arrastou o Brasil para uma guerra interna que modelaria seu aparato de defesa a tal ameaça, construindo um verdadeiro aparato de repressão no final dos anos de 1960.

---

<sup>185</sup> IDEM: 52.

MAPA 4. A América do Sul e os Hemiciclos Interior e Exterior<sup>186</sup>.



Os hemiciclos expõem a importância de Estados Unidos, Europa Ocidental e do Brasil na Defesa do Ocidente. A posição geopolítica brasileira, na visão de Golbery, dava condições de defesa plena do Atlântico Sul e de parte da África. Sendo assim, seria urgente que as potências ocidentais apoiassem o Brasil em seu “destino manifesto” de proteção de sua região de influência.

<sup>186</sup> COUTO e SILVA, idem:88.

### 3-3 Alinhamento externo, ameaça interna e reformulação da força nacional

O final da década de 1940 marcou o período de expansão da influência estadunidense no pensamento estratégico brasileiro. Sobretudo por meio da Escola Superior de Guerra (ESG)<sup>187</sup>, formada em 1948, é que a ponte entre os países foi consolidada. Na década seguinte à sua formação, a Escola passaria a desenvolver a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e, conseqüentemente, a reflexão sobre a inserção internacional do Brasil pautada no alinhamento com os Estados Unidos, que viria a se concretizar no início dos anos de 1960 com o Golpe de Estado.

A Doutrina de Segurança Nacional consistia na articulação de diversas variáveis, em realidade, no planejamento econômico, militar, psicossocial e político, respondendo a um objetivo maior de preparar o país para a guerra, mais especificamente a Guerra Total – tradição do pensamento militar dos anos de 1920 e 1930, como vimos no capítulo anterior. Como veremos mais adiante, na segunda metade dos anos de 1960 a preparação para a guerra deixou de lado o conceito de Guerra Total para encampar a Guerra Insurrecional, que possui um viés de inimigo interno em detrimento do planejamento central contra agressões externas.

“A partir do fim da Segunda Guerra, a Eceme [Estado-Maior do Exército] empreendeu um trabalho seletivo de adaptação das doutrinas militares norte-americanas experimentadas pela FEB na Itália à modesta realidade ainda pré-industrial do Exército Brasileiro. As formulações se dão, contudo, em sintonia com o Tiar [Tratado Interamericano de Assistência Recíproca] e com a Conferência de Bogotá, na qual, por influência norte americana, enquadra-se militarmente o Brasil no esforço de “defesa conjunta hemisférica” contra o comunismo. Essa combinação da influência norte-americana com o anticomunismo militar remonta ao Estado Novo, mas durante o governo Dutra começou a ser vertida em forma de doutrina na Eceme e, a partir, da década de 1950, passou a alimentar a circularidade da ESG”<sup>188</sup>.

Em *Geopolítica do Brasil*, Gobery apontava já o problema da infiltração comunista e o perigo de grupos subversivos, mas, de forma coerente com seu sistema geopolítico atrelava isso ao baixo desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido a agressão comunista viria de fora da região.

---

<sup>187</sup> Para saber sobre a história da formação da Escola Superior de Guerra (ESG) ver ARRUDA, 1983.

<sup>188</sup> SVARTMAN, 2009:138.

“Importa considerar, porém, a América Latina – e, em seu contexto, o Brasil - , por suas fraquezas econômicas, sua imaturidade política e seu baixo nível cultural, acha-se, sem dúvida alguma, extremamente vulnerável à agressão comunista, mascarada sob a forma de infiltração e subversão à distância e, pois, reforça-lhe a capacidade de resistência eliminando as condições locais tão propícias à final implantação, nesta região, de capital importância para todo o Ocidente, de uma cabeça de ponte comunista ou entreposto favorável aos vermelhos é tarefa das mais relevantes e de maior urgência que das grandes potências ocidentais e, em particular, os EUA tão próximos não poderiam nem deveriam, de forma alguma, descuidar em nível muito inferior de sua ampla lista de prioridades estratégicas”<sup>189</sup>.

Ainda que o “inimigo interno” estivesse presente no pensamento da ESG, como ressalta Luis Felipe Miguel (2002: 41), por meio da influência da U.S. Army School of the Americas (“USARSA, a “Escola do Panamá”), uma doutrina específica para modelar o aparato de força do Estado viria mais adiante. Segundo João Roberto Martins Filho (2008), a guerra revolucionária/ insurrecional, ou a ameaça interna, já estaria entre as principais preocupações da Escola Superior de Guerra desde o final dos anos 1950, por meio das conferências realizadas pelo coronel Augusto Fragoso<sup>190</sup>. Segundo o coronel Octávio Costa:

“Isso [o inimigo interno] entrou pelo canal da ESG, e foi ela que lançou as ideias sobre as guerras insurrecional e revolucionária e passou a nelas identificar o quadro de nossa possível guerra. Para nós ainda não havia guerra nuclear, a guerra convencional já estava ultrapassada. Mas havia uma guerra que nos parecia estar aqui

---

<sup>189</sup> COUTO e SILVA, 1981:246-247.

<sup>190</sup> A doutrina foi inserida nas discussões da Escola em 1959, pela conferência “Introdução ao Estudo da Guerra Revolucionária” (ESG, 1959), baseado em notas da ESG francesa, *Guerre Subversive*. Desse momento em diante a Doutrina seria uma constante nos estudos da escola como pode ser notada em consulta a seu acervo. Segundo os manuais consultados, a Guerra teria três fases: (i) a de conquista do apoio da população; (ii) de preparação dos elementos para a ação em força; e (iii) criação do clima revolucionário, derrubada do governo e do regime (ESG, 1965). Segundo as palavras de Augusto Fragoso, em palestra de 1960, “A ação contra a subversão é encargo conjunto dos órgãos civis e das Forças Armadas e até mesmo em certas fases, mais daqueles do que destes (...) tal ação, em qualquer caso, só será eficaz através de um esforço coordenado e energético de todos os Poderes do Estado. A Guerra Revolucionária é, na verdade, nada mais nada menos do que uma forma de subversão interna – mas de subversão dirigida ou orientada pelos soviéticos. É pois uma forma conjuntural de guerra subversiva, também dita guerra civil, guerra interna, guerra insurrecional. É a guerra subversiva da Revolução Soviética para a conquista do mundo. É a guerra subversiva que tem como doutrina a doutrina marxista-leninista” (ESG, 1960:2-4). E por fim, concluía que a Guerra Revolucionária era a “mais provável” que a global e deveria, então, ser consumir parte importante das preocupações do Estado brasileiro: “Entre as medidas a adotar para enfrentar cabalmente a guerra revolucionária podem ser enumeradas as seguintes: organização efetiva da ação psicológica; elaboração de leis adequadas que permitam o eficiente combate à ação subversiva; organização de um sistema de defesa interior do território; e, adaptação das Forças Armadas às contingências da luta anti-revolucionária” (IDEM: 55).

dentro. Era a guerra que ascendia o estopim da revolta nos campos e a insatisfação popular nas cidades. Isso tudo contribuiu para a formulação da nossa própria doutrina de guerra revolucionária, que resultou no movimento militar de 64”<sup>191</sup>.

O general Carlos de Meira Mattos, em seu *Geopolítica e Destino* (1975), afirma que com a chegada ao poder dos militares que estiveram à frente da ESG, e que tiveram participação importante na consecução da doutrina esguiana, foi possível colocar em prática a “doutrina formulada durante 14 anos no casarão do forte São João”. Ainda segundo o autor, Castelo Branco, “o mais lúcido expositor dessa doutrina”, em pronunciamento na aula inaugural do ano letivo de 1967, na ESG, sintetizou assim a doutrina:

“O conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, os problemas da agressão externa. A noção de segurança nacional é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando por isso os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna; além disso, o conceito de segurança, muito mais explicitamente que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica, até mesmo nos movimentos de guerrilha, formas hoje mais prováveis de conflito do que a agressão externa”<sup>192</sup>.

Como pode ser percebido pela citação acima, a ameaça interna nos anos de 1960 havia ganhado os maiores holofotes do Exército brasileiro, e, conseqüentemente, a forma de guerra de guerrilha ou guerra revolucionária. Filho (2012) aponta que este conceito de guerra revolucionária tem sua origem na experiência francesa, presente nas discussões do alto escalão do Exército em movimento paralelo às mudanças do foco da agenda estadunidense para a América do Sul, da dimensão externa para a dimensão interna, como nos apresenta Carlos Fico (2008).

“de algum modo, a estratégia supunha as forças armadas latino-americanas como gendarmes a serviço dos interesses norte-americanos. Grande quantidade de militares latino-americanos seria

---

<sup>191</sup> SVARTMAN, 2009:143 apud D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Glauco; CASTRO, Celso (ORG). *Visões do golpe: a memória militar sobre o golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 79.

<sup>192</sup> MATTOS, 1975: 61-62.

treinada em unidades militares nos Estados Unidos ou na Escola das Américas, na Zona do Canal do Panamá. Refletindo posteriormente, logo após a sua saída do governo, Robert MacNamara, secretário de Defesa no período 1961-1968, diria que a política norte-americana de isolamento, anterior à Segunda Guerra Mundial, tinha sido muito custosa. A Adoção do princípio de defesa coletiva, em meados dos anos de 1950, mediante o estabelecimento de dezenas de acordos militares na América Latina, havia reunido o continente contra o comunismo. Sendo a pobreza a semente da revolução violenta – concluía MacNamara -, o crescimento econômico da região se impunha com um requisito de segurança que interessava aos Estados Unidos e, daí, a necessidade conjugada tanto da doutrina militar da contra-insurgência, quando da Aliança para o Progresso (...) essa doutrina global, que articulava a segurança interna da região à necessidade de combater a pobreza, identificada como motivadora de regimes esquerdistas, levaria [Lyndon] Johnson a buscar o envolvimento de líderes civis norte-americanos, especialmente empresários, na causa anticomunista: [citando as palavras do presidente estadunidense] “se a ‘guerra revolucionária’ era uma guerra total, então os civis, como cada soldado tinham a obrigação de cooperar”<sup>193</sup>.

Do ponto de vista da inserção internacional, o paralelo se mostra cada vez mais coerente. A atuação do governo militar manteve relação estreita com a produção intelectual do geopolítico brasileiro Golbery do Couto e Silva que esteve presente no governo. Conforme ressaltam Willians Gonçalves e Miyamoto:

“No que diz respeito à postulação de cooperação mais substantiva por parte dos Estados Unidos no desenvolvimento do país, a intervenção de Golbery não chegava a constituir novidade no universo conservador brasileiro. Sua originalidade reside noutro ponto, qual seja, no fato de procurar demonstrar junto aos Estados Unidos a grande serventia estratégica que o Brasil poderia ter, desde que bem apetrechado militarmente e inserido num programa desenvolvimentista de corresponsabilidade norte-americana. Para melhor dizer, tratava-se de evidenciar o imprescindível ganho estratégico que os Estados Unidos poderiam obter, ao reforçar as potencialidades geopolíticas do Brasil. É nessa formalização geopolítica que interpretamos como uma inserção positiva na estratégia norte-americana no período da guerra fria”<sup>194</sup>.

A deflagração do golpe contra o governo de João Goulart, e a assunção de Castelo Branco a presidência do Brasil, segundo os autores, acaba com o processo anterior de política externa independente (PEI) e passa então a direcionar à agenda pensada durante mais de uma década na ESG.

---

<sup>193</sup> FICO, 2008: 26-32.

<sup>194</sup> GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993:214.

“a reaproximação com os Estados Unidos foi cercada de hiperbólicas declarações de fidelidade irrestrita ao bloco ocidental, de reconhecimento da insubstituível hegemonia norte-americana e de condenação de qualquer a todo e qualquer tipo de abordagem soviética aos países do continente.

Em síntese, com a instauração do governo Castelo Branco criaram-se, finalmente, condições que possibilitavam a oficialização das diretrizes de política externa concebidas e recomendadas pelos teóricos da Escola Superior de Guerra desde a década de 1950. A partir de então, as decisões governamentais referentes à política externa passaram a ser tomadas no espaço restrito do Conselho de Segurança Nacional<sup>195</sup>.

O Conselho de Segurança Nacional passou realmente a ter um peso maior nas decisões nacionais, tornando-se em 1969, pelo Decreto de Lei nº 900, “órgão de mais alto nível de assessoramento direto do presidente da República, na formulação e na execução da política de segurança nacional”<sup>196</sup>. Se entre 1934 e 1945 o Conselho se reuniu seis vezes, entre 1964 e 1969 (período avaliado aqui) as reuniões se deram em muito maior número, 34 em apenas seis anos.

Por conta da organização criada a partir dos procedimentos estabelecidos pelo Conselho de Segurança Nacional e de seu próprio caráter de formação da agenda nacional, é possível contar com um número de estudos que possuem mais sobre nosso objeto do que as próprias atas de reuniões que tratam de temas variados – em sua maioria o acompanhamento econômico do país, situação financeira e problemas relacionados com a infraestrutura.

A partir das atas de reuniões e mais especificamente dos documentos denominados Política de Segurança Nacional podemos verificar o fortalecimento da hipótese de inimigo interno em detrimento da ameaça externa. Entretanto, isso não significa dizer que a competição regional com a Argentina tenha sido deixada de lado. Antes pelo contrário, a preocupação regional fez com que o inimigo comunista fosse também utilizado para o fim de competir pela hegemonia regional.

Exemplo disso é a relação com os demais países da região visando esta competição prioritária com a Argentina. Na reunião de 11 de março de 1966, é tratada a questão da relação com o Paraguai, visando à manutenção da relação com

---

<sup>195</sup> IDEM:216.

<sup>196</sup> Ver documento disponível no Portal do Arquivo Nacional por meio do seguinte endereço: <http://www.portal.arquivonacional.gov.br/Media/CSN.pdf>

esse país frente uma possível projeção argentina. As palavras do então presidente da República, Castelo Branco, são explícitas nesse sentido:

“No trato da questão, o Presidente da República tem persistido no seguinte: 1) defender a integridade territorial, como condição, inclusive, da soberania nacional; 2) tudo fazer pela paz entre o Brasil e o Paraguai, como fator básico da paz do continente, particularmente, na América do Sul; de modo contrário, sabemos que poderemos ficar vulneráveis no continente; será sempre uma atitude a ser ponderada por nós; 3) não reabrir a questão de limites propriamente dita, pois o Brasil já assentou com todos os países sul-americanos que a questão de limite está completa; já estamos no Paraguai com a fase da demarcação terminada e, agora, se processa, de há muito tempo, a fase da caracterização da fronteira; 4) o Paraguai desempenha uma outra circunstância: o Paraguai desempenha papel relevante na limitação da hegemonia argentina, relativamente à nossa; 5) temos um passado de investimentos, até de ajuda militar no Paraguai; não temos a menor conveniência em perder este investimento e esta ajuda militar que penetrou a fundo nas Forças Armadas no Paraguai; 6) evitar também uma interferência comunista; desde que as relações se tornem deterioradas, vamos ter incursões comunistas de esquerdismo bem conhecido na América do Sul; 7) não podemos também deixar de levar em conta que o nosso desenvolvimento econômico está justaposto ao Paraguai, não só por questão de pontes, de estradas, como também, futuramente, das Sete Quedas; 8) Finalmente, temos tido sempre a preocupação de nunca fechar a porta a negociações, quando são feitas no bom sentido, sem cavilações. Achamos que nunca deverá partir de nós cerrar o caminho que possa levar a um bom entendimento com o Paraguai”<sup>197</sup>.

Em fins da década de 1960, o movimento de abandono da Guerra Total fica cada vez mais explícito, sobretudo após o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967 que define os crimes contra a segurança nacional. Em seu artigo terceiro prevê medidas destinadas à prevenção e repressão contra a guerra psicológica adversa e a guerra revolucionária e subversiva. Sendo a guerra revolucionária definida como qualquer ideologia exógena que busque o controle da Nação a partir da subversão.

A ata de 11 de julho de 1968<sup>198</sup>, referente à quadragésima primeira reunião, demonstra a preocupação com a avaliação da “situação nacional” naquele então, levando em consideração os aspectos da segurança nacional. Todos os ministros foram convocados a prestar contas sobre o assunto em suas áreas. As palavras do Ministro do Exército (Aurélio de Lyra Tavares) e do Chefe do Serviço Nacional de

---

<sup>197</sup> CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1966.

<sup>198</sup> CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1968.

Informações – SNI<sup>199</sup> - (Emílio Garrastazu Médici) explicitam o *status* que a ameaça interna ganhou dentro do aparato de defesa brasileiro.

O Ministro do Exército analisa a situação da segurança em 1968 tendo como principal preocupação o cumprimento no Brasil de diretrizes comunistas provenientes de Havana (como a Organização Latino Americana de Solidariedade e outros congressos). Tais diretrizes seriam aplicadas no País por meio de militantes arregimentados em organizações clandestinas com o intuito de “tomar o poder, organizando, compelindo e pondo na vanguarda do movimento a classe estudantil, tanto os universitários, como, principalmente, os secundaristas”.

“Parece indiscutível que os líderes brasileiros da subversão, cumprindo instruções do exterior, intensificam no Brasil, com organizações e planos bem elaborados, o processo da Guerra Revolucionária. Para o fim de subverter a ordem social, visando à conquista do poder, partindo do movimento estudantil, soma-se a solidariedade de uma ala da Igreja, dos políticos “cassados” e dos membros extremados do partido e de oposição ao governo. A imprensa, embora se declare tolhida em sua liberdade, colabora, ostensivamente, no sentido de configurar como ditadura militar o atual governo, insuflando à legislação que protege as instituições democráticas”<sup>200</sup>.

O relatório do SNI, apresentada pelo futuro presidente Médici, segue o mesmo sentido. Abordando nove pontos, como A Frente Ampla (grupo político formado por João Goulart, Juscelino Kubitschek e Carlos Lacerda), a oposição, os políticos cassados, a área trabalhista, os grupos econômicos estrangeiros, a imprensa, as atividades subversivas e o movimento estudantil, conclui que:

“já não resta a menor dúvida de que os movimentos de falsos estudantes, de políticos, de eclesiásticos, de cassados, e de grupos econômicos e privados, ocupação de faculdades e atos terroristas caracterizam a presença de guerrilha urbana para, em uma primeira fase, atingir, certamente, quatro objetivos principais: afirmação das lideranças, desmoralização do poder constituído, obtenção do apoio popular e insegurança generalizada. Combinadas essas ações de guerrilha urbana, com os atos de terrorismo, característicos da quarta fase da guerra revolucionária, estarão criadas as condições para a luta armada, em um movimento insurrecional a ser desencadeado,

---

<sup>199</sup> Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão de grande importância no período militar pelas atividades de informação e contra-informação no combate à guerra revolucionária. A instituição teve como idealizador, e também primeiro chefe, Golbery do Couto e Silva.

<sup>200</sup> IDEM.

com a colaboração de políticos cassados frustrados e revanchistas<sup>201</sup>.

Na reunião seguinte, em 26 de agosto de 1968<sup>202</sup>, são discutidos os Conceitos Estratégicos Nacionais, em que os Objetivos da Política de Segurança Nacional são, em ordem de importância: (i) consolidação da democracia e manutenção da estabilidade política; (ii) neutralização da ação do comunismo internacional no País; (iii) garantia do desenvolvimento harmônico do País; (iv) anulação das atividades dos grupos econômicos externos e internos contrários aos interesses nacionais; e (v) manutenção da segurança continental e da paz mundial.

As Pressões Dominantes entendidas pelos militares provinham da “pressão comunista interna e externa”, que do ponto de vista externo a pressão era exercida “pela União Soviética, China Continental, Cuba, países satélites” do ponto de vista interno “particularmente no campo psicossocial e político, na clandestinidade e através de infiltração ideológica, sabotagem, atos terroristas e tentativas de guerrilhas<sup>203</sup>. Outras pressões são percebidas na relação sócio-econômica, na própria pressão econômica e política.

Assim, são tiradas as principais Hipóteses de Guerra, cuja hipótese principal, hipótese alfa, configura-se como a “Guerra Revolucionária na América Latina – Ecloração de movimentos armados, identificados com a pressão comunista, que exijam o emprego preponderante do poder militar, no território nacional e/ ou em países latino americanos”. A hipótese beta trata de “Guerra Geral”, ou seja, o conflito entre os “blocos democráticos e comunistas”; seguido da hipótese gama, “simultaneidade das hipóteses de guerra alfa e beta<sup>204</sup>.

Em 13 de dezembro de 1968 ocorre a quadragésima terceira reunião do Conselho, que tinha como pauta a decidir a “continuidade da Revolução” ou se “a Revolução se desagrega<sup>205</sup>. Dessa reunião é tirada o Ato Institucional número cinco (AI-5), que deu condições para o Estado governar com o poder de exceção punindo de forma arbitrária qualquer grupo ou indivíduo que fosse apontado como inimigo do regime. A reunião seguinte, realizada em 16 de janeiro de 1969, seria uma das mais extensas e serviria para discutir a aplicação das sanções prescritas no AI-5.

---

<sup>201</sup> IDEM.

<sup>202</sup> CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1968a.

<sup>203</sup> IDEM.

<sup>204</sup> IDEM.

<sup>205</sup> CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 1968b.

Como pudemos verificar, a agenda de Segurança Nacional que começou a ser formada ainda no final da década de 1940 e ganhou espaço com o governo militar instaurado em 1964 e passou paulatinamente do conceito de Guerra Total (ameaça externa) para o conceito de Guerra Revolucionária/ Insurrecional (ameaça interna) em paralelo à mudança da estratégia estadunidense para os países da América Latina dentro da retórica da “defesa do Ocidente”<sup>206</sup>. Esse último movimento tende a desviar a força militar nacional de sua função original e justificar o direcionamento para uma capacidade militar menor, vocacionada para o inimigo interno. Esta posição parece encontrar respaldo na posição do então Ministro da Guerra, como aponta Svartman.

“(…) a importância da guerra revolucionária, para o ministro do Exército de Costa e Silva, Lira Tavares, era capital. Em conferência na Eceme em março de 1969, o ministro afirmou claramente que “o problema da segurança interna superam na presente conjuntura, o da segurança externa” e indicou que a guerra revolucionária estava “exigindo uma reformulação progressiva e segura de nossa compreensão clássica do problema militar brasileiro”. Tratava-se de aparelhar o Exército cada vez mais para a repressão interna, a qual se daria um grau de autonomia no qual “o Direito e a Lei não poderão amarrar-se aos conceitos e à visão tradicionalistas”. No imediato pós-1968 não deveria haver entraves à ação repressiva do Estado”<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> A mudança no alinhamento direto viria apenas em 1974, no governo de Ernesto Geisel. Ver BANDEIRA, 1989.

<sup>207</sup> SVARTMAN, 2009:144.

## Conclusão

No presente trabalho apresentamos o atual dilema da agenda de segurança brasileira no pós Guerra Fria. Conforme expusemos no primeiro capítulo, com o fim do sistema de distribuição bipolar de poder na Guerra Fria, os Estados Unidos tiveram cada vez mais a capacidade para implementar a sua agenda de segurança coletiva na defesa das novas ameaças, identificadas como o narcoterrorismo, terrorismo, desrespeitos aos direitos humanos, a democracia e ao livre-mercado. Essas novas ameaças delinearão as agendas dos países sul-americanos até meados da primeira década do século XXI.

Em 2005 o Brasil deu a entender que passaria a priorizar uma agenda voltada aos seus interesses nacionais, assim nasceu a Política Nacional de Defesa (PND) com diretrizes gerais e que foram aprofundadas na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. Apesar de uma maior preocupação com as ameaças externas, demonstramos o dilema existente em ambos os documentos acerca da dissuasão externa e as novas ameaças da década de 1990. A partir da constatação da projeção da agenda dos Estados Unidos, com a priorização da ameaça interna, e a tentativa brasileira de se concentrar nas ameaças de outros Estados, nos questionamos sobre a origem, a raiz, dessa projeção e também da ideia de ameaça interna como a que cria maior vulnerabilidade ao país.

Desse modo, partimos para estudar as agendas de Segurança Nacional pré e pós Segunda Guerra, momento em que o Brasil passou a estreitar relações com os Estados Unidos. Os capítulos dois e três não foram construídos com a intenção de determinar a origem histórica dos períodos analisados, mas sim apresentar a correlação entre ideias e ideais e as rupturas em ambos os períodos em relação ao entendimento de ameaça, cristalizados nas mudanças políticas.

No segundo capítulo apresentamos o ideário do general Góes Monteiro, militar influente na Revolução de 1930, na construção e derrubada do Estado Novo e a relação dessas ideias com o processo de centralização de poder que se viu naquele momento no Brasil. Outro ponto analisado foi a leitura geopolítica que teve influência sobre aquele momento. Nesse quesito o nome do capitão Mario Travassos surge como grande expoente, apontando as ameaças as quais o Brasil estava exposto naquele então. Estas eram entendidas, em síntese, como de origem

externa, proveniente da Argentina e dos Estados Unidos. Ambas as ideias parecerem ter grande influência na agenda de segurança que apresentamos na terceira parte do capítulo, quando o Brasil possuía o conceito de Guerra Total e a busca pela manutenção da soberania e autonomia no sistema internacional.

No terceiro capítulo apresentamos as rupturas ocorridas após a Segunda Guerra Mundial. Ruptura dentro do próprio Exército com posições próximas as da década de 1930 e outras embasadas pela ideia de combate ao comunismo. Este último grupo ganhou importância com a formação da Escola Superior de Guerra (ESG) que teria grande influência no governo instaurado em 1964 com a doutrina pensada durante mais de uma década: a Doutrina de Segurança Nacional (DSN). A Doutrina tratava de variáveis importantes para a segurança e desenvolvimento nacional e tinha como bússola externa, o pensamento geopolítico brasileiro Golbery do Couto e Silva. Golbery distanciava-se da formulação de Mário Travassos ao apontar como principal oposição a relação Ocidente-Oriente. Sua perspectiva era embasada na geopolítica de Nicholas Spykman, que atribuía grande valor geopolítico ao Brasil na defesa hemisférica por conta de sua posição geográfica. Golbery baseou-se então nesta construção para propor o que chamou de “barganha leal” com os “irmãos do norte”.

O alinhamento com os Estados Unidos, alinhamento ideológico de defesa do Ocidente, pautou o entendimento de inserção geopolítica do Brasil no mundo e, paulatinamente, foi substituindo a ideia de Guerra Total pela Guerra Revolucionária dentro da estratégia nacional por meio dos cursos realizados na ESG no final da década de 1950. Se na primeira a ameaça externa tem prioridade, na segunda o inimigo encontra-se dentro da própria nação e assim precisa ser combatido com uma nova formulação das Forças Armadas.

Nesse sentido é que entendemos residir a origem de “satelitização” da agenda brasileira em relação aos Estados Unidos e priorização das ameaças internas, além do dilema colocado na agenda mais recente do governo brasileiro já que, à luz da remontagem dessa história, percebemos que a tentativa de imputar a dissuasão externa como agenda nacional é um passo importante no sentido da ruptura de “subordinação” em relação a agenda hemisférica dos Estados Unidos, que tem como pontos de transmissão a Organização dos Estados Americanos (OEA) e os fóruns bilaterais analisados nesta dissertação. Tal agenda hemisférica

leva a um desvio de função das Forças Armadas, rendendo estas a missões específicas, criando vulnerabilidades na capacidade de dissuasão externa do Brasil.

É interessante notar, também, não só a expressão da projeção dessa agenda coletiva a partir dos documentos relacionados ao assunto. A projeção de conceitos e da própria “evolução” do campo de pesquisa com a ampliação dos assuntos e da autonomização destes em relação à centralidade estatal passa a ser mais um forma de projeção dessa agenda globalizante, já que os conceitos que pautaram as escolhas em política de Segurança Nacional no Brasil podem ser determinados alhures, mais especificamente na parcela norte do Atlântico, a mesma que projeta o inimigo interno para dentro da agenda e leva ao dilema entre o inimigo interno e externo.

## **Bibliografia**

### **Livros**

AMORIM, Celso. Breves Narrativas Diplomáticas. São Paulo: Benvirá, 2013.

ARRIGHI, Giovanni. O Longo Século XX. Contraponto, Rio de Janeiro, 1995.

ARRUDA, Antônio de. A Escola Superior de Guerra. São Paulo: GRD, 1983

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil e Estados Unidos: a rivalidade emergente – 1950-1988. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BUZAN, Barry & HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

COELHO, Edmundo Campos. Em Busca de Identidade. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Barão do Rio Branco Missão em Berlim – 1901/1902. Brasília: FUNAG, 2009.

COSTA, Darc. Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

COUTINHO, Lourival. O General Góes Depõe.... Rio de Janeiro: Editora Coelho Branco, 1956.

COUTO e SILVA, Golbery. Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 3ªed, 1981.

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.

FILHO, Oswaldo Lima. Política Brasileira de 1945 a 1990: uma visão nacionalista. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FREITAS, Jorge Manoel da Costa. Escola Geopolítica Brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.

FIORI, José Luis. (Org.). O poder americano. Petrópolis: vozes, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HELLEINER, Eric. States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s. New York: Cornell University Press, 1994.

KISSINGER, Henry. Sobre a China. São Paulo: Ed.Objetiva, 2011.

KUPCHAN, Charles. The End of American Era: US foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century. New York: Vintage, 2002.

MACCANN, Frank D. Soldados da Pátria: história do exército brasileiro, 1889-1937. São Paulo: Companhia das Letras, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2009.

MATTOS, Meira. Brasil: Geopolítica e Destino. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata. Manaus: Ed. Da Universidade de Amazonas, 1997.

\_\_\_\_\_. Quem tem Medo da Geopolítica?. São Paulo: Hucitec, 1999.

MILWARD, Alan S. The European Rescue of the National State. 2nd ed. New York: Routledge, 2000.

MONTEIRO, Góes. A Revolução de 30 e a Finalidade Política do Exército. Rio de Janeiro: Odersen Editores, 1934.

MORAES, João Quartim. A Esquerda Militar no Brasil: da coluna à comuna. São Paulo: Siciliano, 1991.

SKIDMORE, Thomas E. Uma história do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964). São Paulo: Paz e Terra, 8ªed, 1975.

TRAVASSOS, Mario. Projeção Continental do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VIERA, Friederick Brum. Modelo Travassiano – a geopolítica que guia o Brasil na ditadura e na democracia. São Paulo: Milênio, 2008.

Travassos

### **Capítulos em Livros**

BARNETT, Thomas P. The Pentagon's New Map. In: THUATHAIL, Gearóid Ó (org) *et al.* The Geopolitic Reader. London: Routledge, 2006.

FIORI, José Luís. O Sistema Interestatal Capitalista no Início do Século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. O Mito do Colapso Americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

KENNAN, George F. "The Source of Soviet Conduct". In: THUATHAIL, Gearóid Ó (org) *et al.* The Geopolitic Reader. London: Routledge, 2006.

MILWARD, Alan S & SORENSEN, Vibeke. Interdependence or integration?. In: MILWARD, Alan S. The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992. London, UK: Routledge, 1993.

ROMERO, Federico. Interdependence and Integration in American Eyes: from Marshall Plan to currency convertibility. In: MILWARD, Alan S. The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992. London, UK: Routledge, 1993.

SERRANO, Franklin. Relações de poder e a política econômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: Fiori, José Luis. (Org.). O poder americano. Petrópolis: vozes, 2004.

TRUMAN, Harry. The Truman Doctrine. In: THUATHAIL, Gearóid Ó (org) *et al.* The Geopolitic Reader. London: Routledge, 2006.

TUATHAIL, Gearóid Ó. "Introduction". In: THUATHAIL, Gearóid Ó (org) *et al.* The Geopolitic Reader. London: Routledge, 2006.

### **Artigos**

AMARAL, Azevedo. "O Presidente e a Segurança Nacional. Revista A Nação Armada, novembro de 1940, n 12, pp. 16/22. Disponível no Acervo Histórico do Exército (AHEx), Disponível no Arquivo Histórico do Exército (AHEx), Rio de Janeiro.

FILHO, João Roberto Martins. “A conexão francesa: da Argélia ao Araguaia”. *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 519-536, 2012.

\_\_\_\_\_. “A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960”. *RBCS*, v.23, n.67, p.39-49, 2008.

GONÇALVES, Williams da Silva & MIYAMOTO, Shiguenoli. “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984”. *Estudos Sociais*, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. 211-246, 1993.

MAGALHÃES. “Meditações em torno da política militar latino-americana”. *Revista A Defesa Nacional*, Ano XVI, n. 18, janeiro de 1929. Disponível no Arquivo Histórico do Exército (AHEx), Rio de Janeiro.

MIGUEL, Luis Felipe. “Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia de segurança nacional no Brasil”. *Diálogos Latinoamericanos*, Universidade de Aarhus, n. 5, p. 40-56.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. “1968 no Brasil: a visão dos militares”. *História: Debates e Tendências*, v.8, n.1, p.132-147, 2009.

\_\_\_\_\_. “Ponto de contato ou de atrito? Documentos de defesa nacional do Brasil e dos Estados Unidos”. *Revista Conjuntura Austral*, v. 3, n. 11, p.24-37, 2012.

\_\_\_\_\_. “O pragmatismo brasileiro na cooperação militar com os Estados Unidos, nas décadas de 1930 e 1934”. *Estudos Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 34, n. 1, p. 76-91, 2008.

## **Documentos**

A National Security Strategy, 1991. Disponível em: <http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>

A National Security Strategy of Engagement & Enlargement, 1994. Disponível em:

<http://history.defense.gov/resources/nss1994.pdf>

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/196stra.htm>

CONFERENCE OF MINISTERS OF DEFENSE OF THE AMERICAS, 1995.  
Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm>

\_\_\_\_\_, 1996. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71002.htm>

\_\_\_\_\_, 1998. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71003.htm>

\_\_\_\_\_, 2000. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm>

\_\_\_\_\_, 2002. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71005.htm>

\_\_\_\_\_, 2004. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71006.htm>

\_\_\_\_\_, 2006. Disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/73765.htm>

CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA NACIONAL. Ata da Primeira Reunião, 1934. Disponível no site do Arquivo Nacional:  
<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Segunda Reunião, 1935. Disponível no site do Arquivo Nacional:  
<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Terceira Reunião, 1937. Disponível no site do Arquivo Nacional:  
<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Quarta Reunião, 1939. Disponível no site do Arquivo Nacional:  
<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Trigésima Sexta Reunião, 1966. Disponível no site do Arquivo Nacional: <http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Quadragésima Primeira Reunião, 1968. Disponível no site do Arquivo Nacional: <http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Quadragésima Segunda Reunião, 1968a. Disponível no site do Arquivo Nacional: <http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

\_\_\_\_\_. Ata da Quadragésima Quarta Reunião, 1968b. Disponível no site do Arquivo Nacional: <http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>

CÚPULA DAS AMÉRICAS, 1994. Disponível em: [http://www.summit-americas.org/i\\_summit/i\\_summit\\_dec\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf)

\_\_\_\_\_, 1998. Disponível em: [http://www.summit-americas.org/ii\\_summit/ii\\_summit\\_dec\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_sp.pdf)

\_\_\_\_\_, 2001. Disponível em: [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit/iii\\_summit\\_dec\\_sp.pdf](http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf)

\_\_\_\_\_, 2005. Disponível em: [http://www.summit-americas.org/iv\\_summit/iv\\_summit\\_dec\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_pt.pdf)

Escola Superior de Guerra (ESG). FRAGOSO, Augusto Tasso. A Guerra Revolucionária. Rio de Janeiro: 1960.

\_\_\_\_\_. A Guerra Revolucionária. Rio de Janeiro: ESG, 1965.

\_\_\_\_\_. GAIVA, Teodorico. A Guerra Revolucionária e a Conjuntura Brasileira. Rio de Janeiro: ESG, 1959.

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. Memorando: Góes Monteiro sobre a cooperação militar Brasil – Estados Unidos, 1940. Rio de Janeiro: Arquivo Histórico do Exército (AHEx), caixeta 1, pasta 5, Subpasta 2.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2008. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)

MINISTÉRIO DA GUERRA. Memorando 1: sobre a situação do País, dezembro de 1936. Rio de Janeiro: Arquivo Histórico do Exército (AHEx), caixeta 1, pasta 2, bloco 6, documento 11.

MONTEIRO, Góes. Carta de Góes Monteiro para o Gen. João Francisco: 7 de março de 1936. Rio de Janeiro: Arquivo Histórico do Exército (AHEx), Acervo Góes Monteiro, caixeta 9-A, pasta 3.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Informe sobre Desarrollo humano 1994: Nuevas Dimensiones de la seguridad humana. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Política de Defesa Nacional, 1996. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

Política Nacional de Defesa, 2005. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>

The National Security Strategy, 2002. Disponível em: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/nss2002.pdf>

## **Dissertações e Teses**

COUTO, Leandro Freitas Couto. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005). Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto de Relações Internacionais/ UNB, 2006.

MARTIN, André Roberto. Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-Golbery. Tese de Livre Docência, FFLCH/USP, 2007.

MARTINS, Antônio Fávaro. Mário Travassos e Carlos Badia Malagrida: Dois Modelos Geopolíticos Sobre a América do Sul. Dissertação da Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/ USP), 2011.

SOUZA, Marilia Carolina Barbosa de. Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul: De Clinton a George W. Bush. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2010.