

# Ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil: alcançando a fronteira norte (1969-1983)

## Strategic adjustment in Brazil's South American policy: reaching the Northern border (1969-1983)

Thiago Gehre\*

### Resumo

O objetivo deste artigo é entender os impactos do ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil efetuada entre 1969 e 1983. Primeiro, o governo brasileiro buscou instrumentalizar a cooperação com países-chaves da fronteira norte, como República Cooperativista da Guiana, Venezuela e Suriname. Como consequência, gerou uma espécie de redimensionamento do conceito de América do Sul como foco da política exterior do Brasil, circunscrito de maneira imperfeita ao Cone Sul desde os tempos da gestão do Barão do Rio Branco. Além do mais, atuou no sentido de reconstituir a imagem de autoritarismo, imperialismo e hegemonia que retratava o Brasil de forma negativa na região durante várias décadas. Em suma, a contextualização histórica da atuação do Brasil na fronteira norte da América do Sul nos anos de 1970 ajuda a entender os pontos de partida de algumas escolhas e preferências atuais da diplomacia brasileira.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira. Política Sul-Americana do Brasil. Ajuste Estratégico. América do Sul. Fronteira Norte.

### Abstract

The aim of this paper is to understand the impact of the strategic adjustment in Brazil's South American policy carried out between 1969 and 1983. First, the Brazilian government sought cooperation with key countries in the Northern border, such as the Cooperative Republic of Guyana, Venezuela and Suriname. As a result of that process, it generated a reassessment in South America's concept as a focus in the Brazilian foreign policy, which had been imperfectly restricted to the Southern Cone since the Barão do Rio Branco administration. Moreover, Brazil committed to overcome the image of authoritarianism, imperialism and hegemony that used to portray Brazil negatively in the region for several decades. In short, the historical context of the role Brazil played in the Northern border of South America in the 1970s facilitates the understanding of starting points to some current choices and preferences in the Brazilian diplomacy.

**Key-words:** Brazilian Foreign Policy. Brazilian South-American Policy. Strategic Adjustment. South America. Northern Border.

\* Thiago Gehre é pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da UnB e professor da UFRR. Doutor em Relações Internacionais pela UnB. Contato: thiago.gehre@gmail.com

A atuação da diplomacia brasileira guarda como regularidade um estreito relacionamento com os mais importantes países da vizinhança sul-americana, temperado pela circunstância geográfica, pelos contatos fronteiriços, pelos problemas históricos compartilhados, e tendo como pano de fundo a busca pelo desenvolvimento. Contudo, a política sul-americana do Brasil desde a sua origem na gestão do Barão do Rio Branco parecia imperfeita, circunscrita à região platina e ao Cone Sul. Quando o Brasil reformulou sua política regional com base na ideia de América do Sul, a partir do ano 2000, muitas interpretações se apressaram em apresentar essa iniciativa ou como uma empreitada inédita e inovadora ou como a continuação de um processo relacionado à redemocratização que passara o país entre 1984 e 1988.

Não obstante, o perfil crescentemente assertivo do Brasil na região tem origens mais consistentes em um contexto típico de iniciativas levadas adiante pelo governo brasileiro entre 1969 e 1983. A prevalência da ideia-força da integração, em detrimento de percepções geopolíticas, a valorização da cooperação como mecanismo de aproximação com a vizinhança e o voluntarismo de alguns estadistas e executores da política externa brasileira contextualizam o antecedente e as condições nas quais foi realizado o ajuste na política sul-americana do Brasil.

As iniciativas de aproximação com Venezuela e Guiana e o ativismo em resposta à crise envolvendo o Suriname, fez com o Brasil abraçasse um espaço pouco acessado na América do Sul. Com isso, reformatou-se a orientação sul-americanista do Brasil, com uma “viragem ao norte”, que adicionou outro eixo de inserção internacional à carteira de opções regionais a partir dos anos de 1970. Assim, a proposta deste artigo é lançar luz sobre o ajuste estratégico da política externa brasileira, contextualizar os pontos de partida de algumas escolhas e preferências atuais da diplomacia brasileira e compreender os reflexos da postura regional-universalista na condução das relações internacionais do Brasil.

## O embate de ideias e os arquitetos do ajuste

A ideia-força da integração e a cooperação como mecanismo de aproximação com a vizinhança nem sempre estiveram no palco principal da política externa brasileira. No período da Guerra Fria, perpetuavam-se concepções geopolíticas que afetaram a constituição da política externa brasileira e seus contatos com vizinhos como Venezuela, Guiana e Suriname. A militarização da região, com gastos e investimentos na produção de armas, acordos militares e a preocupação com ameaças à segurança nacional acirraram a competição estatal e elevaram o clima de instabilidade regional.

O Brasil tornou-se foco dos receios dos vizinhos por conta da crescente autonomia na política internacional, pela relação “especial” mantida com os Estados Unidos, que derivava uma imagem de subimperialismo, e pela capacidade adquirida de projeção de poder, que produzia incertezas quanto às intenções brasileiras na região. Diria Urt (2009, 28), “nunca o Brasil deu tantos motivos para desconfiança no âmbito sul-americano quanto nas duas décadas que antecederam os anos 1980”.

Assim, o aspecto que sobressaía naquele momento parecia ser o reforço das ideias geopolíticas na definição das estratégias de inserção internacional na América do Sul, cuja tônica era a preocupação com o poder relativo do Brasil na região, o que respaldou a elaboração

de esquemas de contenção com possibilidades de emprego da força na estabilização do sistema sul-americano (Grabendorf 1982).

Por um lado, a doutrina geopolítica descaracterizava o pacifismo do Brasil nas relações internacionais e suscitava percepções hegemônicas, induzindo a cristalização de uma imagem negativa (Cavagnari Filho 2000). Por outro, o aumento da importância das teses geopolíticas no grupo decisor brasileiro respaldou uma tendência de interferir e influenciar a política regional sul-americana. A justificativa de neutralizar “o risco de estabelecimento de um governo de esquerda revolucionário” evidenciou o uso das ideias geopolíticas, bem como sua força no governo militar brasileiro, deixando para a diplomacia a tarefa de delir tais visões negativas sobre o Brasil (Urt 2009, 28). Portanto, as ideias geopolíticas de Mario Travassos e Golbery do Couto e Silva, como a diplomacia dos “círculos concêntricos”, ainda que não tenham sido determinantes, inspiraram pensadores e diplomatas na conformação da estratégia brasileira para a fronteira norte da América do Sul.

Golbery do Couto e Silva, que já havia sido chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI) no governo Castelo Branco, retornou como Chefe da Casa Civil do Governo Geisel. Suas ideias, propaladas nos anos de 1950, foram resgatadas e passaram a instruir as atuações internacionais do Brasil. A problemática daquele tempo era a necessária integração nacional e a ocupação efetiva da “ilha amazônica”. Era preciso “inundar de civilização” a Hiléia amazônica, fortalecer os nódulos fronteiros, e coordenar ações desde o Centro Oeste “com a progressão E-O segundo o eixo do grande rio [Amazonas]” (Couto e Silva 1967, 47). Ademais, o Brasil não poderia desconsiderar Caracas como um dos centros de poder na América do Sul, do ponto de vista econômico e demográfico, além do potencial do vizinho de precipitar a criação de um bloco andino na região. Couto e Silva (1967) apregoava à expansão e penetração comercial e política formas de projetar o poder nacional além das fronteiras.

A área geopolítica da Amazônia concebia Manaus como o fulcro do sistema de interligações da fronteira norte, estendendo-se para capturar o maciço da Guiana e o rio Orinoco e ligando o Brasil às Guianas e ao Caribe. Já a fronteira com a Venezuela era concebida como um rincão isolado, desarticulado do território nacional, mas de importância extraordinária como tampão natural contra a intrusão estrangeira. O pensamento geopolítico clássico afirmava que a interconexão fluvial dos rios amazônicos, como a existente entre Brasil e Venezuela pelo canal Cassiquiare (ligando os rios Negro e Orinoco) ou pelos rios Tacutu e Maú, entre Brasil e Guiana, trariam apenas maiores problemas ao Brasil, que veria gradativamente a região amazônica escapar da esfera de influência estatal.

Ao tratar do Brasil no “arquipélago sul-americano”, Couto e Silva (1967) colocava que o país teria três objetivos principais: assegurar a paz, reforçar a unidade continental e manter o *status quo*. Além do mais, insistia na lógica da cooperação/conflito, ao colocar que, na eventualidade de “antagonismos que sempre poderão surgir entre Estados do Continente”, o governo não poderia se esquivar de intervir e prevenir a eclosão de crises ou mesmo trabalhar para limitar e abrandar as tensões surgidas. De acordo com as crenças geopolíticas da época, caberia ao Brasil concretizar a base física de um sistema adequado de comunicação interna em toda a região amazônica, garantindo o desenvolvimento e a segurança da “fortaleza sul-americana” (Couto e Silva 1967, 113-134; 184).

Não obstante a poderosa capacidade de influência, as ideias geopolíticas sofriam a concorrência, no seio da diplomacia brasileira, de outras percepções e visões de mundo, especialmente daquelas orientadas por uma cultura da cooperação, ou seja, da integração regional. Assim, estabeleceu-se um silencioso embate entre premissas geopolíticas e crenças integracionistas, que foram sendo resolvidas por aqueles capazes de transformarem ideias em ações e projetos.

No Brasil, ao mesmo tempo em que a censura crescia rigorosamente contra partidos e pessoas, praticamente marginalizados para participar ativamente nos assuntos políticos de importância, o governo de Emílio Garrastazu Médici esteve empenhado em exaltar as realizações da “revolução de 1964”, sobretudo no aspecto econômico, como forma de eclipsar a imagem negativa de autoritarismo e subdesenvolvimento que assombrava a nação (Barboza 2002, 218).

Em 6 de novembro de 1969, Mario Gibson Barbosa assumiu a chancelaria com o objetivo de organizar o Ministério das Relações Exteriores, reforçando o compromisso de instalá-lo definitivamente na jovem capital brasileira, Brasília, em 21 de abril de 1970. Avocou também o indeclinável dever de formular a atuação diplomática em função da meta principal do desenvolvimento. Gibson Barbosa se referia sempre à identidade de aspirações em um continente com força histórica e perspectivas de futuro, designando o nascimento de uma visão própria de relações internacionais, a latino-americana. Além disso, entre os principais temas de política externa sob sua regência estariam a aplicação externa do poder nacional, a conexão entre o interesse nacional e os compromissos internacionais, e o fortalecimento do regionalismo. Em suma, a reavaliação da inserção internacional do país.

Em seu discurso de posse, Gibson Barbosa afirmou que a política externa deveria ser construída como uma “comunicação de geração a geração”, em um esforço permanente de adaptação às mudanças da realidade internacional: “por isso não admitimos automatismos nem imutabilidades, uma vez que se o aceitássemos estaríamos inevitavelmente condenados a amarrar-nos a conceitos que, por haver variado em seu condicionamento, se tornassem anacrônicos e, portanto, sem validade” (Informe... 1970).

Outro arquiteto da “viragem ao norte” foi Azeredo da Silveira, que, à frente do Itamaraty, deu continuidade à reorientação regionalista, empreendendo uma “sul-americanização” da política externa brasileira. Ainda que na avaliação de Lampreia (2010, 72) o chanceler Silveira tivesse “uma visão central de que o Brasil era grande demais para ficar circunscrito ao seu cantinho regional”, o redesenho da PEB na década de 1970 teve em Azeredo da Silveira um de seus principais artífices.

As correções de rumo no sentido da universalização incluíram revalorizar o entorno sul-americano como base da inserção internacional do Brasil. Como colocou Silveira (citado por Spektor 2010, 199), “em primeiro lugar, tínhamos que acabar com todos os mal-entendidos na América Latina, principalmente com os países da América do Sul, que são nossos vizinhos (...) tínhamos vivido um período de, praticamente, um total desentendimento com a maioria dos países do norte da América do Sul”.

Segundo Silveira (citado por Spektor 2010), tratava-se de um desentendimento “completamente artificial”, ideológico e sem representatividade no que toca aos interesses nacionais. Por isso, o chanceler brasileiro acreditava na revalorização da dimensão sul-americana

da política externa brasileira. Para tanto, devia-se redefinir o lugar da vizinhança nas relações internacionais: “Chamamos a América do Sul de subcontinente porque ainda sofremos de um complexo de inferioridade, mas a América do Sul realmente é um continente ligado a outro continente, que é a América do Norte” (Silveira citado por Spektor 2010, 200).

A tática a ser seguida era a de fomentar um pacto como forma de bloquear os ímpetus de “internacionalização” da Amazônia, ou seja, de penetração estrangeira na definição dos rumos dessa região, rica em recursos naturais e diversidade, da América do Sul. A integração física e infraestrutural dos países da região seria o eixo prioritário da sul-americanização ao norte. Explicava Silveira (citado por Spektor 2010, 204): “Compreendi que, se quiséssemos fazer a catálise do norte do continente, era indispensável termos a boa vontade e a cooperação” dos países do norte da América do Sul, fazendo romper o dique antibrasileiro que havia se criado ao longo das décadas na política regional.

Portanto, o primeiro lugar onde ocorreu a “viragem ao norte” na política externa brasileira foi na mente dos tomadores de decisão brasileiros, em suas crenças e visões acerca das oportunidades e possibilidades que países como Venezuela e Guiana guardavam, assim como dos problemas que poderiam surgir caso não se agisse com altivez e firmeza. Operou-se um “ajuste estratégico” na política externa brasileira de voltar-se para o norte da América do Sul, processo histórico que não deixaria de ser conturbado e repleto de percalços, como se verá adiante.

## Contexto de intranquilidades e reticências

O embaixador Lucillo Hadock Lobo sintetizou a atmosfera da política sul-americana até os anos de 1970: “apesar da constante ação e interesse do governo brasileiro (...), a normalidade era a frieza, a desconfiança, a indiferença e até a hostilidade (...) a quase todas as iniciativas brasileiras” (Hadock Lobo 1975). De fato, a imagem do Brasil na América do Sul, no período anterior a 1974, era negativa. Por exemplo, o amplo programa brasileiro de interligação nacional por estradas suscitaria “nos círculos mais exigentes, não apenas em Caracas, mas também em outras capitais do continente”, imagens da “sombra de um tanque avançando pelo asfalto” de um país vizinho (Pinheiro 1975).

Denúncias feitas nos parlamentos da região reclamavam da suposta “fixação por terras” do Brasil – por ter se apropriado de territórios de países vizinhos durante sua formação histórica – e bradavam sobre a movimentação de tropas brasileiras na região fronteira com Venezuela e Guiana, o que projetava sombras na política regional. Por exemplo, para a ala mais tradicional do partido Ação Democrática, toda cautela seria pouca, “pois o colosso é avassalador” em seus desígnios imperialistas e expansionistas (Guilhon 1976).

Além disso, o modelo econômico brasileiro, que respaldava a imagem de “Brasil Grande Potência” e legitimava a ascendência do país entre os latino-americanos, “por seu desenvolvimento econômico, sua pujante indústria, seu progresso tecnológico e sua população crescente”, gerava receios de ações subimperialistas. Da mesma forma, havia o medo de que o modelo brasileiro pudesse entusiasmar militares de outros países, à medida que se estreitassem os laços dos vizinhos amazônicos com o Brasil.

Por outro lado, o crescimento venezuelano respaldava o pleito de que não o Brasil, mas a Venezuela fosse o modelo para as demais nações latino-americanas uma espécie de farol para a democratização regional. O paradigma venezuelano de “desenvolvimento com democracia” se oporia ao modelo de crescimento econômico instituído pelo regime militar no Brasil, que não via possibilidade de a Venezuela ser um legítimo “porta bandeira dos latino-americanos” perante a comunidade internacional e tornava a cooperação na fronteira norte a “via das ilusões” (Hadock Lobo 1975).

Conseqüentemente, as preocupações com o “colosso do sul” levaram Caracas a estreitar laços com Buenos Aires e a traçar como objetivo principal de política exterior a penetração econômica nas Caraíbas, facilitada pela “sedução dos [petro] dólares”. Essa situação, que tendia a consolidar a distância entre o Brasil e sua vizinhança, acabou por motivar a conveniência do resgate dos laços históricos bolivarianos e resultou na unidade dos andinos como reação ao engrandecimento brasileiro, traduzido na imagem de “Brasil-potência mundial” (Hadock Lobo 1975).

Assim, a receptividade da ideia de “união andina” adviria de alguns aspectos profundos das sociedades daqueles países: o reconhecimento de Washington, por meio de declaração do secretário de Estado Henry Kissinger, sobre o “*status* de potência” do Brasil; a frustração com a síndrome de “pequenas pátrias”; o desejo comum de ser cidadão de país grande; o temor do vizinho que se estende do Prata ao Amazonas; e a percepção comum de formar um contrapeso ao gigante sul-americano que os cerca. Por exemplo, a decisão venezuelana de entrar no Pacto Andino deu mostra da possível cristalização do cenário descrito. Nesse sentido, o pacto andino parecia ser o “caminho viável, a rota aconselhada, o rumo inevitável”, e por isso CAP transformou a integração latino-americana no *leitmotiv* (motivo condutor) de sua política continental. Logo, a culminação do ideal bolivariano viria com o sucesso do Pacto Andino: instrumento para se alcançar a união, frear o avanço norte-americano e diluir a influência brasileira. Havia, de fato, uma perspectiva de “conter o Brasil” (Hadock Lobo 1976).

Momentos de intranquilidade persistiram na relação do Brasil com seus vizinhos amazônicos. No início de 1977, a política externa norte-americana de Jimmy Carter buscou arrebanhar países latino-americanos, como a Venezuela, para a luta pelos direitos humanos, colocando-os em rota de colisão com o Brasil. Vale recordar que o fortalecimento da democracia era uma das linhas da grande estratégia estadunidense de política externa, em especial de segurança nacional (Herz 2002). Talvez como forma de agradar Washington, Andrés Pérez criticou no Congresso venezuelano o acordo nuclear assinado entre o Brasil e a Alemanha. Além disso, mostrou-se frio à ideia do Pacto Amazônico, o que gerou uma reação do próprio chanceler Azeredo da Silveira, ao afirmar que o acordo sairia com ou sem a Venezuela (Brasil e Venezuela... 1979, Relacionamento... 1979).

A postura crítica do presidente venezuelano teria “irritado” o Itamaraty, pois empurrava o trem da cooperação no norte da América do Sul para fora de seus trilhos. O que aconteceu de fato é que o pluralismo dos países amazônicos fez com que o Brasil abdicasse, intencionalmente, de um plano de integração econômica mais abrangente para enfatizar casos específicos, o que se coadunou com a elevação do preço do petróleo como fermento na reavaliação da importância

da Venezuela para o Brasil. Silveira (citado por Spektor 2010, 205-206) sabia que as âncoras identitárias do vizinho bolivariano eram outras: “a intimidade venezuelana era com o Caribe, não era com a América do Sul, da qual estava relativamente isolada”.

Não obstante, a sustentação do Pacto Amazônico dependia de um acerto brasileiro-venezuelano, e tinha como ponto favorável a intenção de Pérez de reavivar a identidade sul-americana da Venezuela, eclipsada ao longo dos anos pelo *mare nostrum* (nosso mar) caribenho e pela aproximação aos países andinos e aos EUA. Ademais, na percepção de Silveira, Washington jogava com a coincidência de posições de Brasília e Caracas. Com Carter, a temática dos direitos humanos ganhou projeção e contaminou Pérez, que pretendia apoiar totalmente a iniciativa norte-americana, mas se chocou com o sentimento antiamericano interno, proveniente da estrutura histórica conflitiva da exploração do petróleo venezuelano por empresas norte-americanas (Spektor 2010; O que se pode... 1979).

No plano bilateral, os receios mútuos contaminaram durante algum tempo as negociações de temas importantes, como a cooperação energética. Por exemplo, a cautela venezuelana quanto ao planejamento de investimentos orientou as delegações em missão em Brasília a evitar compromissos que vinculassem economicamente a Venezuela ao Brasil. Isso ficou evidente quando a pouca receptividade da fórmula de constituição de uma empresa mista brasileiro-venezuelana para a promoção comercial foi sendo engavetada. Também não foi possível prosperar conversações sobre cooperação petrolífera, devido à política conservacionista venezuelana, que se mostrava “extremamente cuidadosa” em relação aos compromissos de curto prazo assumidos com o mercado norte-americano. Além disso, a delegação venezuelana reagiu com cautela sobre a proposta brasileira de uma empresa mista de promoção comercial. Em suma, até os anos de 1970, as propostas brasileiras haviam encajado na suspicácia, no temor e no desinteresse da vizinhança ou se perdiam no discurso simpático da cooperação: “agradáveis palavras o vento leva”, refletia Hadock Lobo (1975).

## Primeira fase de ajustes: aproximação com a Venezuela

A aproximação do Brasil com a Venezuela refletiria na vizinhança “a nitidez das intenções do Brasil” no sentido de fortalecer as relações sul-americanas. Era a primeira fase de ajustes em operação e a chancelaria brasileira procurou defender o Brasil de campanhas difamatórias que distorciam a realidade do país. O governo brasileiro elaborou na época um plano de ação para as missões diplomáticas que previa, entre outras coisas, a criação de uma agência de notícias, com o intuito de “desvirtuar a falsa imagem que alguns países têm do Brasil” (Escalante 1970).

Além disso, Gibson Barboza fez uma série de visitas aos países da América do Sul entre 1971 e 1973. O objetivo era de promover uma “aproximação política mais efetiva e de incentivar, através de acordos negociados antes e assinados na ocasião, o intercâmbio comercial, a cooperação técnica e cultural” (Barboza 2002, 308). A ronda aos países andinos e amazônicos espelhou o processo de integração energética já em curso no Cone Sul, e incluiu um acordo com a Bolívia e conversações com Equador e Venezuela. O epicentro do processo seria o mercado brasileiro, de onde partiriam para buscar incentivos ao comércio regional de hidrocarbonetos e, ao mesmo

tempo, construir a infraestrutura básica, criando uma teia de relações de interdependência entre eles.

Aproveitando o realismo na orientação externa venezuelana, no sentido de aplinar as arestas que dificultaram o relacionamento bilateral durante o governo de Rafael Caldera, o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira identificou a erupção de um novo momento das relações do Brasil com a vizinhança: “Carlos Andrés Pérez nos mandou, secretamente, textos sobre o que ele estava negociando com os EUA para nos ouvir. Isso é uma coisa absolutamente inédita” (Silveira citado por Spektor 2010, 207). Parecia subsistir a intenção venezuelana, expressa por declarações e ideias do Ministro Pérez Guerreiro e do presidente Carlos Andrés Pérez, de ampliar e dar maior expressividade às relações com o Brasil. Da mesma forma, dentro de uma política de se ligar aos latino-americanos, residia a firme disposição brasileira de buscar vínculos mais densos e com “tão vastos horizontes pela frente” com a Venezuela em todos os campos (Memorando 1974, Hadock Lobo 1974).

O espaço para a ofensiva das empresas brasileiras, como a ESABRAS, parecia se abrir. Além disso, havia possibilidade de se aproveitar uma eventual captação das reservas que a Venezuela estaria disposta a investir no exterior, fosse por meio de operações conjuntas (*joint-ventures*) fosse por meio de participação em fundos. No caso, receber dinheiro venezuelano era uma forma simples de melhorar o clima das relações bilaterais e aliviar a excessiva preocupação dos vizinhos com o “porte do Brasil”, diria Saraiva Guerreiro (Memorando 1975).

Após o encontro entre os Ministros Gumerindo Rodrigues e Mario Simonsen, em Washington, ampliou-se o nível de cooperação bilateral brasileiro-venezuelano. Daquele encontro ficara acertado o início de estudos para verificar as possibilidades de o Brasil atender ao suprimento de componentes importados dos projetos de que se ocuparia o Fundo de Investimentos da Venezuela (FIV), o que seria fundamental para a diversificação e incremento do intercâmbio comercial (Santos Lima 1974).

Ao mesmo tempo, os temores sobre o poderio e a organização do sistema bancário brasileiro, que afastavam os banqueiros venezuelanos do Brasil e impediam a ida do Banco do Brasil para Caracas, foram se diluindo desde 1972. A ideia amadureceu lentamente e, em 1975, ganhou novo espaço nas discussões bilaterais de aberturas “positivas para a vinculação financeira, comercial e econômica entre os dois países” (Hadock Lobo 1975).

Assim, contrariando as teses geopolíticas de Golbery do Couto e Silva e a diplomacia dos “círculos concêntricos”, de Geisel, Mario Espósito afirmava que o Brasil não tinha motivo para alarmar-se com o crescimento financeiro da Venezuela. Isso porque o futuro desenvolvimento venezuelano sobrepujaria a “fronteira inquieta”, tornando a terra selvagem e semiexplorada uma fronteira viva e ao mesmo tempo a chave para o Brasil alcançar o Caribe. Outro aspecto geopolítico que deixou de ser preocupação e tornou-se força de aproximação entre Brasília e Caracas dizia respeito à importância energética da Venezuela no contexto da crise mundial. Se antes da nacionalização petrolífera na Venezuela o mercado brasileiro era atrativo, depois, poderia ser um dos mercados mais atrativos do mundo. Nesse sentido, o principal objetivo da visita do ministro Ramón Escovar Salom foi “afirmar a vontade política” venezuelana de cooperar de forma mais estreita com o Brasil (Despacho 1975).

A entrada do petróleo venezuelano no mercado brasileiro estava condicionada a uma baixa substancial no preço de venda. Com a nacionalização do petróleo, o Estado venezuelano poderia passar a competir na compra de maquinaria para a indústria do petróleo, e o Brasil poderia ser um parceiro em joint ventures para a venda desses equipamentos. Além disso, o gabinete econômico venezuelano havia aprovado a discussão para a abertura de uma agência do Banco do Brasil em Caracas e para o lançamento de títulos brasileiros no mercado venezuelano, mas a missão especial brasileira precursora da III Comissão Mista (Comista) teve como objetivo principal tratar da criação de uma sociedade financeira binacional. Além disso, deveria criar um espaço para transformar a Comista de cooperação econômica e técnica em um organismo permanente a ser utilizado pelo Itamaraty como mecanismo operativo de coordenação bilateral, pois a Comista “se ativa, é o meio mais regular para controle do Itamaraty” (Hadock Lobo 1974).

Esperava-se uma “luz completamente diferente” da que iluminou os trabalhos das reuniões anteriores da Comista. Em um discurso em La Paz, Andrés Perez chegou a recomendar que se rejeitasse “a visão atrasada de 100 anos dos que suspeitam do imperialismo brasileiro”, o que teria um impacto positivo na percepção do Itamaraty sobre o novo momento das relações bilaterais, favorável à abertura, de boa vontade mútua, em um antigo centro de “suspiciência contra o Brasil” (Despacho 1975). Uma vez instado a falar sobre a “penetração” brasileira na Bolívia e no grupo andino, Andrés Pérez respondeu que as relações da Venezuela com o Brasil não poderiam estar melhor e que os dois países representavam duas vozes da América Latina com um único propósito: o desenvolvimento regional. De acordo com o CAP, ignorar ou ter receio do Brasil “seria um erro gravíssimo” e por isso ele mesmo seria interprete do “sentimento e da grandeza brasileira” na região (Hadock Lobo 1975).

A tática de aproximação deveria ser pelo alargamento do escopo da Comista, para decantar os inúmeros problemas entre os dois países, dotando o fórum de expressividade política para fazer avançar as relações bilaterais em diferentes dimensões. Assim, o Itamaraty tentava medir a real extensão da nova atitude venezuelana, procurando decantá-la nas relações com o Brasil. A essência das discussões seria a de fórmulas hábeis a canalizar recursos venezuelanos para créditos e investimentos conjuntos, assegurando, ao mesmo tempo, um rápido aumento das exportações brasileiras, com o objetivo de equilibrar o déficit comercial bilateral. Por isso, vislumbraram-se empreendimentos conjuntos em setores de mútuo interesse, como construção naval, indústria pesqueira, exploração de bauxita etc., aproveitando-se o desenvolvimento venezuelano para vender mais ao vizinho.

Se, de um lado, Azeredo da Silveira identificava nesse episódio e nesse momento a chance de imprimir “bases novas” às relações com a Venezuela, Pérez chegou a afirmar que a “Venezuela deseja[va] ser agressivamente amistosa com o Brasil”, no contexto da parceria bilateral (Despacho 1975). Da mesma forma, existia outra ala do partido Ação Democrática que estava disposta a lucrar com as iniciativas econômicas, comerciais e financeiras em franca ascensão naquele momento, e até mesmo a apoiar uma modificação na tônica da política internacional venezuelana, cuja ênfase havia sido o Caribe e os Andes. CAP ponderou sobre a necessidade de integrar o Brasil aos países latino-americanos, com a finalidade de reforçar a barreira contra as ameaças norte-americanas, mas o Itamaraty ressaltava a vocação histórica do

Brasil de aproximação com seus vizinhos latino-americanos, para evitar distorções registradas em pronunciamentos oficiais. A orientação brasileira era “superar imagens falsas e reticências injustas” que emperravam as relações bilaterais (Silveira 1975).

De fato, passou a existir, em determinado ponto, a disposição de se criar um escritório brasileiro na Casa Amarela para acompanhar o crescimento da importância da parceria bilateral entre os dois países. O Itamaraty acreditava que poderia ter em Ramon Escovar Salom “um ouvido atento às pretensões do Brasil na Venezuela”, pois parecia ser caudatário da velha diplomacia que se faz de “homem a homem” em conversações tranquilas e privadas, longe dos holofotes da imprensa, para conseguir resolver as grandes questões. Parecia, enfim, um estadista “interessado em maior aproximação e cooperação de seu país com o Brasil” (Santos Lima 1975). Assim, a visita de Salom seria o “primeiro passo” de uma nova política em relação ao Brasil para exploração de caminhos possíveis de colaboração na definição de linhas de conduta coincidentes no âmbito bilateral e multilateral, uma cooperação mais “íntima” e um diálogo mais “frequente”, ilustrado pelo apoio venezuelano ao acordo nuclear assinado entre Brasil e Alemanha (Memorando 1975).

Nesse caso, o Pacto Amazônico de 1978 sintetizou a virada da política externa brasileira para o norte: significou uma mudança de enfoque diplomático, abarcando questões variadas da região amazônica, como o meio ambiente e os recursos naturais; apontou o estabelecimento de um padrão sul-americano de atuação; procurou dissipar as tradicionais diferenciações que marcavam a política regional em sub-regiões (platina, andina e amazônica); e referendou a importância da Venezuela para as gestões brasileiras na porção setentrional da América do Sul. As severas críticas de Andrés Pérez à ideia brasileira do Pacto Amazônico e dos problemas nuclear e de direitos humanos tornaram-se “desconfianças” e, em seguida, foram suprimidas pela defesa da cooperação e autodeterminação dos povos e pela aceitação das posições brasileiras sobre o Pacto Amazônico.

A mudança de “humor” de Pérez, com a visita ao Brasil, em 1978, encerrou um profícuo período de aproximação e incremento nas relações do Brasil com a América do Sul. A impressão no Itamaraty de que se iniciava uma “nova fase” nas relações do Brasil com seus vizinhos amazônicos se confirmou: devido à modificação sensível da importância do Brasil no quadro da geopolítica do petróleo pela ascensão de Carlos Andrés Pérez e de uma orientação terceiro-mundista, bem como pela disposição brasileira de defender preços mais justos para as matérias-primas.

No período entre 1969 e 1983, formou-se um contexto apropriado para o alargamento das bases concretas do “longo e pacífico relacionamento” entre o Brasil, a Venezuela e o entorno amazônico. O Brasil, que sempre esteve longe das cogitações dos vizinhos do norte da América do Sul, passou a ser referido de maneira elogiosa por Colômbia, Panamá e Venezuela. Em razão das tensões artificialmente produzidas pela mídia, verificou-se a atuação da chancelaria no sentido de desfazer dúvidas e imagens falsas sobre o Brasil. O novo interesse que se criou sobre o Brasil venceu gradativamente e lentamente o clima de desconfiança, catalisando a primeira fase do ajuste estratégico da política sul-americana, antes centrada no Cone Sul, para a fronteira norte da América do Sul.

## Segunda fase do ajuste: crise nas Guianas

No início da década de 1970, a visita de Gibson Barboza à Guiana e ao Suriname chamou a atenção da Venezuela, tanto por motivações eleitorais quanto pelo temor de uma articulação indesejada por Caracas sobre a questão essequiba. Gibson Barbosa reforçou em seu discurso o pensamento dominante na chancelaria brasileira: “nas questões entre Guiana e Venezuela, países com os quais o Brasil mantém as melhores relações, nossa posição é imparcial”. Essa declaração foi considerada de grande importância para os dois vizinhos brasileiros porque ratificava uma posição que até então se havia colocado em âmbito privado. A posição brasileira de “absoluta isenção” tinha como ideal político a construção simultânea de duas rodovias que partiriam de Boa Vista e que alcançariam as fronteiras venezuelana e guianense. Essa interligação viária serviria no futuro como uma “ponte” entre Caracas e Georgetown, selando a paz entre as duas nações.

A atuação brasileira se intensificou ao longo da década de 1970 e alcançou, em 29 de janeiro de 1982, a assinatura de um acordo para o desenvolvimento de vias de intercomunicação e construção de uma ponte internacional sobre o rio Tacutu, que uniria as cidades de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana). Coube ao chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro assinar o acordo que previa ainda a construção de postos de fronteira, além da ampliação do tráfego e intercâmbio comercial. A dinamização da fronteira norte da América do Sul criou uma conjuntura favorável ao diálogo entre Brasil e seus vizinhos. Havia um empenho destacado dos governos do Peru, Venezuela, Suriname e Guiana em promover as reuniões de comissões mistas com o Brasil. Além disso, as perspectivas de comércio e cooperação técnica entre países amazônicos, a pesca como uma nova riqueza na região, o adensamento e a vivificação da fronteira de Roraima, com interesses diversos, coloria o horizonte de entendimentos bilaterais. Mesmo questões sensíveis, como a independência do Suriname e a orientação socialista da Guiana, tornaram-se pontos focais dos entendimentos na região (Despacho 1973).

Nesse caso, a ação diplomática do Itamaraty nas Guianas descaracterizava a tese da “ausência brasileira” na Amazônia Caribenha (Procópio 2007), denotando uma mudança de eixo, ao buscar suprir uma deficiência de longos anos de relações espasmódicas com os vizinhos do norte da América do Sul. Como resultado, o “desarme dos espíritos” envolvendo Guiana, Venezuela e Brasil, nos anos de 1970, serviu como tubo de ensaio para a lógica da “construção de confiança” desencadeada nos anos de 1980. De fato, o Brasil temia que a vizinhança amazônica se deixasse instrumentalizar por poderes extrarregionais, o que levaria a “guinadas indesejáveis” para a órbita cubano-soviética e fomentaria um cenário desfavorável para o Brasil na América do Sul.

A preocupação do Itamaraty de que a instabilidade ao norte da América do Sul se generalizasse e escalasse para o conflito e a intervenção estrangeira se justificava pela presença cubana nos movimentos de liberação africana e pelo uso do norte da América do Sul como ponto de passagem, o que incomodou o governo brasileiro por alguns anos. O Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro explicava que o aprofundamento das relações bilaterais com Guiana e Suriname teria um “significado político especial”, uma vez que a ampliação da presença do Brasil na região

geraria confiança, constituindo-se em “fator estabilizador altamente benéfico à política externa brasileira” (Guerreiro citado por Dominguez 2011, 13).

Em relação ao Suriname, Saraiva Guerreiro vislumbrava um panorama “fluido” que desaconselhava “juízos apressados”. Entre as opções de aproximar-se do Brasil ou incorporar-se integralmente ao bloco socialista, acreditava que forças profundas, como ambições pessoais de poder, poderiam interferir nas escolhas do homem de Estado daquele vizinho.

Além disso, o problema estaria em “pressões mal-calculadas” de holandeses e estadunidenses que, ao levantarem embargos e restringirem linhas de financiamento, limitariam as opções do líder surinamês. Assim, não necessariamente Bouterse buscaria aliar-se ao principal polo de poder na América do Sul ou ao eixo Havana-Moscou. Nesse caso, Havana estaria induzindo “cirurgicamente” o Suriname a pendular para o lado socialista, sendo, portanto, plausível pensar que Bouterse teria se aproveitado da Guerra Fria e das animosidades entre Brasil e Cuba para tentar obter vantagens destinadas ao sucesso de seu projeto pessoal de poder (Guerreiro citado por Dominguez 2011, 14; Urt 2010, 76).

De toda forma, ao esforçar-se para evitar o isolamento de Paramaribo, o governo brasileiro passou a atuar em dois tempos. Intensificou esforços junto à Washington, Paris e Haia para que diminuíssem o clima de “animosidade em relação ao Governo Bouterse”, e enviou uma missão diplomática ao Suriname, em abril de 1983, com a múltipla tarefa de evitar o isolamento surinamês na região, neutralizar a cubanização do país, prevenir-se contra a intervenção norte-americana e garantir a estabilidade sul-americana. A convergência Figueiredo-Bouterse ficou refletida na declaração do presidente brasileiro: “O Brasil estará sempre disposto a prestar ao país vizinho e amigo, em tudo o que lhe for possível, a sua colaboração franca e eficaz”. Em síntese, o objetivo brasileiro era descontaminar a América do Sul da lógica da Guerra Fria (Urt 2010, Dominguez 2011, 19, Resenha 69-71).

No parlamento brasileiro, a crise na vizinhança levou o deputado Amaral Netto a resumir a responsabilidade brasileira: “o Suriname é um País pequeno, mas de grande importância para a defesa da América do Sul. (...) consideramos que há um erro na política americana de isolamento do Suriname, como há um erro na política holandesa, quando isso só faz que o Suriname possa se aproximar obrigatoriamente da órbita soviética” (Dominguez 2011, 24).

O tratamento dispensado pelo governo Figueiredo à crise surinamesa deveu-se à investida cautelosa e precisa de Médici e Geisel em aproximar-se da vizinhança amazônica uma década antes. Vale salientar que anteriormente à crise de dezembro de 1982, o governo do Brasil havia se comprometido com o Suriname a abrir linhas de crédito para aquisição de material militar; aumentar importações de arroz e alumina do Suriname; dar apoio técnico-científico nas áreas de pesquisa mineral, infraestrutura, geração de energia e promoção comercial; além de conceder bolsas de estudo. Pode-se dizer que a missão Venturini atingiu seus objetivos fundamentais de evitar a guinada de Paramaribo ao campo socialista, estabilizar a fronteira norte e estimular a cultura da cooperação, ampliando “a influência e o prestígio brasileiro na sensível região amazônica” (Dominguez 2011, 13).

De fato, o Brasil procurou tirar seus vizinhos do “isolamento” que o colonialismo os imputava, promovendo uma renovação de sua imagem internacional, afastando-se da tradicional visão

hegemônica e subimperialista (Miyamoto, 1989). Assim, ao “operacionalizar entendimentos preexistentes”, a chamada operação Venturini, de abril de 1983, foi um dos mecanismos utilizados pelo Brasil no sentido de atrair e cooptar lideranças nos países vizinhos, mediante um pacote de incentivos militares, políticos e econômicos, compondo uma estratégia maior de inserção regional pela construção de confiança. Mais importante, ao atuar num contexto de crise nas “Guianas” (Guiana e Suriname), o Brasil estaria assumindo sua responsabilidade de estabilizador regional e, especialmente, colocando em operação a segunda fase do ajuste em sua grande estratégia de política exterior que renovaria seus parâmetros de inserção regional na América do Sul.

## Considerações finais

A interpretação e análise das fontes primárias e secundárias permitiu considerar que o ajuste estratégico na política sul-americana do Brasil entre 1969 e 1983 redimensionou a noção de América do Sul até então circunscrita ao Cone Sul; reorientou as atenções do governo brasileiro à fronteira norte; reavaliou os cálculos sobre riscos e oportunidades vinculados a países como Venezuela, Guiana e Suriname; diversificou a agenda internacional do Brasil, ao incluir novas preocupações, como o meio ambiente; aumentou o peso relativo do Brasil em formular a agenda regional, na medida em que o país absorveu demandas do norte da América do Sul; e constituiu as bases de implementação de um arrojado projeto de integração levado a cabo no século 21.

De fato, o ajuste estratégico da política sul-americana do Brasil criou os meios políticos, diplomáticos e ideacionais para a constituição da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) após a Reunião de Presidentes de Brasília no ano 2000; abriu as portas para a atuação das empresas brasileiras em projetos internacionais na Venezuela e na Guiana, como a construção de pontes e usinas hidrelétricas; e ampliou as possibilidades de cooperação técnica com os países da região amazônica.

Entre as principais lições derivadas da atuação do Brasil na América do Sul entre 1969 e 1983 destacam-se: primeiro, que os processos de aproximação e afastamento que conformam a lógica da integração regional mantiveram uma estreita conexão com a postura cooperativa (ou não cooperativa) do Brasil na região. Segundo, que as ideias geopolíticas foram “temperadas”, adaptadas e revistas, conforme as questões surgiam no horizonte bilateral. Terceiro, que o entendimento floresceu na medida em que a cultura política da cooperação contagiou o ambiente diplomático sul-americano. Quarto, que o homem de Estado teve papel destacado em promover o diálogo e romper com a ciclotimia aproximação-afastamento, gerando oportunidades crescentes e definitivas para o Brasil em sua vizinhança amazônica. Quinto, que o “aprendizado político e diplomático” engendrado por um período de entendimentos nas relações do Brasil com Venezuela, Guiana e Suriname possibilitou desconstruir rivalidades e construir a confiança na fronteira norte da América do Sul.

Portanto, a assimilação de uma cultura da cooperação, refletida em ideias e discursos, bem como nos projetos e missões bilaterais, facilitou o ajuste da estratégia brasileira de inserção na vizinhança, desmontando a falácia da “ausência brasileira” na fronteira norte da América do Sul e consolidando o espaço amazônico como referência nas relações internacionais do Brasil.

## Referencias

A mudança de eixo da política exterior brasileira. *Correio Braziliense*, 7 nov. 1979.

Barboza, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

Brasil e Venezuela acertam cooperação na área nuclear, *Jornal do Brasil*, 26 jul. 1979.

Brasil não vai reatar com Cuba. *Correio Braziliense*, 9 nov. 1979.

Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. “Estratégia e Defesa (1960-1990)”, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridade, atores e políticas*. Editado por Guilhon Albuquerque. São Paulo: NUPRI/USP, 2000: 119-148.

Couto e Silva, Golbery. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967.

Despacho ao Memorando, Dam no. 92, 5 jan. 1973. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Despacho da Secretaria de Estado à Embaixada Caracas, despacho telegráfico, confidencial, no. 81, 29 jan. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Despacho da Secretaria de Estado à Embaixada Caracas, despacho telegráfico, confidencial, no. 612, 14 ago. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Despacho da Secretaria de Estado à Embaixada Caracas, despacho telegráfico, confidencial, no. 554, 23 jul. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Escalante à Calvani, informe, en-p-02/968, 23 jul. 1970. ACMRE, DPI, Brasil, 1970, Exp. 1.

Guilhon à Secretaria de Estado, telegrama, confidencial, no. 548, Lima, 23 jun. 1976. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Grabendorf, Wolf. “Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 24, no. 3, 1982: 267-294.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial-urgente, no. 690, Caracas, 20 ago. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, no. 477, 14 jun. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial-urgente, no. 191, Caracas, 21 mar. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, telegrama, confidencial, no. 471, 25 mai. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, telegrama, confidencial, numero ilegível, Caracas, 5 fev. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811; Telegrama, confidencial, número ilegível, Caracas, 4-11-1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, no. 227, Caracas, 12 mar. 1976. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, número ilegível, Caracas, 12 fev. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, ofício confidencial, no. 622, Caracas, 31 jul. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Hadock Lobo à Secretaria de Estado, telegrama confidencial, número ilegível, Caracas, mar. 1975; AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Herz, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estud. Avançados* (São Paulo), v.16, no. 46, 2002.

Informe sobre a instalação definitiva do Itamaraty em Brasília, circular, no. 8427, 30 dez. 1969. ACMRE, DPI, Brasil, Exp. 2-70, 1970.

Itamaraty explica por que Guerreiro vai à Venezuela, *O Globo*, 20 jul. 1979.

Lampreia, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

Memorando, DRA, no. 59, 30 jun. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Memorando, DAM II, no. 120, 14 ago. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Memorando, DPF, no. 40, 11 out. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Memorando, DAA, no. 97, 23 jul. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Memorando, DAM II, confidencial-urgente, no. 35, 8 abr. 1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

O chanceler Saraiva Guerreiro em Caracas. *Jornal do Brasil*, 22 jul. 1979.

O que se pode ter com a Venezuela. *Gazeta Mercantil*, 27 jul. 1979.

Pinheiro à Secretaria de Estado, ofício, confidencial, no. 554, Buenos Aires, 22 fev. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Procópio, Argemiro. "A Amazônia Caribenha." *RBPI*, v. 50, no. 2, 2007: 97-117.

Relacionamento deve manter-se bom. *Gazeta Mercantil*, 13 fev. 1979.

Resenha de Política Exterior do Brasil, no. 37, 1983: 69-71.

Santos Lima à Secretaria de Estado, telegrama confidencial, número ilegível, Caracas, 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 900.

Santos Lima à Secretaria de Estado, telegrama confidencial-urgentíssimo, no. 1063, Caracas, 30 set. 1974; Telegrama, confidencial-urgentíssimo, n 1099, Caracas, 10-10-1974. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811.

Silveira a Geisel, memorando, confidencial-urgente, no. 323, 17 out. 1975. AHI, Brasília, Pasta Confidenciais, maço 811 (L 000 F 08).

Spektor, Matias (Ed.). *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2010.

Urt, João Nackle. Construção de confiança na América do Sul: a política externa do governo Figueiredo (1979-1985), 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

Urt, João Nackle. "A lógica da construção de confiança: relações Brasil-Suriname entre 1975 e 1985." *RBPI*, v. 53, no. 2, 2010: 70-87.