

## KISSINGER E O BRASIL



**Nova Biblioteca de Ciências Sociais**

diretor: Celso Castro

***Segredos e truques da pesquisa***

Howard S. Becker

***Forças Armadas e política no Brasil***

José Murilo de Carvalho

***Jango e o golpe de 1964 na caricatura***

Rodrigo Patto Sá Motta

***O Brasil antes dos brasileiros***

André Prous

***Questões fundamentais da sociologia***

Georg Simmel

***Kissinger e o Brasil***

Matias Spektor

***Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios***

C. Wright Mills

Matias Spektor

# KISSINGER E O BRASIL

## SUMÁRIO

<i>Lista de abreviaturas</i>	7
Introdução	9
1. Kissinger e seu experimento	17
2. Washington, 1971	42
3. O experimento de Silveira	63
4. Quebrando o molde	86
5. Crise e retomada	114
6. A parceria formalizada	135
7. Estranhamento	156
Epílogo: Legados	178
Conclusão	184
A história deste livro	187
Dramatis personae (lista dos personagens citados)	191
<i>Notas</i>	197
<i>Referências bibliográficas</i>	219
<i>Agradecimentos</i>	233
<i>Ilustrações</i> (entre as p.96 e 97)	

## INTRODUÇÃO

“O BRASIL É A CHAVE DO FUTURO”, concluía Richard Nixon. Enquanto falava, uma equipe liderada por Henry A. Kissinger, seu assessor de Segurança Nacional, planejava uma transformação profunda na postura americana em relação ao Brasil.

Este livro conta a história da operação levada a cabo por Brasil e Estados Unidos na tentativa de construir uma parceria diplomática. A partir de 1969, os dois lados mantiveram canais secretos, formalizaram uma política de consultas oficiais e criaram métodos para evitar desentendimentos. Juntos lançaram novas iniciativas e tentaram desenvolver um sentimento de propósito comum que antes não existia. No caminho, atravessaram crises e enfrentaram uma boa dose de atritos. O espírito de parceria implodiu e levaria pelo menos dez anos para que fossem superadas as desavenças mais profundas. No início do século XXI suas relações continuam a ser relativamente distantes e cautelosas.

Seria um erro interpretar o projeto de Kissinger para o Brasil como uma tentativa de transformar o país em marionete subordinada à vontade dos Estados Unidos. Ele estava sendo honesto ao dizer “eu queria muito que o Brasil fosse mais poderoso ... eu queria acelerar sua ascensão”. Suas intenções não se deviam a um apego particular pelo país, mas ao cálculo de que este poderia partilhar alguns dos elevados custos para manter a ordem internacional concebida pelos Estados Unidos. Essa política fazia parte de um plano americano mais amplo de delegação de poder e responsabi-

lidades a grandes potências regionais. Além de escolher o Brasil na América Latina, Kissinger selecionou o Irã, no Oriente Médio, a Indonésia, na Ásia, e a África do Sul, no continente africano. Também com eles tentou estabelecer novas parcerias. Também com eles seu programa fracassou.<sup>1</sup>

O Brasil do regime militar recebeu a proposta de Kissinger com hesitação, mas aceitou entrar no jogo. Essa decisão, contudo, não foi uma tentativa de alinhamento aos Estados Unidos similar àquelas ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial e após o golpe de 1964. Na década de 70, a lógica da ditadura não era seguir Kissinger a reboque. Ao contrário, o objetivo era aproveitar a abertura da Casa Branca para fortalecer o regime, acelerar o projeto conservador de modernização e arrancar concessões comerciais. Animado com as perspectivas, em 1974 o governo brasileiro aumentou o valor da aposta e mudou-lhe a direção. Propôs a Kissinger um projeto mais ambicioso por meio do qual os Estados Unidos aceitariam instituir novos procedimentos e protocolos que selariam a igualdade formal entre os parceiros. O objetivo de Brasília era utilizar a retórica da parceria para mitigar o poder americano sobre o Brasil e convencer as grandes potências de que o país merecia status especial nas relações internacionais. Durante esse período, militares e diplomatas brasileiros nunca deixaram de desconfiar das intenções dos Estados Unidos.

O PROJETO DA PARCERIA foi arquitetado e posto em prática por dois indivíduos. Henry A. Kissinger, assessor de Segurança Nacional e secretário de Estado dos governos de Richard Nixon e Gerald Ford, fez a proposta inicial. Antônio Francisco Azeredo da Silveira, ministro brasileiro das Relações Exteriores do governo do general Ernesto Geisel, operou os principais ajustes na proposta original e a efetivou. Seria difícil achar uma dupla menos provável para lançar as bases de uma política de aproximação.

Kissinger chegou à Casa Branca, em 1969, como assessor de Segurança Nacional do presidente Nixon. Quando assumiu, o Conselho de Segurança Nacional (NSC, na sigla em inglês) tinha apenas 11 funcionários. Dois anos mais tarde tinha 150. No período em que permaneceu à frente do órgão, Kissinger o transformou no centro operacional da política externa. Atropelando o Departamento de Estado (Ministério das Relações Exterio-

res americano), assumiu o controle do planejamento e da operacionalização da diplomacia, da defesa e da inteligência dos Estados Unidos. Em 1973, Kissinger acumulou também o posto de secretário de Estado. Foi a primeira e única vez que uma mesma pessoa ocupou essas duas posições simultaneamente. Depois da renúncia de Nixon, em 1974, Kissinger permaneceu à frente do Departamento de Estado do sucessor, Gerald Ford, até o fim do governo, em 1977. Sua influência no imaginário americano manteve-se incólume desde então. Mais de 30 anos após o fim da gestão de Kissinger, o então candidato presidencial Barack Obama ainda fazia esforços para mostrar que ele também estava afinado com o velho estadista.

Kissinger ocupa esse lugar porque revolucionou a política internacional de seu tempo e é o mais controverso dos diplomatas americanos. Quando chegou ao poder, a União Soviética estava em ascensão, a guerra no Vietnã dilacerava a sociedade e a economia dos Estados Unidos e os protestos estudantis de 1968 comprometiam a legitimidade da diplomacia do país. Atuando geralmente em segredo, ignorando preceitos morais e seguindo movimentos contraditórios, Kissinger reposicionou seu país como pivô da política mundial.

Sob sua tutela, os Estados Unidos retiraram-se do Vietnã após uma tentativa ilegal de impor uma solução à guerra pela força. Com uma das mãos, Kissinger promoveu uma aproximação inédita com a União Soviética (*détente*); com a outra, pôs Moscou na defensiva, após incorporar a China comunista ao jogo de equilíbrio do poder global. No Oriente Médio, transformou-se no principal gerente da estabilidade, isolando os soviéticos e selando a proeminência americana na região. No mundo periférico, não hesitou em apoiar ditaduras brutais quando elas contribuíam para a luta anticomunista. No caso do Brasil, manteve vivos seus planos de parceria, apesar da abundante evidência que chegava a Washington sobre os crimes da repressão. Esse é o capítulo mais sombrio de sua biografia. Na década de 2000, por exemplo, surgiram três ONGs dedicadas a levá-lo à Justiça por crimes contra a humanidade. Também há uma série de países que ele não pode ou não quer mais visitar por medo de possíveis processos judiciais referentes a questões de direitos humanos, dentre eles o Brasil. Ousado, ambicioso e implacável, Kissinger marcou uma era. Poucas trajetórias individuais na história contemporânea são tão impressionantes quanto a sua.

Como professor de relações internacionais na Universidade de Harvard, antes de entrar para o governo, Kissinger tivera pouco interesse por países em desenvolvimento. Na década de 50, chegou a participar de uma iniciativa para montar um centro de estudos brasileiros, mas a empreitada morreu antes de nascer. Isso, entretanto, não o deixou muito frustrado. Afinal de contas, o foco de sua pesquisa era a política de poder entre as grandes potências. Sua fama de jovem brilhante devia-se ao sucesso de seus best-sellers, que lidavam com temas como armas nucleares e o futuro da Guerra Fria na Europa. Segundo um interlocutor, o despeito de Kissinger pelo chamado Terceiro Mundo era tão intenso que ele teria dito: “Nada importante pode vir do Sul. A história nunca foi produzida no Sul. O eixo da história começa em Moscou, vai para Bonn, atravessa até Washington e segue para Tóquio. O que acontece no Sul não tem importância.” Este livro mostra que não foi isso o que Kissinger pôs em prática durante sua gestão. Revela, na primeira análise sobre suas políticas para um país em desenvolvimento, que, para ele, algumas coisas importantes podiam vir do Sul.<sup>2</sup>

O mundo de Silveira era muito diferente. Diplomata de carreira de um país alheio à grande narrativa da política internacional, seu contato com a política das potências era mínimo. Ao entrar para a diplomacia, nos anos 40, o Brasil era uma sociedade rural que vivia das exportações de café. Isso mudou durante as décadas de 50 e 60, quando o aparecimento de um complexo industrial possante abriu espaço para uma política externa mais assertiva e nacionalista. Silveira e sua geração formaram-se no revisionismo dos grandes países emergentes que, após a Segunda Guerra, começaram a demandar maior participação na ordem mundial. Junto a países como Irã, Turquia, Índia e Indonésia, o Brasil fazia parte do grupo de nações críticas ao gerenciamento das relações internacionais. Embora admirasse os Estados Unidos e houvesse morado lá na juventude, Silveira acreditava que o principal papel da diplomacia brasileira era preservar algum grau de “autonomia” diante do sistema capitalista internacional e do seu principal motor, os Estados Unidos. Caso contrário, os desígnios de Washington poderiam tornar-se o principal obstáculo à emancipação política e econômica do país.<sup>3</sup>

Em seu modo de operar, Silveira era decididamente ousado. Ao assumir o cargo de chanceler, transformou as atitudes brasileiras em relação aos principais temas da agenda diplomática. Aprofundou o que era uma tímida



política para a África e trocou o apoio a Israel pela simpatia ao mundo árabe. Reconheceu regimes marxistas no Terceiro Mundo, apesar de ser o representante de uma ditadura anticomunista. Desenhou um plano para isolar a Argentina e projetar a influência brasileira na América do Sul de forma explícita. Negociou em segredo o maior projeto de transferência de tecnologia nuclear existente à época e convenceu Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Japão a assinarem documentos que formalizavam o status especial do Brasil no mundo. Não aceitava que as mazelas sociais e o relativo atraso do país obstaculizassem uma política externa expansiva: “O papel de uma chancelaria é pôr o país à frente de seu tempo”, repetia.

Em suas ambições, Silveira também dividia águas. Os comentários positivos de seus aliados contrastam com as desaprovações de seus inimigos. Os primeiros descrevem-no como corajoso, persistente, vivaz e encantador; já os segundos falam de um caráter excêntrico, estridente, combativo e abrasivo. Ambos os lados concordam que ele era duro e militante, prolixo, obcecado com os detalhes de cada negociação e visceralmente afeto a valores intangíveis como o estilo, a sagacidade e o caráter de seus interlocutores. Diferentemente de Kissinger, Silveira não deixou diário, memórias ou notas sistemáticas. Preferiu acumular um enorme arquivo pessoal com cópias de milhares de memorandos, telegramas e cartas oficiais, assim como conceder uma longa entrevista que somente poderia chegar ao público após a sua morte, ocorrida em 1991.

A presença simultânea de Silveira e Kissinger em cena é o principal fator que explica a tentativa brasileiro-americana de construir uma parceria na década de 70. Ao longo dos anos, um moldou e deu vazão às aspirações do outro. Juntos tentaram superar o veto dos respectivos chefes e colegas, assim como angariar apoio dentro de cada país. Ambos foram hábeis em ganhar ascendência e moldar o pensamento de seus presidentes em política externa. Também tentaram manipular as respectivas burocracias para dar sobrevida ao projeto quando tudo apontava para um final frustrante. No momento em que sucessivas crises abalaram a parceria, eles saíram em seu socorro, buscando soluções práticas que levassem a mais – não menos – aproximação. Não há dúvidas de que tentaram – e conseguiram – manipular um ao outro. Assim que deixaram o poder, a iniciativa foi a pique, desaparecendo da lista de opções legítimas. Parte da tarefa deste estudo é explicar como e por que essas duas figuras escolheram seguir esse caminho.

UM DOS ERROS MAIS COMUNS da mitologia brasileira em política externa é acreditar que a década de 70 foi marcada por um progressivo e natural distanciamento entre o Brasil e os Estados Unidos. Este livro corrige essa crença equivocada à luz de documentos oficiais, recentemente disponibilizados para pesquisa, e de entrevistas que realizei com os principais atores históricos em ambos os países. A resposta, em poucas palavras, é simples: a primeira metade da década de 70 foi marcada por um ambicioso experimento de aproximação que a nossa historiografia ainda ignora; na segunda metade, o projeto implodiu, mas seu fim não foi natural ou progressivo, nem óbvio ou inevitável.

Para Silveira, o projeto de parceria repousava sobre a premissa de que a diplomacia brasileira podia transcender os dois modos tradicionais de lidar com os Estados Unidos: o alinhamento e o distanciamento. A primeira postura, minoritária, teve vida curta durante a Segunda Guerra, no imediato pós-guerra e nos primeiros dois anos da ditadura instaurada em 1964. A segunda, mais influente, manteve adeptos poderosos em vários períodos da história nacional. Uma advogava que, acoplando-se aos Estados Unidos, o Brasil poderia ganhar poder, prestígio e influência. A outra sustentava que a aproximação com os Estados Unidos era excessivamente arriscada devido à brutal desigualdade de poder, que sempre funcionava em detrimento do Brasil. Por sua vez, para Kissinger, a premissa fundamental por trás da parceria era a de que uma política de morna indiferença em relação ao Brasil era ruim para os Estados Unidos. Em sua concepção, seria possível tirar benefícios concretos de um maior envolvimento brasileiro na Guerra Fria. Quando percebeu que essa abordagem não tinha receptividade em Brasília – e depois de conhecer Silveira –, começou a desenvolver a tese de que o Brasil poderia ajudar os Estados Unidos a lidar com uma inesperada agenda.

A ideia desses dois homens não era construir uma aliança nem uma política de engajamento profundo. Em seus planos tampouco constava um aumento induzido da interdependência entre as sociedades brasileira e americana. Tratava-se somente de criar um ambiente institucionalizado no qual as duas diplomacias pudessem discutir novos temas da agenda internacional, coordenar suas políticas em áreas sensíveis, resolver desavenças, dialogar no mais alto nível, negociar concessões e sedimentar a ideia de que o Brasil merecia tratamento especial na sociedade internacional. O objetivo era criar um

clima de cumplicidade propício para a ação conjunta quando ela fosse útil, possível e palatável.

O EXPERIMENTO NAUFRAGOU. Procuo, aqui, oferecer a explicação que me parece mais plausível sobre os porquês do fracasso. Ao fazê-lo, tomo distância da interpretação hoje dominante sobre o período, baseada na tese da “rivalidade emergente”. Segundo essa visão, o processo brasileiro de modernização e industrialização resultou no aumento das áreas de atrito e choque com os Estados Unidos. Para alguns expoentes dessa perspectiva, sucessivos governos em Washington acreditavam que o Brasil era um desafio real ou potencial à hegemonia americana e, portanto, era mister limitar seu desenvolvimento. Para outros representantes dessa interpretação, sempre que um país periférico se desenvolve, gera uma reação por parte dos países centrais. Nessa ótica, há forças estruturais profundamente enraizadas que empurram os Estados Unidos a fazer o possível para manter o Brasil enquistado na periferia do sistema internacional.<sup>4</sup>

A “rivalidade emergente” não é a única leitura das relações brasileiro-americanas durante o século XX. Mas ela representa a única tentativa existente de interpretar o vínculo bilateral em uma perspectiva de longo prazo. Sua lógica influencia as crenças fundamentais da comunidade diplomática e tem grande apelo entre as elites governantes e econômicas do Brasil até os dias de hoje. Também domina as listas de leitura dos cursos de relações internacionais das principais universidades e da academia diplomática do país.<sup>5</sup>

Tendo em vista o histórico de dominação estrangeira na América Latina, talvez seja natural que uma tese dessa natureza seja abraçada como paradigma. Entretanto, ao olhar para o histórico das relações Brasil-Estados Unidos, é muito fácil deixar-se convencer de que todas as forças levaram inevitavelmente ao estranhamento mútuo e ao atrito. Esquece-se de que, à época, havia vetores importantes apontando na direção oposta. Esses últimos, nunca dominantes, são descartados no presente como se não houvessem sido opções reais e factíveis.

Meu foco não está nas dimensões geoeconômicas da relação Brasil-Estados Unidos porque não é minha intenção debater os méritos da “rivalidade emergente”. Em vez disso, privilegio as tensões, os dilemas e as motivações

contraditórias daqueles que foram responsáveis por conduzir o relacionamento em seu momento mais fértil e difícil. A meu ver, esses são aspectos cruciais que a literatura tende a ignorar.

Ao contar esta história, tento me pôr no lugar dos principais atores com o intuito de evocar uma época que, embora recente, parece distante e esquecida. O exame cuidadoso do período agora é possível graças à abertura de novos arquivos e à decisão dos personagens centrais de falar sobre o tema. O resultado, acredito, é uma avaliação mais sóbria das escolhas realizadas e mais resistente ao escrutínio de um olhar inquisitivo.

APESAR DE HAVER FRACASSADO em suas intenções, Kissinger e Silveira deixam-nos um legado importante.

O período estudado neste livro é testemunha de que a política internacional não é predestinada. Havendo ideias e líderes dispostos a arriscar, as visões existentes podem ser ajustadas ou trocadas por outras melhores. Isso não significa que o livre-arbítrio dos indivíduos seja tudo em política externa. Ao contrário, geralmente são as condições estruturais que deixam as marcas mais permanentes nos livros de história.

Entretanto, ao analisar em detalhe os vibrantes debates daquele passado, talvez possamos perceber que a nossa condição atual não é inevitável. Bem compreendido, o experimento malfadado da década de 70 talvez nos permita fazer perguntas curiosas sobre os mecanismos que governam a relação entre os dois países. Ao ignorá-lo ou interpretá-lo equivocadamente, perdemos a capacidade de tomar distância das convenções que ainda governam nosso entendimento daqueles fatos. Sobretudo, privamo-nos de compreender por que as relações entre os dois países mais fortes do hemisfério ocidental ainda são relativamente distantes. À medida que novos desafios de política externa se acumulam a passo acelerado na região e no mundo, encontrar uma resposta satisfatória a esses problemas é uma das tarefas mais urgentes de nossa geração.