



Eduarda Lopes de Souza

“Retain or destroy”:

**a mediação diplomática da intervenção dos Estados Unidos no Brasil
(1962-1964)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof. Maíra Siman Gomes

Co-orientadora: Prof. Adriana Aparecida Marques

Rio de Janeiro,
Fevereiro de 2025



Eduarda Lopes de Souza

“Retain or destroy”:

a mediação diplomática da intervenção dos Estados Unidos no
Brasil (1962-1964)

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais pelo
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do
Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Prof. Maíra Siman Gomes

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio

Prof. Adriana Aparecida Marques

Co-orientadora

UFRJ

Prof. Danilo Marcondes de Souza Neto

EGN

Prof. Marta Regina Fernández Y Garcia

Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2025

Todos os direitos reservados. A reprodução total ou parcial do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e das orientadoras.

Eduarda Lopes de Souza

Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora assistente do Núcleo Democracia e Forças Armadas (NEDEFA/PUC-Rio). Membro do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa (LESD/UFRJ).

Ficha Catalográfica

Souza, Eduarda Lopes de

“*Retain or destroy*” : a mediação diplomática da intervenção dos Estados Unidos no Brasil (1962-1964) / Eduarda Lopes de Souza ; orientadora: Maíra Siman Gomes ; co-orientadora: Adriana Aparecida Marques. – 2025.

103 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2025.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Relações Estados Unidos-Brasil. 3. Estudos diplomáticos. 4. Telegrama diplomático. 5. Estudos de política externa. 6. Lincoln Gordon. I. Gomes, Maíra Siman. II. Marques, Adriana Aparecida. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. IV. Título.

CDD: 327

Para Anna e Leda.

Agradecimentos

Às minhas orientadoras, Maíra Siman e Adriana Marques, me faltam palavras para expressar minha profunda gratidão pelo apoio inestimável e pela paciência condução desse trabalho e na maior parte da minha trajetória acadêmica. A todo o corpo docente do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, meu sincero agradecimento pela formação sólida e pelos anos de aprendizado enriquecedor.

Sem o suporte e o amor incondicional das minhas mães e toda a minha família, essa dissertação não existiria. Minha gratidão a Leda, pelos ensinamentos e direcionamento sempre afetuosos; à Anna, pelas certezas, a confiança inabalável e o apoio em tudo que me proponho a fazer. A todas as filhas, meu carinho e afeição. De Zuleika, que esteve presente em meu pensamento durante a produção de muitas dessas páginas, guardo a eterna saudade e o precioso ensinamento de não levar tudo tão a sério.

Aos meus queridos amigos, Christian, Luiza e todos aqueles que compartilharam comigo esse mestrado, agradeço pelos momentos de grama e champagne. À Victória, por estar aqui nas melhores e piores horas e pelas reflexões perspicazes. À Beatriz, Helena e Maria agradeço pela amizade que atravessou tantos anos e por nunca duvidarem de que seria possível. À Melissa pela compreensão e companhia nos momentos difíceis.

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Coordenação Central de Pós-Graduação e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio (CCPG PUC-Rio).

Resumo

Souza, Eduarda Lopes de; Gomes, Máira Siman (Orientadora) e Marques, Adriana Aparecida (co-orientadora). “*Retain or destroy*”: a mediação diplomática da intervenção dos Estados Unidos no Brasil (1962-1964). Rio de Janeiro, 2025. 103p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação investiga o papel da correspondência diplomática do embaixador Lincoln Gordon na mediação da intervenção dos Estados Unidos no Brasil no contexto anterior ao golpe civil-militar de 1964. Com esse objetivo em mente, o presente estudo se estrutura em três capítulos: No primeiro capítulo, compreenderemos a política externa norte-americana para a América Latina e contextualizaremos historicamente as relações entre Brasil e Estados Unidos nas décadas de 1940, 1950 e 1960. No segundo capítulo exploraremos teoricamente os Estudos Diplomáticos, onde proporemos uma integração com a Análise de Política Externa pós-estruturalista. Tal diálogo permitirá explorar o papel do telegrama diplomático como instrumento criador de sujeitos, objetos e realidades que tornam possíveis determinadas decisões de política externa. Nessa perspectiva, os telegramas diplomáticos do Embaixador Lincoln Gordon mediam a construção de narrativas e percepções norte-americanas sobre o “outro”: os atores políticos e militares brasileiros, ou o próprio Brasil, como nação. Por fim, no terceiro capítulo, a dissertação examina empiricamente como os telegramas e despachos enviados por Lincoln Gordon ao governo norte-americano criaram as condições de possibilidade para decisões estratégicas, através da construção de representações sobre atores políticos brasileiros, especialmente o presidente João Goulart e membros das forças armadas brasileiras, em particular do Exército.

Argumentaremos que a diplomacia, longe de ser um mero instrumento funcional da política externa, constrói, através de sua produção textual, uma realidade que define a intervenção norte-americana no Brasil por meio da deposição do presidente João Goulart e o apoio à conspiração civil-militar. Defenderemos que uma análise crítica da correspondência diplomática de Lincoln Gordon permite compreender não apenas o ambiente discursivo no qual a política externa dos Estados Unidos para o Brasil é formulada, mas também como um determinado curso de ação intervencionista se tornou legítimo. Nesse sentido, essa dissertação contribui para pensar como sujeitos e instrumentos diplomáticos agem produzindo aquilo que usualmente toma-se como dado: o Estado, seus interesses e sua

identidade. A diplomacia é, assim, mediadora dos elementos que constituem o que chamamos de relações internacionais.

Palavras-chave: Relações Estados Unidos-Brasil; Estudos Diplomáticos; Telegrama diplomático; Estudos de Política Externa; Lincoln Gordon.

Abstract

Souza, Eduarda Lopes de; Gomes, Máira Siman (Advisor) and Marques, Adriana Aparecida (Co-Adviser). “Retain or destroy”: the diplomatic mediation of the United States' intervention in Brazil (1962-1964). Rio de Janeiro, 2025. 103p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation investigates the role of Ambassador Lincoln Gordon's diplomatic correspondence in mediating a United States intervention in Brazil in the period leading up to the 1964 civil-military coup. With this objective in mind, the study is structured into three chapters. In the first chapter, we analyze the U.S. foreign policy towards Latin America and historically contextualize relations between Brazil and the United States in the 1940s, 1950s, and 1960s. The second chapter explores the field of Diplomatic Studies, proposing its integration with a post-structuralist Foreign Policy Analysis. This dialogue allows us to examine the role of diplomatic telegrams as instruments that construct subjects, objects, and realities, which in turn enable certain foreign policy decisions. From this perspective, Ambassador Lincoln Gordon's diplomatic telegrams mediate the construction of American narratives and perceptions of the “other”—whether Brazilian political or military actors or Brazil itself as a nation. Finally, the third chapter empirically examines how the telegrams and dispatches sent by Lincoln Gordon to the U.S. government, reporting on the events of the two years preceding the 1964 coup, created the conditions of possibility for strategic decisions. This was achieved through the construction of representations of Brazilian political actors, particularly President João Goulart and members of the Brazilian armed forces, especially the Army.

We argue that diplomacy, far from being merely a functional instrument of foreign policy, actively constructs reality—including subjects, objects, and relationships—through its textual production. This reality, in turn, shaped U.S. intervention in Brazil, contributing to the deposition of President João Goulart and the support for the civil-military conspiracy. We contend that a critical analysis of Lincoln Gordon's diplomatic correspondence not only sheds light on the discursive environment in which U.S. foreign policy toward Brazil was formulated but also reveals how an interventionist course of action became legitimate. In this sense, this

dissertation contributes to understanding how diplomatic actors and instruments actively produce what is often taken as given: the state, its interests, and its identity. Diplomacy, therefore, serves as a mediator of the very elements that constitute what we call international relations.

Keywords: United States-Brazil Relations; Diplomatic Studies; Diplomatic cable; Foreign Policy Studies; Lincoln Gordon.

Sumário

Introdução	1
O olhar dos Estados Unidos para a América Latina e o Brasil (1945-1964)	8
Introdução	8
2.1. As relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos no pós-guerra	9
2.2. A “relação especial” entre os Estados Unidos e os militares brasileiros	22
2.3. A Aliança para o Progresso	27
Conclusão	32
Entre a política externa e a correspondência diplomática: enquadramento teórico-conceitual	34
Introdução	34
3.1. Diplomacia e Estudos Diplomáticos: dos clássicos às contribuições pós-estruturais	34
3.2. Estudos Diplomáticos e Estudos de Política Externa	45
3.3. Política Externa e Diplomacia: o lugar do telegrama diplomático	50
Conclusão	53
Lincoln Gordon, o discurso	56
Introdução	56
4.1. Construção discursiva do “problema”: o comunismo no Brasil e na figura de João Goulart	57
4.2. Construção da “solução”: atores políticos aptos a resolver o “problema” e a intervenção política dos Estados Unidos através da política externa	68
4.2.1. Militares brasileiros	68
4.2.2. Deputados e governadores brasileiros	76
4.3. A intervenção política	78
Conclusão	81
Considerações finais	84
Referências Bibliográficas	90

*Agoyê, o mundo deve o perdão
a quem sangrou pela história*

G.R.E.S Beija-Flor de Nilópolis, 2009

1

Introdução

No dia 4 de março de 1964, o embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Lincoln Gordon, enviou um relatório através de um telegrama diplomático para a Secretaria de Estado, baseada em Washington. No telegrama, Gordon descreveu a importância dos militares brasileiros — especialmente os do Exército — como “fator estabilizador e moderador da cena política brasileira”, além de reconhecê-los como atores fundamentais para conter os “excessos esquerdistas” (*left-wing excesses*) do governo João Goulart e como o grupo que asseguraria o prosseguimento da democracia brasileira e a conseguinte eleição de 1965 (Gordon, 1964)¹.

Dois anos antes, em outro telegrama, Lincoln Gordon descreve para os burocratas do Departamento de Estado a inferioridade das Forças Armadas brasileiras em relação às armas estadunidenses: o embaixador aborda desde o limitado poderio militar brasileiro, até a falta de treinamento dos militares e adjetiva a Marinha e a Aeronáutica brasileira como “impotentes” e “incompetentes” em suas funções (Gordon, 1962)².

A formação de Lincoln Gordon como sujeito é essencial para compreender sua visão de mundo, expressa também em sua produção textual. Depois de se formar em Harvard, realizou um doutorado em Economia em Oxford, na Inglaterra, durante a década de 1930. Apesar de ser de família de origem imigrante e judaica, Lincoln Gordon circulava nos mesmos espaços das elites, o que facilitou sua inserção nos altos escalões políticos e militares. Ainda jovem, iniciou sua longa carreira diplomática durante a Segunda Guerra Mundial, onde atuou nos processos de formulação e implementação do Plano Marshall, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e como principal elaborador da Aliança para o Progresso, programa norte-americano para o desenvolvimento econômico e social na América Latina, em um contexto de difusão das ideias socialistas pelo mundo

Com a ascensão do presidente John F. Kennedy ao poder em 1961, Gordon ganhou destaque por tecer duras críticas ao governo de Eisenhower. Distinto economista, Gordon pesquisou sobre o desenvolvimento econômico latino-

¹ GORDON, Lincoln. DEPCIRCTEL 1530, mar. 1964.

² Id., Embassy Reunion (Lincoln Gordon, Adhemar de Barros, Jack B. Kubish e James W. Howe). 1962.

americano e escreveu artigos sobre o Brasil, além de fazer parte de uma força-tarefa confidencial que visava aconselhar a presidência dos Estados Unidos acerca das decisões político-econômicas para a América Latina. Rapidamente, tornou-se o principal consultor do presidente para o subcontinente e pôde escolher o cargo de Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, que aceitou com intuito de adquirir experiência internacional. No período em que esteve no Brasil entre 1962 e 1964, Gordon ambicionava implementar a Aliança para o Progresso, mas se deparou com os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1963) que dificultaram sua empreitada (Smith, 2015).

Em 1962, Gordon encontrou na cena política brasileira um movimento de aversão aos valores e ao poder militar norte-americano. Para o Embaixador, a influência soviética se fazia presente na América Latina e, principalmente no Brasil, com a disseminação da teoria marxista. Patriota exacerbado, formado pela ideologia norte-americana alinhada ao discurso confrontacionista da Guerra Fria, Gordon assumiu uma posição combativa perante o suposto perigo comunista que assombrava o país. Em sua percepção, um país que não estava alinhado aos Estados Unidos, estava automaticamente alinhado à União Soviética. Por meio de sua correspondência diplomática, Gordon retratou o panorama doméstico brasileiro com informações adquiridas ao transitar pelos meios políticos e militares e, principalmente, descreveu as dificuldades e impedimentos que enfrentava no Brasil (Green; Jones, 2009; Smith, 2015). O Embaixador informou, por meio de sua correspondência diplomática, as necessidades operacionais das Forças Armadas do Brasil ao Departamento de Estado. As informações enviadas por Gordon para o Departamento de Estado também circulavam por outros setores, como o Departamento de Defesa e, por vezes, chegavam diretamente ao Presidente dos Estados Unidos

Frequentemente negligenciada nos estudos de política externa, a prática diplomática é reveladora de como a política externa é operacionalizada e legitimada. O esforço de observar a diplomacia para além de apenas um instrumento funcional ou meio subjacente da política externa permite analisar a principal função desempenhada pelos diplomatas: a mediação de relacionamentos. Tal mediação, institucionalizada por meio de um conjunto diferenciado de práticas, é promovida por meio da correspondência diplomática. A produção textual que resulta das práticas de correspondência, como no caso dos conhecidos telegramas

diplomáticos, não remete, na perspectiva desta dissertação, à apresentação de uma realidade objetiva, mas é, ela mesma, produtora e organizadora de realidades, identidades, relações de poder e formas de conhecimento. A correspondência diplomática é, assim, criadora de representações sobre sujeitos, objetos, eventos e relações que criam condições para a legitimação de determinados cursos de ação na política externa dos Estados.

A correspondência diplomática de Lincoln Gordon resulta da coleta ativa de informações no Brasil, como as reuniões confidenciais realizadas com militares e políticos aliados dos Estados Unidos na Embaixada do Rio de Janeiro. Esses telegramas informam como Gordon percebia as mudanças ideológicas no país e o que ele entendia ser o “problema” do Brasil, e sua potencial “solução”.

O problema de investigação que guiou esta pesquisa parte do reconhecimento de que Lincoln Gordon, ao ocupar uma posição de autoridade como embaixador, produziu, por meio de suas correspondências diplomáticas confidenciais para o Departamento de Estado, discursos que construíam representações sobre o panorama político brasileiro no período anterior ao Golpe Militar, sobre a relação entre Brasil e Estados Unidos e, principalmente, sobre os militares brasileiros. Tal construção discursiva, como será argumentado, criou as condições para a formulação da política externa dos Estados Unidos para o Brasil.

Assim, a dissertação parte das seguintes perguntas de pesquisa: *Como a correspondência diplomática (diplomatic cable) do Embaixador Lincoln Gordon constrói o “problema” do Brasil? Como ela estabiliza determinadas representações sobre os atores políticos brasileiros — incluindo os militares — no período pré-Golpe Militar e, portanto, articula uma “solução” para o Brasil? Como tais representações criam condições para uma política externa intervencionista dos Estados Unidos no país?*

Esta pesquisa se insere na intercessão dos debates promovidos pelos Estudos Diplomáticos e dos Estudos de Política Externa, especialmente a partir de reflexões pós-estruturalistas sobre a relação entre política externa e representações de identidade. Argumentamos que a produção diplomática de Lincoln Gordon (re)produziu discursos que conferiram sentido e legitimidade a uma intervenção dos Estados Unidos no Brasil, no contexto prévio ao Golpe Militar. Os discursos articulados por Gordon atualizaram discursos dominantes sobre um possível

alinhamento do Brasil com “países do bloco” (soviético) e sobre o “perigo do comunismo” na América Latina, oferecendo um direcionamento sobre o lugar dos Estados Unidos na “resolução” ou “contenção” dos “problemas” em tela. Por meio da caracterização e da predicação, Gordon constrói os militares brasileiros como atores políticos, ora “incompetentes” e “incapazes” (GORDON, 1962), ora como indivíduos que ocupavam um “papel central” (GORDON, 1964) na política brasileira, ao posicioná-los como atores políticos essenciais para a contenção das influências comunistas que supostamente rondavam a sociedade e a caserna.

A produção textual diplomática do Embaixador Lincoln Gordon está disponível online na plataforma do projeto *Opening the Archives* da *Brown University*. Para a realização da pesquisa, foram selecionados os documentos nos quais há ocorrência dos termos “*military*”, “*armed forces*”, “*army*” ou onde ocorre menção explícita a algum militar brasileiro de alta patente. O processo de seleção dos documentos diplomáticos foi completamente manual e é resultado de um projeto de iniciação científica vinculada ao Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa (LESD/UFRJ). Desde o primeiro contato com o acervo documental, a busca pelos termos retornou cerca de 5 mil documentos para análise e, por fim, cerca de 40 itens foram selecionados para compor o arquivo que alicerçou a pesquisa. A análise documental se deu de forma cronológica, a partir da observação dos registros entre os anos de 1961 e 1964. O período selecionado para análise é o de 1962 à 1964, pois, após o golpe, o volume de correspondências produzidas e remetidas por Gordon sobre os atores políticos brasileiros reduziram significativamente até seu retorno aos Estados Unidos.

Cornut e de Zamaróczy (2021) oferecem um método de análise dos documentos diplomáticos que retoma a literatura sociológica, histórica e linguística para observar a prática de produção de documentos e o seu papel nas burocracias. Os autores defendem que o processo de produção de conhecimento é influenciado pelo local, momento temporal e pela maneira que ocorre, portanto, seria possível desvelar as formas de perceber o mundo e a realidade compartilhada que culminam na produção de representações pelos diplomatas através de sua correspondência diplomática. A estratégia consiste em olhar **através** (*through*) e **para** (*look at*) os documentos. Olhar através dos documentos é uma forma de recuperar as informações e práticas prévias que viabilizaram a produção ou ajudam a entender o momento anterior da produção do texto investigado. O objetivo é compreender que

elementos ou práticas motivaram a presença ou ausência de informações nos documentos. Olhar para os documentos consiste em compreender os impactos sociais e políticos que os documentos adquirem após a sua criação. A estrutura, forma de organização, palavras utilizadas e as audiências que atingem dizem mais sobre o que os documentos fazem, através das práticas que os produzem e os efeitos que promovem, do que qualquer tentativa de buscar um significado inerente às palavras analisadas (Cornut; de Zamaróczy, 2021).

Identificar a prática que envolve a criação de um documento diplomático por meio da observação dos detalhes, desde a autoria, os aspectos que motivaram a produção do documento, os acontecimentos e questões que permeiam sua origem, permite o mapeamento das representações construídas de acordo com seu grau de importância no discurso e explorar como essas representações ganham e perdem relevância no âmbito da “governança do conhecimento diplomático” (Orellana, 2020, p. 480). Enquanto uma análise não deve se deter ao significado por trás da criação de um documento, nem conceder atenção às possíveis intenções que permeiam sua criação, reincidentemente, o próprio documento entrega em seu teor o que Orellana (2020) considera ser o objetivo principal da diplomacia: o caráter persuasivo, ou seja, a tentativa de influenciar o processo decisório por meio da construção de representações registradas na produção textual diplomática.

Além de olhar para e através da correspondência diplomática de Lincoln Gordon, utilizaremos a estratégia de análise dos predicados e binarismos registrados no discurso produzido pelo embaixador, como postulado por Milliken, Devetak (1995) e Doty (1993).

Jennifer Milliken (1999) em *“The Study of Discourse in International Relations”*, entende os discursos como “sistemas de significação”, ou seja, eles são construções sociais que refletem relações de poder e hierarquias. Ao compreender o papel central dos sujeitos na produção de uma realidade social — a partir da atribuição de significados aos objetos através de sistemas de sinais linguísticos e não-linguísticos —, a autora entende que são os significados produzidos pelos sujeitos que entregam sentido à realidade e não apenas a materialidade. Portanto, os discursos tornam possíveis determinadas práticas e relações entre os sujeitos e objetos neles dispostos. Dessa forma, os discursos são produtivos dos objetos que eles definem, além de autorizarem e desautorizarem sujeitos.

Milliken (1999) introduz a análise de predicados para realizar uma análise de discurso que permite observar os sistemas de significados vigentes. É possível aplicar essa ferramenta em produções textuais diplomáticas para identificar os predicados, verbos, advérbios e adjetivos conectados aos nomes dos sujeitos construídos através das representações registradas no discurso e, assim, compreender as sobreposições entre discursos e as estruturas de significados compartilhadas. Quando existem múltiplos sujeitos, é preciso observar quais predicados promovem a diferenciação e a hierarquização entre eles.

A análise dos predicados atribuídos pelo discurso possibilita ainda compreender que tipo de relação hierárquica pode ser estabelecida entre os sujeitos e objetos representados. Dessa forma, a análise dos predicados pode ser complementada por outra estratégia da análise de binarismos, inspirada na obra de Jacques Derrida que observa a produção de sentido através das “oposições conceituais” registradas no discurso. Os sujeitos, objetos e eventos são acompanhados uma série de dicotomias ou binarismos como: civilizado/não-civilizado, competente/incompetente, violento/pacífico. Como um termo sempre é privilegiado em relação a outro, cria-se uma relação intrínseca entre ambos no discurso, portanto, tais binarismos registrados não são neutros, mas hierárquicos (Devetak, 1995). A aplicação das estratégias analíticas de análise de predicados e a análise dos binarismos, ajuda a compreender as articulações discursivas registradas na correspondência diplomática de Lincoln Gordon.

Para Roxanne Doty (1996), a análise das práticas discursivas que produzem representações não tem o intuito de revelar “verdades”, mas sim, de explicitar como as práticas de política externa são capazes de produzir conhecimento sobre dada situação e construir as identidades dos sujeitos envolvidos. Uma análise do processo de produção de representações permitiria compreender como se tornam possíveis determinados cursos de ação — como uma política externa intervencionista. Rastrear os predicados presentes na produção textual diplomática de Lincoln Gordon, desvela as práticas de diferenciação e hierarquização entre sujeitos, objetos e suas respectivas relações frente àqueles compatíveis com a identidade do “Eu”.

Esta dissertação se divide em três capítulos, para além desta Introdução e das Considerações finais. No segundo capítulo, destrinchamos o contexto histórico das

relações entre Estados Unidos, América Latina e Brasil que baseou a política externa dos Estados Unidos entre as décadas de 1940 e 1960. Com intuito de entender o momento em que se deu a produção textual de Lincoln Gordon, observamos a transição política entre presidentes, as relações entre diplomatas, militares estadunidenses e brasileiros. No capítulo três, exploramos o campo dos Estudos Diplomáticos, sua intercessão com os Estudos de Política Externa pós-estruturalistas e entenderemos teoricamente o telegrama diplomático e sua produção pelos agentes da diplomacia. No capítulo quatro, analisamos como o discurso registrado em sua correspondência diplomática define o papel dos Estados Unidos no contexto histórico anterior ao Golpe Militar de 1964 a partir da construção do “problema” do Brasil e da elaboração das representações identitárias sobre militares e políticos brasileiros. Por fim, retomaremos as análises e reflexões realizadas ao longo dos capítulos nas considerações finais.

2

O olhar dos Estados Unidos para a América Latina e o Brasil (1945-1964)

Introdução

O objetivo central desta dissertação é de compreender o papel da correspondência diplomática na produção e disseminação de representações que construíram atores políticos brasileiros como o presidente João Goulart e os militares, especificamente do Exército, e auxiliaram na viabilização do Golpe Civil-Militar de 1964. Neste capítulo, exploraremos o contexto histórico que informou a política externa dos Estados Unidos para a América Latina e para o Brasil entre as décadas de 1940 e 1960, a partir da observação da transição política entre presidentes, as relações entre diplomatas, militares norte-americanos e brasileiros no momento discriminado.

Entre as décadas de 1940 e 1960, a relação entre os Estados Unidos e a América Latina, especialmente com o Brasil, foram influenciadas pelo contexto da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria. O envolvimento direto dos Estados Unidos no conflito mundial levou a uma reconfiguração de sua política externa, que abandonou o isolacionismo característico do período entre guerras e adotou uma postura mais ativa, buscando consolidar sua influência sobre a América Latina. Esse novo direcionamento visava não apenas garantir a segurança do hemisfério ocidental, mas também fortalecer a posição dos Estados Unidos como potência global no pós-guerra.

No caso do Brasil, a aproximação com os Estados Unidos foi moldada tanto por interesses estratégicos quanto por aspirações nacionais de desenvolvimento econômico e modernização. Durante a Segunda Guerra Mundial, a colaboração brasileira foi incentivada por meio de concessões de bases militares e pela participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) no conflito, o que levou o governo de Getúlio Vargas a negociar benefícios econômicos e industriais em troca do alinhamento com os Aliados. Contudo, com o fim da guerra e o início da polarização entre Estados Unidos e União Soviética, o Brasil se viu em uma posição ambígua: por um lado, esperava ser tratado como um aliado privilegiado por sua contribuição à vitória dos Aliados; por outro, percebeu que os interesses norte-

americanos estavam voltados prioritariamente para a reconstrução da Europa e para a contenção do comunismo em outras regiões estratégicas.

O contexto da Guerra Fria impactou profundamente as relações entre Brasil e Estados Unidos. O governo norte-americano passou a enxergar a América Latina como um território seguro dentro de sua esfera de influência, o que resultou na diminuição dos investimentos e na redirecionamento dos investimentos na região. Esse distanciamento gerou insatisfação entre os líderes brasileiros, que esperavam apoio para consolidar a industrialização do país. O sentimento de desvalorização por parte dos Estados Unidos contribuiu para o surgimento de uma política externa mais autônoma, especialmente durante os governos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Apesar dessas divergências, os Estados Unidos mantiveram uma forte influência sobre o Brasil, especialmente no âmbito militar. A relação construída entre as forças armadas dos dois países se intensificou ao longo das décadas, principalmente através de programas de cooperação militar e da doutrinação ideológica voltada para o combate ao comunismo. Esse alinhamento foi reforçado pela implementação da Aliança para o Progresso nos anos 1960, um programa norte-americano que buscava conter o avanço de movimentos socialistas na América Latina por meio de incentivos econômicos e sociais.

Diante desse panorama, este capítulo explora as complexidades da relação entre Brasil e Estados Unidos entre 1945 e 1964, analisando as expectativas e frustrações dos atores políticos brasileiros, o papel das forças armadas nesse alinhamento e os impactos da política externa norte-americana na política doméstica do Brasil. Ao longo da análise, evidencia-se como a combinação de fatores econômicos, políticos e ideológicos contribuíram para o fortalecimento de uma relação marcada por dependência, negociações e, eventualmente, desilusões que culminariam nos eventos políticos dos anos seguintes.

2.1. As relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos no pós-guerra

O engajamento militar dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados e o consequente fim da política externa isolacionista levou ao estabelecimento de uma relação atípica do país com a América Latina. A região teve uma presença militar pouco expressiva na guerra e, para os Estados Unidos, a prioridade no relacionamento com os países latino-americanos deveria ser a

manutenção da relação de subordinação e o auxílio na política de contenção ao comunismo. Em troca, os países latino-americanos receberiam recompensas econômicas e tecnológicas, ato crucial para as economias devastadas pelas crises dos anos 1930. É importante lembrar que os Estados Unidos transitaram da política do *Big Stick* para a política de boa-vizinhança no início da década de 1940 e, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, o pan-americanismo se estabeleceu como o foco da política externa norte-americana para a América Latina através da construção de uma política de segurança hemisférica (Smith, 2005).

Apesar da mudança geopolítica ocasionada pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, que redefiniu as prioridades norte-americanas perante a América Latina, o Brasil obteve destaque por fornecer apoio durante a guerra, através da concessão de bases estratégicas e do envio de tropas para o combate na Europa, além da manutenção de uma política doméstica anticomunista. No entanto, a ditadura de Getúlio Vargas era vista com desconfiança pela diplomacia norte-americana, devido às relações que havia estabelecido com os países do Eixo (Smith, 2005).

O alinhamento automático aos Estados Unidos se destaca como um dos princípios norteadores da política externa brasileira desde a diplomacia exercida pelo Barão do Rio Branco em meados do século XIX até o início do século XX. Na década de 1940, segundo Alves (2005), essa ideia atinge seu auge e entra em declínio. Até então, o americanismo internalizado pela diplomacia brasileira se justificava através de uma relação de troca: o apoio aos Estados Unidos tinha como base a expectativa de que o país fornecesse meios para que o Brasil estabelecesse uma supremacia no subcontinente Sul, principalmente no que tange à industrialização e à modernização do Estado brasileiro.

Durante a Era Vargas, a equidistância pragmática ditou os rumos da política externa brasileira, que buscava construir parcerias internacionais de acordo com as necessidades da indústria de base brasileira, promovendo uma política pendular nas relações com os Estados Unidos e a Alemanha. Com o início da Segunda Guerra Mundial, estabelece-se um alinhamento definitivo com os Estados Unidos e os Aliados, porém, a relação entre os dois países arrefece com o término do conflito e as prioridades definidas pelos norte-americanos para a Guerra Fria (Pinheiro, 1995; Visentini, 2009).

No entanto, Vargas observou na preocupação e no interesse estratégico norte-americano uma oportunidade de barganhar recursos estratégicos para o Brasil, ao oferecer as bases navais e aéreas localizadas na região nordeste do país para auxiliar na projeção de poder sobre o Atlântico Sul, além de exclusividade nas relações comerciais de importação dos produtos brasileiros em troca de armamentos e recursos para a modernização da indústria brasileira, incluindo a construção de uma planta siderúrgica no Rio de Janeiro (Pinheiro, 1995; Smith, 2005). O governo brasileiro optou por romper as relações com os países do Eixo e entrou na guerra ao lado dos Aliados, decisão que acarretou benefícios maiores que os esperados, como um empréstimo de 350 milhões de dólares, aproximadamente 70% do valor total destinado para toda a América Latina durante o conflito (Smith, 2005). Porém, com o final do conflito e o rearranjo do sistema internacional, dividido entre o capitalismo e o comunismo, a importância do Brasil e a relação dos Estados Unidos com os demais países da América Latina sofreu um grande desgaste (Svartman, 2014). Na política doméstica, Vargas obteve popularidade ao conceder direitos para trabalhadores e mulheres, porém, viu-se politicamente ameaçado pelos militares que o mantinham no poder devido sua aproximação com o Partido Comunista e foi obrigado a abandonar o cargo em outubro de 1945 (Rodeghero, 2014; Visentini, 2009).

Ainda nos meandros do segundo maior conflito mundial, os Estados Unidos começaram a demonstrar o comportamento que viria a ser adotado a partir do final da guerra: a diminuição dos encontros com os chefes de Estado das nações americanas e o vertiginoso aumento das conferências com representantes soviéticos e britânicos. Esse movimento representa para Smith (2005) a priorização de uma política externa internacionalista em detrimento do regionalismo promovido até aquele momento pelo país norte-americano. A América Latina e o Brasil sentiram o desprestígio nos setores econômico e militar, praticamente não houve repasse a partir de meados da década de 1940. Nos anos 1950, houve um pequeno aumento, principalmente no momento do governo Juscelino Kubistchek. Para Alves (2005), a América Latina só se tornou alvo de atenção para os Estados Unidos na década de 1960, por ocasião do alinhamento de Cuba à União Soviética.

As ideias disseminadas nesse período, principalmente aquelas ratificadas pelo Subsecretário de Estado Sumner Welles, embasaram a concepção posterior da Aliança para o Progresso. Welles acreditava que o desenvolvimento econômico se

destacava como a principal forma de combater os problemas relacionados ao crescimento populacional e conter as expectativas associadas à implementação do keynesianismo na economia, que enfatizam o bem estar e a justiça social (Smith, 2005). O Subsecretário, especialista em América Latina, assumiu o cargo com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e defendia que a riqueza de recursos naturais localizada na região deveria ser utilizada em prol do desenvolvimento de todos os países. Porém, os Estados Unidos saíram da guerra como vencedores e com o *status* de grande potência mundial, forçado a abandonar a política externa isolacionista cultivada desde o fim da Primeira Guerra Mundial. Além disso, houve uma drástica reformulação da política mundial, cujo centro se deslocou da Europa para o país norte-americano, que se comprometeu a reconstruir o arrasado continente europeu no pós-guerra (Smith, 2005).

No pós-1945, a ampliação do escopo da política externa norte-americana se intensifica, principalmente no esforço de reconstrução da Europa Ocidental. Mas, como aponta Smith (2005), o país também se fez presente nesse momento no Oriente Médio, com o intuito de impedir a influência soviética e assegurar seus interesses estratégicos em relação à exploração do petróleo na região. Com a emergência da Guerra Fria e a polarização ideológica que se instaurou no âmbito internacional, os Estados Unidos consideravam sua influência sobre a América Latina consolidada e a região parte ativa da estratégia de defesa a ser implementada no pós-guerra. Por esse motivo, o foco da política externa norte-americana foi deslocado do hemisfério sul para a contenção da expansão do comunismo no entorno estratégico da União Soviética.

Para Hirst e Spektor (2009), esse período se destaca pelo descompasso nas relações entre Brasil e Estados Unidos, onde o primeiro esperava um tratamento especial pela participação no conflito e se deparou com uma escolha geopolítica que não o beneficiava (Rodeghero, 2014). Ademais, os Estados Unidos, sob as diretrizes do governo Truman e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entendiam que a solução para os problemas brasileiros deveria ser alcançada através de capital privado, pois não havia planos de direcionamento de recursos para a América Latina e, conseqüentemente, para o Brasil. Essa diretriz não agradou os governos que se sucederam a partir da década de 1950, interessados em estabelecer uma base industrial em prol da modernização da economia brasileira. No âmbito internacional, a consolidação da Organização das Nações Unidas e a formação de

um Conselho de Segurança cujos membros permanentes com poder de voto e veto são as nações consideradas vencedoras da Segunda Guerra, sem a inclusão de nenhum outro país americano, inclusive o Brasil, que ativamente apoiou os aliados enviando tropas, arremata a mudança de posicionamento norte-americano (Smith, 2005).

Em 1947, a Doutrina Truman surge como resposta à crise dos Balcãs e estabelece novos parâmetros para a política externa norte-americana e designa a contenção do comunismo como objetivo central. A priorização do direcionamento dos recursos para a recuperação econômica europeia através do Plano Marshall, lançado no mesmo ano da Doutrina Truman, faz parte dos esforços desempenhados pelos Estados Unidos em conter a disseminação da ideologia comunista pela União Soviética no continente que centralizou o combate e a eventual destruição provocada pelo conflito. A decisão norte-americana provocou uma insatisfação generalizada nos países latino-americanos que compartilharam um sentimento de inferioridade em relação aos países europeus beneficiados pelo programa. Smith (2005) retoma uma fala de Getúlio Vargas onde o presidente enfatiza a participação e o apoio brasileiros aos aliados na Segunda Guerra Mundial e aponta que o país foi abandonado no pós-guerra e não participou da “divisão dos espólios”. O autor destaca que entre os anos de 1945 e 1952, o direcionamento de auxílio econômico para a Bélgica e Luxemburgo foi maior que o montante total direcionado para todos os países da América Latina.

Para Alves (2005) o suposto descaso não se trata de uma escolha política ativa, com a morte de Franklin Roosevelt em 1945, o vice-presidente que assumiu o mandato, Harry Truman, não foi capaz de dar prosseguimento à política externa em curso ainda durante a guerra. A situação era de completa incerteza, a ponto do ministro das Relações Exteriores do presidente Enrico Gaspar Dutra, João Neves da Fontoura, ratificar o alinhamento aos Estados Unidos mesmo sem saber exatamente qual seria a política dos Estados Unidos para o Brasil.

Apesar de a América Latina estar fora da política de recuperação econômica dos Estados Unidos que priorizava o financiamento dos países presentes na área de influência soviética, os representantes diplomáticos norte-americanos observavam um cenário propício para o exercício da influência política e militar norte-americana na região (Smith, 2005).

As representações produzidas e compartilhadas entre os burocratas norte-americanos sobre os problemas da América Latina desempenharam papel essencial na justificativa elaborada para a escolha econômica realizada pelos Estados Unidos em realocar os fundos. Os diplomatas norte-americanos disseminaram um discurso de teor pessimista sobre a região que relacionava as questões econômicas e sociais do subcontinente a supostos aspectos culturais da região que impediriam o avanço econômico da América Latina. Para esses representantes, as nações latino-americanas compartilham um senso de impotência e incapacidade em se autogovernar e por isso, não seriam recompensadas pelas políticas de assistência econômica estadunidenses (Smith, 2005).

No ano de 1947, em um esforço de angariar o apoio político dos países da região no combate ao comunismo, tendo em vista o cenário de escalada da Guerra Fria, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR e, no ano seguinte, a partir das premissas da carta fundacional da Organização das Nações Unidas que defendia o estabelecimento de complexos de segurança regional foi fundada a Organização dos Estados Americanos (OEA). No âmbito dos dois mecanismos internacionais, os Estados Unidos se destacavam como principal provedor da segurança hemisférica em um momento de ressurgimento da assistência militar como forma de contenção da influência comunista na América Latina (Smith, 2005). Apesar da decisão de limitar a transferência de recursos, o alinhamento e o apoio brasileiro e de outros países da região como Argentina e Chile ainda eram necessários, apenas não se enquadravam como prioridade (Svartman, 2014). Por esse motivo, o repasse de armamentos e a política de padronização dos equipamentos militares, principalmente no caso brasileiro, se destacam como iniciativas para conter as insurgências internas que pudessem receber o apoio da União Soviética, solidificar a influência militar norte-americana nas forças armadas — que vinha sofrendo influência do militares franceses desde a década de 1920 — e conter qualquer tipo de nacionalismo que mitigasse os interesses norte-americanos nos âmbitos comercial e militar, como a exploração de *commodities* estratégicas e a ocupação das bases militares no Nordeste do país (Alves, 2005; Svartman, 2014).

No Brasil, o imediato pós-guerra é marcado pelo governo de Eurico Dutra, que adotou uma postura diferente de Vargas em relação aos trabalhadores, dando início a uma intensa repressão ao movimento sindical e perseguição, dentro do

funcionalismo público, de indivíduos acusados de adesão aos ideais comunistas. Com o retorno de Vargas ao poder de forma democrática em 1951, o nacionalismo latente, visto como exacerbado pela burocracia norte-americana, pois limitou os interesses de suas empresas no Brasil, acarretou, por um lado, a limitação dos repasses financeiros dos Estados Unidos para o Brasil, assim como dificultou a obtenção do apoio brasileiro ao posicionamento estadunidense como exemplo para a América Latina e o mundo, especialmente no combate ao comunismo (Rodeghero, 2007).

No governo de Juscelino Kubitschek, iniciado em 1955, houve uma ampla abertura do mercado brasileiro ao capital estrangeiro para respaldar o Plano de Metas e o processo de industrialização do país. Dentre as medidas governamentais nacionais-desenvolvimentistas, se destacam a emissão de moeda, cujo reflexo direto se apresenta na forma de inflação na economia, e a concessão de incentivos para o recebimento de investimentos e indústrias internacionais. Apesar de JK se alinhar politicamente aos interesses norte-americanos para o Brasil, o calote nos empréstimos tomados no exterior e a tolerância à esquerda, sem rechaço às demandas sindicais e aos comunistas, tornaram-se preocupações para o país do norte, que creditavam o momento de aceitação da oposição política, à presença de João Goulart na vice-presidência. Os problemas econômicos do fim do governo Kubitschek, associados à inflação e ao rompimento de relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) promoveram um momento político que favoreceu a eleição de Jânio Quadros e a manutenção de João Goulart como vice em 1960 (Manzur, 2014; de Mello, 1992).

As expectativas dos Estados Unidos para o governo Quadros não eram positivas. Desde antes de sua posse, Kennedy acompanhou os problemas da economia brasileira e procurou formas de solucionar o problema da dívida externa em prol do crescimento econômico brasileiro. A primeira oferta de Kennedy, um empréstimo de 100 milhões de dólares foi rapidamente recusada por Quadros, pois, segundo o presidente, o valor era irrisório para cobrir a dívida externa de 1.5 bilhões de dólares (Loureiro, 2014).

A implementação da Política Externa Independente (PEI) promoveu um rompimento no alinhamento externo do Brasil aos Estados Unidos, que passou a estabelecer relações comerciais com países inclusive alinhados ao comunismo (Manzur, 2014). A demora do presidente brasileiro em apresentar propostas

econômicas para solucionar a crise da inflação e a implementação de medidas populistas provocaram uma percepção extremamente negativa, de acordo com Silva (2008). Porém, o Brasil ainda era estrategicamente importante para os interesses norte-americanos na América Latina e, por esse motivo, o presidente Kennedy buscou solucionar os problemas econômicos através de auxílios financeiros para controlar a inflação e reduzir a dívida externa brasileira, em troca de apoio para intervir militarmente em Cuba, que passou por uma revolução que instaurou o socialismo na ilha e o alinhamento a União Soviética (Silva, 2008).

Apesar do auxílio financeiro que resolveu a dívida bilionária brasileira em um ano, com o recebimento de 1.64 bilhões de dólares, majoritariamente provenientes dos Estados Unidos, o posicionamento brasileiro no âmbito internacional não foi modificado de acordo com as demandas dos Estados Unidos, além do reconhecimento da autodeterminação cubana, o Brasil manteve as relações com países sob influência das União Soviética, além de não se adequar devidamente às medidas prescritas pelo FMI (Loureiro, 2014).

Os Estados Unidos tentaram reverter o posicionamento “não cooperativo” do Brasil em relação à política externa norte-americana para a região através da implementação de mudanças na sua política externa para o Brasil. Dentre as medidas executadas, destacam-se o envio de recursos financeiros e técnicos para os governos estaduais próximos aos Estados Unidos, numa tentativa de fortalecer os estados perante o governo federal com intuito de desestimular uma possível ruptura do pacto democrático no âmbito interno brasileiro. Por identificar os militares como atores políticos que resguardariam a democracia brasileira, os Estados Unidos também buscaram fortalecer as forças armadas brasileiras, principalmente o Exército, como resposta às políticas de austeridade e rechaço de Quadros ao país norte-americano com sua Política Externa Independente (Loureiro, 2014; Silva, 2008). Antes da implementação de todas as medidas previstas para desencorajar as atitudes de Jânio Quadros perante os Estados Unidos, ainda em 1961, o presidente brasileiro renunciou ao cargo.

A iminência da posse de João Goulart não agradava nem aos Estados Unidos nem a uma parcela dos militares e políticos brasileiros. Nesse momento, além da crise econômica, inicia-se uma crise política marcada pela pressão militar para impedir a posse de João Goulart, apoiada pelo presidente Kennedy, que prometeu apoio caso a situação política se agravasse (Loureiro, 2014). Entretanto, a posse de

Jango — com poderes limitados devido à implementação de um regime parlamentarista —, foi respaldada por políticos e setores militares, principalmente do Exército, que se encontrava politicamente dividido entre tomar o poder através de um golpe e cumprir o rito democrático (Loureiro, 2014; Silva, 2008). Rodeghero (2014) aponta que, embora a pretensão dos Estados Unidos não fosse desestabilizar o governo de Goulart, mas sim, afastar o presidente da esquerda, nesse período, já se engendrava a possibilidade de remoção do presidente do poder.

Na leitura de Silva (2008), para os Estados Unidos, o governo Goulart foi sinônimo de crise. A embaixada localizada no Brasil e o Departamento de Estado norte-americano produziram documentos que caracterizaram as medidas nacionalistas adotadas pelo presidente, que afetavam os interesses norte-americanos na exploração de matérias-primas brasileiras, como o minério de ferro; a continuidade da Política Externa Independente, iniciada por Quadros; a manutenção das relações com países do Leste Europeu e a defesa da autodeterminação de Cuba, além da não adesão às propostas de intervenção e sanções contra a ilha caribenha, entre outras medidas. Além disso, o Departamento de Estado via as proposições de reformas agrária e tributária do governo brasileiro como ações que culminariam na implementação de uma ditadura comunista.

Desde a segunda passagem de Getúlio Vargas pela presidência brasileira, João Goulart ocupou cargos importantes no executivo brasileiro. Sua relação de proximidade com as lideranças sindicais encerrou com sucesso e ganhos sindicais uma onda de greves de natureza trabalhista. Para Rodeghero (2014), deu-se início à produção de um conjunto de representações sobre a figura de João Goulart. Por um lado, a imagem de um ministro que estabelece um diálogo com os trabalhadores e representantes sindicais; de outro, a de um ministro jovem e facilmente influenciável por trabalhadores que se alinham com ideologias incompatíveis com o povo brasileiro.

Com a implementação de um sistema parlamentarista que restringiu os poderes executivos atribuídos a Jango, os Estados Unidos nutriam uma grande esperança acerca da eleição de outubro de 1962. Esperava-se que uma grande quantidade de parlamentares aliados aos interesses norte-americanos fosse eleita. Porém, o resultado foi a manutenção de um Congresso com ideias e posicionamentos muito semelhantes àqueles que incomodavam os burocratas norte-americanos (Silva, 2008). Esse momento se destaca como um ponto de inflexão na

política externa dos Estados Unidos para o Brasil. A partir de então, o governo Kennedy iniciou os preparativos para o já previsto golpe que deporiam João Goulart, com o envio do adido militar Vernon Walters ao Brasil. Ao se deparar com a chegada de Walters, Lincoln Gordon, então embaixador no país estava convicto que, eventualmente, haveria uma incursão militar contra o governo de Goulart, porém, a principal preocupação do embaixador estava relacionada ao *timing* do processo, que, caso ocorresse cedo demais, poderia ser frustrado (Silva, 2008; Leacock, 1990).

Após as eleições de 1962, os documentos produzidos pelas burocracias norte-americanas aumentaram o tom acusatório nos relatos de uma suposta permissividade de Goulart perante a infiltração comunista em grupos sociais brasileiros, que teriam aumentado vertiginosamente sem encontrar maiores resistências. Além disso, a crise econômica havia recrudescido, incluindo a ocorrência de greves, renúncia de ministros e não havia a perspectiva de um plano para conter os problemas da economia (Silva, 2008). No mesmo ano, Goulart tentou chantagear o embaixador Lincoln Gordon, afirmando que, se os Estados Unidos não liberassem recursos financeiros ao Brasil, o presidente aceitaria uma proposta de assistência realizada pelo líder soviético Nikita Khrushchev. A tentativa de barganha gerou consequências para Goulart e o país norte-americano decidiu expressar seu descontentamento através do enrijecimento de sua política externa (Loureiro, 2014). Com o esgarçamento das relações pessoais entre o presidente brasileiro e os burocratas norte-americanos, que também acarretou o aumento das percepções negativas compartilhadas pelos representantes norte-americanos sobre o panorama político brasileiro, os Estados Unidos entenderam estar em uma situação de perigo que precisava ser resolvida com a reorientação política e econômica do Brasil nos âmbitos domésticos e internacional. Essa readequação foi pontuada como crucial para que a confiança no presidente João Goulart fosse restabelecida. Através de formulações produzidas pelo *National Security Council* (NSC), em documento analisado por Silva (2008), o alto escalão político dos Estados Unidos se reuniu e adaptou suas políticas de curto prazo para o Brasil. Dentre as opções apresentadas pelo conselho, as possibilidades de ação, a partir de dezembro de 1962, seriam: 1. não intervir na situação política brasileira e aguardar o desenrolar dos fatos; 2. apoiar atores políticos brasileiros favoráveis à queda de Goulart e 3. buscar a implementação de mudanças nas esferas política e econômica de forma amigável.

As duas primeiras opções — não intervir e conceder apoio a grupos mobilizados capazes de derrubar o governo — foram descartadas por conta da crise das finanças brasileiras e por conta da carência de lideranças mobilizadas e organizadas nas esferas militar e civil. Lincoln Gordon, em telegrama de 22 maio de 1963, aponta que, apesar de haver articulação militar para intervir no regime vigente, a conspiração é “tipicamente brasileira” pela impossibilidade de formar uma unidade para colocar em prática as ideias compartilhadas e sofria com grande quantidade de “pretensos líderes” (*would be leaders*) militares (1963)³.

No sentido de viabilizar uma mudança política no governo de Goulart, a solução para o momento supracitado foi contestar diretamente as escolhas políticas da presidência brasileira. As opções que se destacaram envolviam um confronto direto com objetivo de impor uma mudança nas políticas promovidas por Goulart, com base no entendimento que entregar apoio sem demonstrar a insatisfação dos Estados Unidos com a política apresentada, seria justificável apenas se houvesse intenção de conter — momentaneamente — o golpe contra o presidente brasileiro. A partir da análise de uma reunião entre o Procurador-Geral dos Estados Unidos, Robert Kennedy com João Goulart e o embaixador Lincoln Gordon, Silva (2008) aponta que foi dado um ultimato ao governo brasileiro no que diz respeito ao alinhamento político do país e na sua adesão à Aliança para o Progresso, mas esse movimento foi feito buscando não confrontar diretamente o presidente brasileiro.

Com o plebiscito de 1963, o presidencialismo foi retomado e Goulart adquiriu plenos poderes. Com o estabelecimento do Plano Trienal que procurava obter apoio financeiro para restaurar a situação econômica, o governo brasileiro começou a buscar fontes de empréstimos no exterior. Silva (2008) argumenta que o embaixador Lincoln Gordon, em sua correspondência diplomática, defendia que os Estados Unidos apoiassem o Plano através do repasse de recursos, mas que mantivessem o Brasil numa "rédea curta", ao condicionar a verba de acordo com o desempenho das finanças econômicas, e mudanças na política externa que produzissem o afastamento das influências comunistas do poder Executivo e a dissolução da Política Externa Independente, o que resultaria no restabelecimento do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos. Nos termos da política externa norteamericana para o Brasil havia a vigência de duas ideias: no plano federal, buscava-se o recrudescimento das condições para a concessão de empréstimos e auxílios

³ GORDON, Lincoln. Telegram no. 2275. mai. 1963.

financeiros e na relação com os estados e grupos brasileiros abertamente pró-Estados Unidos, adotava-se a política de ilhas de sanidade administrativa que injetava recursos financeiros em iniciativas ideologicamente alinhadas ao país norte-americano (Silva, 2008).

A percepção vigente dos Estados Unidos sobre João Goulart era de que sua postura permissiva resultaria em uma contaminação ideológica no âmbito sociopolítico brasileiro que impediria a aceitação e o sucesso da Aliança para o Progresso. Kennedy entendia que, para Goulart seria impossível governar sem se desvencilhar da esquerda moderada antiamericanista, o que o presidente norte-americano desejava era que Goulart rompesse com comunistas e nacionalistas radicais. Já Goulart, trabalhava com uma perspectiva diferente, incomodado com as medidas restritivas impostas pelos Estados Unidos, o presidente brasileiro decidiu mudar sua postura, uma vez que o alinhamento com os norte-americanos não impedia a queda do apoio popular que ele vivenciava (Loureiro, 2014).

Em meados de 1963, os Estados Unidos, ao perceberem uma suposta vulnerabilidade de Goulart frente a grupos interessados em tomar o poder, começou a acompanhar a mobilização da alta cúpula do Exército e de grupos civis para remover Goulart do cargo de presidente, principalmente com o rumor do planejamento de uma intervenção federativa em importantes estados brasileiros. (Loureiro, 2014; Silva, 2008). Lincoln Gordon, ao observar a participação política da esquerda no Brasil avaliou que João Goulart apresentava um perigo maior que outros presidentes estadistas e nacionalistas, como Vargas, ao ameaçar o modelo de desenvolvimento econômico e nacional postulado pelos norte-americanos. Segundo Rodeghero (2014), a extinção do nacionalismo econômico, com a viabilização de uma economia favorável ao capital privado internacional, a promoção da estabilidade política e monetária e o desenvolvimento industrial limitado aos interesses norte-americanos constituem o modelo que os Estados Unidos defendiam ser a solução para os problemas brasileiros.

A preocupação da burocracia norte-americana era o cenário de mudanças radicais no contexto político brasileiro que exigiria uma resposta rápida e imediata através da política externa dos Estados Unidos para o Brasil. Silva (2008) pontua que, entre as hipóteses previstas pelos burocratas, todas abordavam a iminência de uma crise e diferentes possibilidades de abordagem para os Estados Unidos. A maior parte das hipóteses consideradas era relacionada a atitudes subversivas de

Goulart ou a saturação do regime que culminaria em uma crise político-econômica devido ao posicionamento do presidente perante os problemas brasileiros. Todas as soluções ofertadas, que serão analisadas no próximo capítulo, em conjunto com a correspondência diplomática de Lincoln Gordon, envolviam a participação dos militares no processo de restauração da ordem pública.

Phyllis Parker (1979) ao descobrir e analisar os documentos da Operação *Brother Sam* aponta que ficou claro para os Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria da década de 1960, que as democracias não resistiriam sem uma preocupação focal com o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. A Aliança para o Progresso foi a tentativa de implementação de uma política que pudesse responder a essas preocupações de forma democrática na América Latina. Porém, quando a manutenção das instituições democráticas brasileiras entrou em embate com os objetivos de interesse e segurança nacional, o governo dos Estados Unidos interviu politicamente no Brasil ao oferecer apoio operacional e logístico aos militares que depuseram Goulart e tomaram o poder através do golpe de 1964.

Carlos Fico (2014) revela a violência que ocorreu desde o primeiro dia do golpe civil-militar e ocasionou a morte de cidadãos que se opuseram. Ao examinar a Operação *Brother Sam*, o autor aponta a participação de Lincoln Gordon na conspiração e na articulação dos militares contra o governo Goulart. O autor também destaca que grupos civis, insatisfeitos com as reformas propostas por João Goulart, especialmente a reforma agrária, desempenharam um papel ativo na conspiração para o golpe, mas um dos problemas dos conspiradores era a falta de uma liderança para conduzir o movimento golpista. Com o papel de liderança ocupada pelos militares, o temor do comunismo e de um possível alinhamento do Brasil à União Soviética foram fatores decisivos para o envolvimento e o apoio dos Estados Unidos ao golpe, mas Fico (2014) defende que os acontecimentos domésticos do dia 1 de abril de 1964 foram conduzidos apenas pelos militares brasileiros.

2.2. A “relação especial” entre os Estados Unidos e os militares brasileiros

Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos construíram uma relação militar com o Brasil, em troca do apoio do país e dos demais Estados da América Latina no conflito. A relação estabelecida entre os Estados Unidos e o

Brasil no pós-Segunda Guerra foi compreendida e considerada pelos militares brasileiros como uma “aliança especial” por meio da qual acreditava-se que os investimentos norte-americanos modernizariam e desenvolveriam a indústria brasileira, principalmente a de defesa (Alves, 2005). Porém, como observado por Smith (2005), os planos de direcionamento de recursos dos Estados Unidos para a América Latina não privilegiavam o Brasil e nem preconizavam qualquer tipo de relação especial.

As forças armadas brasileiras, dentre as quais, se destaca o Exército, vinham consolidando sua influência como ator político desde a década de 1930, com o segundo movimento tenentista e o apoio a Vargas que rendeu um esforço particular no processo de modernização dos equipamentos militares. Dessa forma, as forças armadas se tornaram capazes de inserir suas necessidades operacionais como objetivo de política externa, compondo a política equidistante implementada por Vargas, onde a busca por equipamentos industriais era barganhada através das relações com países como Alemanha, Itália e Estados Unidos e provocou competição entre potências pela presença no mercado brasileiro até o momento do alinhamento brasileiro aos países aliados (Svartman, 2014).

O início da proximidade entre as forças armadas brasileiras e norte-americanas insere-se no processo de implementação da política de boa vizinhança por parte dos Estados Unidos e no movimento de alinhamento diplomático brasileiro ao país, iniciado em 1940, que se refletiu no âmbito militar. Até 1945, a principal influência sobre o Exército brasileiro era proveniente da França, portanto, os Estados Unidos buscaram estabelecer uma influência local e regional através de acordos de cooperação militar e através do vínculo entre militares brasileiros e estadunidenses (Silva, 2008; Svartman, 2014). O Brasil ganhou destaque pelo apoio à estratégia norte-americana, com a cessão de bases e o envio de tropas para o conflito, que seriam recompensadas com a transferência de material bélico e a modernização da indústria brasileira. A conferência do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca consolidou oficialmente a aderência brasileira à aliança ocidental, enquanto de forma paralela, os militares norte-americanos solidificavam sua relação com os militares latino-americanos, através dos cursos de formação oferecidos no país, pois a cooperação não se limitou ao envio de armamentos e equipamentos. Houve a formação de comissões militares mistas que começaram a operar em 1942, implementadas na capital dos dois países; as iniciativas de

intercâmbio e treinamento de militares brasileiros nos Estados Unidos, assim como o apoio às instituições de ensino militar no Brasil. Essas medidas foram fundamentais para o estabelecimento de uma influência de viés político e organizacional sobre os militares brasileiros, principalmente os do Exército, e foram basilares para a disseminação de que se formava uma “aliança especial” entre os dois países. Com a proeminência política dos militares brasileiros e o interesse do país norte-americano em conter o comunismo na América Latina, objetivos como o desenvolvimento industrial, principalmente o da indústria bélica, e a modernização dos equipamentos militares tornaram-se prioridades relativamente alcançáveis por meio dessa relação (Svartman 2014).

A partir de 1942 até o fim da Segunda Guerra, as relações entre os militares dos dois países se intensificaram, principalmente com a entrada do Brasil no conflito, os militares brasileiros se familiarizaram com as instalações, armamentos e táticas norte-americanas, assim como presenciaram as demandas de um conflito moderno. Para Svartman (2014), essa experiência tornou mais claro o atraso do Brasil, principalmente em relação ao que havia de mais moderno no mundo militar, que deu origem à divisão ideológica dentro do Exército nas décadas seguintes, entre o grupo que defendia uma modernização subordinada aos Estados Unidos e os adeptos da modernização através do esforço nacional.

Porém, como vimos na seção anterior, os objetivos da política externa norte-americana foram reajustados no pós-Segunda Guerra Mundial. A relação com o Brasil e com toda a região latino-americana foi prejudicada e findou-se a necessidade de manter uma relação privilegiada com qualquer país da região. Durante o conflito, acordos de transferência material foram firmados, porém, houve questionamentos sobre a concretização desses repasses, que ficaram a cargo da decisão de organizações estatais dos Estados Unidos, que divergiam sobre o cumprimento dos acordos para o Brasil e outros países da América Latina. Segundo Alves (2005), os militares norte-americanos estavam interessados em manter os acordos, com objetivo de estabelecer uma boa relação com os militares da região, reconhecidos como relevantes atores políticos, além do interesse em minar a presença militar de países da Europa, com a implementação de um padrão militar que ratificasse a influência e impusesse a dependência aos Estados Unidos. Porém, os burocratas do Departamento de Estado se preocupavam com o custo econômico da manutenção dos equipamentos enviados e decidiram pela diminuição do

emprego de recursos na América Latina, antes que a prática se tornasse um ônus financeiro e político para os Estados Unidos, com a possibilidade do uso desse armamento para cumprir objetivos escusos, como golpes militares não autorizados pelo país norte-americano. Por fim, a percepção do Departamento de Estado prevaleceu e o acordo foi cancelado. Svartman (2014) observa que esse veto reflete a diminuição do poder de ingerência dos militares norte-americanos na política externa do país, mesmo com a vitória militar adquirida na guerra.

Apesar de o governo Dutra manter o alinhamento político e ideológico com os Estados Unidos no combate ao comunismo, ao instaurar uma repressão ostensiva contra os militares varguistas ou nacionalistas e o relacionamento entre militares se manter relativamente frutífero para o Brasil, com a manutenção da parceria entre militares, principalmente nas alianças que se formaram com o início da Guerra Fria, para Svartman (2014) inicia-se um momento de “desilusão” entre os militares brasileiros perante a relação com os norte-americanos. O baixo perfil dos objetivos militares dentro da relação entre norte-americanos e brasileiros motivaram o mal estar, já que a abertura à influência dos Estados Unidos nas forças armadas brasileiras não gerou uma dinâmica intra forças livre de resistências e questionamentos, pois os objetivos da política de defesa brasileira não necessariamente estavam subordinados à estratégia de defesa hemisférica postulada pelos norte-americanos. Com a instauração de uma política externa que privilegiava o multilateralismo sobre o bilateralismo nas relações com os países da América Latina, Svartman (2014) aponta que os militares brasileiros buscaram evitar que os Estados Unidos promovessem uma relação que se equiparasse com a mantida com outros países latino-americanos. Mesmo assim, concretizou-se um período onde o Brasil não se destacava como prioridade nos programas de ajuda militar norte-americanos e não havia perspectiva de firmar um acordo que entregasse os armamentos modernos que os brasileiros desejavam. Enquanto os oficiais brasileiros se ressentiam do tratamento norte-americano, os burocratas a cargo das negociações dos acordos entendiam a reação dos militares brasileiros como fruto do tratamento de anos do Brasil como “nação favorecida” que deveria ser abandonado (Svartman, 2014).

O retorno de Getúlio Vargas como presidente, em 1950, é marcado pelo retorno da barganha, mas dessa vez como forma de obter recursos econômicos através das relações políticas e militares. Ao mesmo tempo, surge uma polarização

na caserna perante a existência de diferentes modelos de desenvolvimento para o país e, principalmente, acerca do apoio ou rejeição à presença de capital estrangeiro no Brasil (Svartman, 2014).

Na década de 1960, mesmo após a revolução cubana, a importância dada à promoção da segurança hemisférica na região sofreu uma drástica diminuição. Não havia expectativas perante a eclosão de um conflito armado, mas a disseminação ideológica ainda despertava temor aos norte-americanos. A solução consistiu em voltar as atenções para a dimensão da segurança interna dos países na área de influência norte-americana, para assegurar os interesses políticos e econômicos dos Estados Unidos na América Latina. Nesse sentido, ganha destaque a teoria da modernização que instrumentalizou ideias e práticas de ação contra o “inimigo interno” que se materializaria com a presença de ideais comunistas na sociedade (Ribeiro, 2006).

Para os teóricos da modernização, o soldado se destaca como uma figura que fomentaria a ordem e a gestão administrativa em prol do desenvolvimento interno, além de desenvolver naturalmente uma preocupação com a evolução tecnológica e demonstrando a competência necessária para solucionar os problemas políticos. Para além disso, os militares seriam relevantes agentes modernizadores, podendo ser empregados administrativamente para auxiliar no desenvolvimento nacional. Os Estados Unidos, passaram então a considerar os militares como atores centrais para a política brasileira, que promoveriam a estabilização interna do país, mesmo sabendo que, internamente, as forças armadas não se destacavam por ser um grupo ideologicamente coeso (Silva, 2008).

Assim, podemos concluir que a política externa norte-americana não se mostrava limitada à promoção de seus interesses através apenas da diplomacia, havia consenso entre militares e burocratas que o combate ao comunismo não seria legitimado somente com o repasse de recursos financeiros. Seriam necessárias a disseminação de doutrinas e o fomento do desempenho de um papel, que de acordo com Lincoln Gordon, os militares brasileiros não gostariam de assumir (Silva, 2008). Em telegrama, o embaixador Lincoln Gordon (1964) descreve a autopercepção dos militares para o Departamento de Estado, pontuando que, apesar de “fortemente conscientes” de seu papel policial na segurança doméstica brasileira, as forças armadas se “ressentem” da necessidade de se voltarem apenas para a contenção dos “perigos internos”, do desempenho do papel de polícia e de serem

comparadas com outros países do subcontinente, nações menores, que estariam recebendo a mesma quantia de investimento. Gordon, em sua correspondência, aponta que o Exército se “orgulha” do fato do Brasil ser o maior país latino-americano e recomenda que os EUA instrumentalizem e se beneficiem da “psicologia do nacionalismo militar brasileiro” ao estabelecer a manutenção da “boa vontade” dos militares por meio de investimentos substanciais na modernização da força.

Com o intuito de permanecer encorajando a expressão democrática e moderada dos deputados brasileiros no Congresso, entre os militares e qualquer outro grupo que se mostrasse pró-Estados Unidos, Lincoln Gordon fomentou a manutenção do *Military Assistance Program (MAP)*, desencorajando uma restrição no repasse de armamentos e equipamentos (Silva, 2008). O embaixador defendeu que os Estados Unidos deveriam manifestar de forma clara seu apoio aos militares brasileiros para estimular a manutenção da democracia em solo brasileiro, já que identificava as Forças Armadas como “baluartes da democracia do país”, “censores políticos” e “guardiões do sistema constitucional” (Silva, 2008, p. 205-206). Gordon descreve os militares brasileiros como “amigos” e defende que o repasse dos equipamentos que eles desejavam — e não aqueles que os Estados Unidos gostariam de repassar — seria uma forma de expressar o “firme comprometimento” dos Estados Unidos com a democracia brasileira (Silva, 2008, p. 206). Silva (2008), por fim, ressalta que, a decisão observada no caso dos repasses para militares, mas também no apoio financeiro enviado para outros grupos em troca do alinhamento ideológico com os Estados Unidos através do *MAP* e, posteriormente, pela Aliança para o Progresso, seriam uma prévia da “política de sanidade administrativa” estabelecida por Lincoln Gordon.

Podemos pontuar que, as relações entre militares brasileiros e estadunidenses não permaneceram as mesmas ao longo das décadas estudadas, e, apesar de não serem tão conturbadas quanto as relações políticas, refletiram a diferença de prioridades indiscutível entre os dois países e demonstram que, apesar em determinado período da história o Brasil ter parecido manter uma relação especial com os Estados Unidos, a partir do momento que os interesses norte-americanos foram reposicionados, a prioridade teve fim. Silva (2008), porém, chama atenção para a construção de um canal direto de comunicação entre os militares dos dois países, mas todas as decisões relevantes, acerca dos repasses e da implementação

de uma estratégia de abordagem ficaram a cargo dos burocratas norte-americanos. No fim, os interesses político-econômicos norte-americanos se sobrepuseram, mas não sem resistências e tentativas de barganha por parte dos militares brasileiros, como veremos ao destrinchar a relação de Lincoln Gordon com a caserna brasileira nos capítulos seguintes.

2.3. A Aliança para o Progresso

No ano de 1960, uma equipe formada por economistas, empresários e políticos, incluindo Lincoln Gordon, funcionário do Departamento de Estado que trabalhou na formulação do Plano Marshall e se tornaria no ano seguinte embaixador dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, formou uma força-tarefa para produzir um relatório sobre os principais problemas da América Latina, com intuito de fornecer recomendações políticas ao recém eleito presidente dos Estados Unidos, John Kennedy. O documento produzido pelo grupo seria o alicerce da Aliança para o Progresso (Silva, 2008).

No ano seguinte, foi lançado um extenso programa de auxílio econômico para a América Latina. A Aliança para o Progresso objetivava recompensar financeiramente e materialmente os países que se destacassem na implementação de medidas que viabilizassem o crescimento econômico, realizassem reformas sociais e fomentassem o respeito à democracia (Loureiro, 2014). O Brasil foi considerado um dos países centrais para o êxito do programa de assistência e uma das nações que mais recebeu recursos, principalmente por conta das grandes reservas de matéria-prima, a dimensão continental do país, que faz fronteira com a maioria dos países da América do Sul e por deter uma expressiva economia (Loureiro, 2014; Silva, 2008).

O foco do programa era o financiamento de grandes projetos nas áreas de educação, saúde e habitação, com o intuito de desenvolver uma política de bem-estar social em localidades brasileiras politicamente alinhadas com os Estados Unidos que se assemelhasse àquela implementada em solo norte-americano (Silva, 2008). A Aliança para o Progresso também previa os denominados programas de ação cívica, que buscavam entregar benefícios sociais através do emprego de militares e policiais na construção de infraestrutura, como escolas e estradas, aproximando esses indivíduos das populações locais, principalmente no nordeste, e com intenção de localizar possíveis fontes de ameaça aos objetivos estadunidenses

no Brasil, principalmente lideranças locais e grupos que pudessem promover insurreições (Silva, 2008).

Na correspondência de Gordon, a participação do Exército em projetos fundamentais para a infraestrutura brasileira, como a construção de estradas, postos de monitoramento de fronteiras e infraestrutura de comunicações é listada como uma característica positiva dos militares brasileiros, função que refletiria alguns dos papéis desempenhados pelas forças armadas dos Estados Unidos no âmbito doméstico. Apesar de apontar os militares brasileiros como “conscientes” (*conscious*) de suas funções domésticas, principalmente as que se referem à “construção da nação”, Gordon descreve o “ressentimento” (*they resent*) dos militares perante à percepção norte-americana de que “o único perigo contra o qual eles deveriam se preparar, vem do seu próprio povo” (*that the only danger they must prepare against comes from their own people*), algo que ia contra a autopercepção desses atores, que se viam como parte do maior país da América Latina e não gostariam de desempenhar o “papel policial” que os Estados Unidos delegavam às forças armadas de outros países latino-americanos, menores que o Brasil e também alinhados à grande potência norte-americana. Para Gordon, esse “elemento fundamental da psicologia do nacionalismo militar brasileiro”, deveria ser operacionalizado a favor dos Estados Unidos (1964)⁴.

Diante das particularidades brasileiras, a intenção de fazer da Aliança para o Progresso um sucesso, se solidificou. Inicialmente pensada como meio de fomentar o desenvolvimento interno dos países latino-americanos e como forma de impedir mobilizações sociais e disseminação dos ideais comunistas, a Aliança para o Progresso se estabelece no mesmo momento em que João Goulart assume a presidência do Brasil, com a renúncia de Jânio Quadros. Nesse contexto, os Estados Unidos temiam o crescimento de uma forma particular de nacionalismo entre os brasileiros que poderia se associar à ideologia comunista, principalmente em face da polarização política impulsionada pela Guerra Fria (Rodeghero, 2014). Para os burocratas estadunidenses, o alinhamento de um país das dimensões e influência do Brasil na América Latina com o bloco comunista poderia acarretar na subversão de outros países da região (Loureiro, 2014).

⁴ GORDON, Lincoln. DEPCIRCTEL 1530. 4 mar. 1964.

Com a união dos recursos fornecidos pelos Estados Unidos, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e por alguns países europeus que participaram do programa, o repasse financeiro para os países da América Latina poderia chegar aos 20 bilhões de dólares. Rodeghero (2014) e Loureiro (2014) apontam que, apesar da notável importância do programa, os recursos da Aliança para o Progresso foram utilizados para promover o colapso do governo de João Goulart, que culminou no Golpe Civil-Militar de 1964.

Durante o governo de Jânio Quadros, a prioridade para os Estados Unidos era o estabelecimento dos valores basilares da Aliança para o Progresso. Mesmo com a falha do governo brasileiro em estabilizar a economia, uma das prescrições do programa que culminou no parcial congelamento dos empréstimos, o resultado observado no aumento do crescimento econômico agradou aos Estados Unidos, que mantiveram seus recursos financeiros à disposição do governo brasileiro e pressionaram os demais credores a agir da mesma forma. Para Loureiro (2014), essa escolha indica que as atenções norte-americanas estavam voltadas para os objetivos de longo prazo, em conjunto com o fortalecimento do regime democrático e medidas como reformas sociais, com objetivo de redistribuir a terra e reduzir impostos, de forma a conter a dispersão de ideias de esquerda dentre a população brasileira, especialmente com o êxito da Revolução Cubana. A real prioridade dos Estados Unidos nesse momento era de adequar politicamente o Brasil aos parâmetros democráticos que melhor serviam ao país e seus interesses, porém, Loureiro (2014) pontua que apesar da insatisfação com a Política Externa Independente promovida por Quadros, o presidente norte-americano acatou a defesa do presidente brasileiro de que seu posicionamento no âmbito internacional se tratava de uma estratégia para promover uma política mais conservadora no âmbito interno, principalmente na economia. Apesar dessa escolha não ter sido recebida sem resistência por parte das burocracias do país, que apontaram que a política poderia facilmente sair do controle e os resultados poderiam ser insatisfatórios para os Estados Unidos, a aquiescência também foi observada na relação com outros países latino-americanos que combinavam uma política externa neutra e um combate fervoroso ao comunismo no âmbito interno. Loureiro (2014) aponta que essa postura demonstra uma sensibilidade dos Estados Unidos perante às medidas políticas adotadas pelos governantes da região no combate ao comunismo. Por esse motivo, a maior parte das concessões exigidas foram de ordem econômica e não política.

A renúncia de Jânio Quadros em meados de 1961 foi completamente inesperada. Apesar de excêntrico e de despertar preocupações pela política externa implementada por Afonso Arinos, o presidente demonstrava aderência à Aliança para o Progresso e se mostrava disposto a acatar as imposições feitas pelos Estados Unidos. João Goulart, enquanto presidente do Brasil, adotou uma postura bélica contra o programa de assistência, defendendo que a América Latina não precisava de soluções temporárias para seus problemas econômicos e que o foco deveria ser a resolução da deterioração dos termos de troca. Goulart arruinou os planos norte-americanos para o Brasil e sua chegada ao poder culminou em uma quebra de expectativas generalizada (Loureiro, 2014)

As conexões estabelecidas por Goulart em seu período como ministro, e durante as sucessivas posses como vice-presidente dos governos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, com o movimento trabalhista e a esquerda radical soaram suspeitas para os burocratas norte-americanos, que recomendavam cautela na busca do comprometimento brasileiro em troca de empréstimos e por conta de uma suposta "associação com comunistas", que estariam inclusive ocupando cargos no seu governo (Loureiro, 2014). Mesmo assim, os norte-americanos não entendiam que as supostas ligações estabelecidas com indivíduos da extrema-esquerda resultariam em uma guinada brasileira ao comunismo. A percepção construída era a de que se tratava de uma relação de troca, onde Goulart oferecia apoio à "esquerda extremista" como forma de controle social, além de obter vantagem contra a direita que gostaria de removê-lo do poder.

Apesar do intenso uso dos recursos da Aliança para o Progresso em prol de uma melhora na percepção imagética dos Estados Unidos no âmbito doméstico brasileiro, Silva (2008) aponta que os resultados não foram satisfatórios. Ainda em 1962, em documento elaborado por Ralph Dungan para redirecionar a política externa norte-americana para o país, o Conselheiro Especial do presidente Kennedy, atribui ao Brasil e à dinâmica política no âmbito doméstico, a culpa pelas falhas na implementação da Aliança para o Progresso, as considerando “fundamentalmente falhas dos brasileiros e [problemáticas] políticas por natureza” (Silva, 2008, p. 215). No ano seguinte, a estratégia de culpabilização seguiu sendo implementada e estava nos planos a produção de materiais midiáticos que ressaltassem as possíveis histórias de sucesso e apontassem os desafios e erros provocados pelo governo brasileiro.

Para Lincoln Gordon, o nacionalismo e o estatismo implementados por Goulart se tornariam mais evidentes com a intenção do presidente de aumentar a esfera estatal brasileira. A ampliação do estado causaria, na visão do embaixador, graves consequências para a população, pois os brasileiros seriam incapazes de centralizar o poder sem acarretar problemas de corrupção e prejudicar o desenvolvimento econômico, o que originaria um cenário favorável para a disseminação do comunismo no Brasil. Observa-se então, um esforço discursivo — que será retomado nos próximos capítulos — em conectar o nacionalismo exercido pelo presidente com a ideologia comunista, ao mesmo tempo em que o constrói como uma barreira para os interesses dos Estados Unidos no Brasil (Rodeghero, 2014).

Dentre as razões para o fracasso da Aliança para o Progresso, Loureiro (2014) retoma as obras de Weis (1993, 2001) e Rabe (1999) que destacam a manutenção das relações com a extrema-esquerda, a insistência na neutralidade através da política externa brasileira e a obsessão norte-americana com o comunismo. Brands (2010) argumenta que Goulart, ao ignorar a possibilidade de cooperação com os Estados Unidos, se mostra igualmente responsável pela falência do programa. Porém, Loureiro (2014) defende que a continuidade da Política Externa Independente por Goulart não se configura como a justificativa central para a abordagem norte-americana restritiva. O autor aponta que aspectos da PEI inclusive beneficiaram a manutenção da influência dos Estados Unidos em países africanos, por exemplo, e que o interesse de Goulart na perpetração dessa política externa era menor do que o expresso por Quadros.

Silva (2008) aponta três fatores que um programa como a Aliança para o Progresso deveria observar para obter êxito no Brasil: as dimensões continentais brasileiras fariam um grande programa de repasse financeiros parecer pequeno, o nível de esforço para realizar um pequeno impacto deveria ser expressivo. Por esse motivo e para apoiar diretamente os aliados abertamente pró-Estados Unidos, o país focou o direcionamento dos repasses para estados, projetos e grupos que estivessem alinhados aos valores e princípios da Aliança para o Progresso de forma prévia a sua implementação e, principalmente, para iniciativas de desenvolvimento social que não dependessem do aval do governo federal. O segundo aspecto abordava a estrutura da federação brasileira, nos termos de gestão e política, para basear a justificativa do direcionamento de recursos para as iniciativas pré-selecionadas

pelos Estados Unidos, com objetivo central de proteger o país de críticas pela escolha em financiar projetos cuja responsabilidade estava diretamente sob a custódia dos estados e não receberiam interferência do governo federal. O terceiro aspecto versava sobre a dificuldade em selecionar lideranças e trabalhar com poucos grupos no Brasil, já que havia uma multiplicidade de líderes, partidos e coletivos em busca do apoio norte-americano, o que destaca o caso brasileiro dos outros países que receberam recursos do mesmo programa e dificulta o plano dos Estados Unidos, pois seria preciso angariar o apoio de variados grupos e indivíduos.

Conclusão

O tom das relações entre Brasil e Estados Unidos entre as décadas de 1940 e 1960 reflete as mudanças estabelecidas no pós-guerra que marcaram profundamente a política mundial. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil conseguiu negociar benefícios estratégicos e econômicos em troca do apoio aos Estados Unidos e aos Aliados. A construção de uma parceria militar e industrial parecia promissora, alimentada pela esperança de que o país sul-americano fosse tratado como um aliado privilegiado no pós-guerra. No entanto, à medida que a Guerra Fria se intensificou, as prioridades da política externa norte-americana se voltaram para outras regiões do mundo, relegando a América Latina a um papel secundário. Para os Estados Unidos, o principal objetivo na região era conter a influência do comunismo, o que levou à implementação de estratégias como a Aliança para o Progresso e ao fortalecimento das forças armadas locais como forma de manter a estabilidade doméstica dos países sob sua influência.

No entanto, a percepção de que o Brasil não recebia o reconhecimento esperado por sua colaboração na Segunda Guerra Mundial, aliada à frustração com os esperados investimentos norte-americanos na base industrial do país, gerou tensões na política externa brasileira. O governo de Juscelino Kubitschek tentou estabelecer uma política desenvolvimentista mais independente, enquanto Jânio Quadros e João Goulart adotaram posturas ainda mais ousadas, ao promover uma Política Externa Independente (PEI) que não limitava as relações do Brasil aos países ocidentais capitalistas. Essas mudanças preocupavam os Estados Unidos, que viam no crescimento do nacionalismo e na aproximação com países comunistas uma ameaça à sua hegemonia na região.

Dessa forma, a década de 1960 marcou um ponto de inflexão nas relações entre os dois países. Os Estados Unidos passaram a atuar de forma mais incisiva na política interna brasileira, apoiando setores conservadores e militares que compartilhavam algum tipo de “anticomunismo”. A crescente polarização política no Brasil e a insatisfação dos setores militares com as políticas de Goulart culminariam no golpe de 1964, que instaurou um regime autoritário alinhado aos interesses norte-americanos. Assim, a análise desse período demonstra como os interesses e a política externa dos Estados Unidos influenciaram e interferiram profundamente na política brasileira, influenciando não apenas as relações diplomáticas, mas também a estrutura política do país.

3

Entre a política externa e a correspondência diplomática: enquadramento teórico-conceitual

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico-conceitual que embasará a análise dos telegramas diplomáticos de Lincoln Gordon no próximo capítulo. Para isso, observaremos as definições clássicas e pós-clássicas de diplomacia, revisaremos a literatura dos Estudos Diplomáticos, sua intercessão com os Estudos de Política Externa, incluindo as abordagens pós-estruturalistas que retomam as atenções para como os discursos e práticas de política externa constroem sujeitos, objetos, eventos e relações, ao buscar estabilizar representações identitárias sobre o Estado e os demais atores envolvidos em determinada interação. Por fim, analisaremos teoricamente o papel das correspondências diplomáticas nesse processo de estabilização e, mais detidamente, do telegrama diplomático.

3.1. Diplomacia e Estudos Diplomáticos: dos clássicos às contribuições pós-estruturais

As Relações Internacionais (RI) como disciplina se desenvolveu centrada na agência e nos significados que permeiam a existência dos estados e suas interações. Por conta da centralidade do Estado para a disciplina, as teorias mais influentes do campo observam a diplomacia como prática estatal residual da forma como os Estados se consolidaram e se organizaram no sistema internacional com base na expressão de suas soberanias. A diplomacia, portanto, seria apenas um reflexo de interesses estatais pré-concebidos e seu poder emanaria da soberania adquirida através, principalmente, da porção territorial que determinado Estado ocupa (Constantinou; Sharp, 2016)

A diplomacia se destaca, desde sua concepção tradicional, como o ato da negociação entre partes, sendo foco de estudo desde as condições ideais e necessárias, até seu uso como um meio de alcançar objetivos e adquirir posições de interesse através da negociação de valores, significados e conhecimentos. Teóricos clássicos e modernos concordam que um dos pontos centrais considerados pela diplomacia é a observação dos requisitos indispensáveis para o cumprimento das

missões diplomáticas, que atravessa a designação dos agentes diplomáticos, de acordo com a cultura e as habilidades necessárias para cada atribuição (Constantinou; Sharp, 2016).

Hans Morgenthau, expoente do Realismo Clássico nas Relações Internacionais, se dedicou em sistematizar a diplomacia em sua obra clássica *Politics Among Nations* (1997) e a define como a “arte” de empregar meios pacíficos para alcançar objetivos alinhados ao interesse nacional, ao observá-la como instrumento essencial para a preservação da paz internacional, mas também como um componente relevante da expressão do poder nacional. A diplomacia, então, desempenharia quatro tarefas: o delineamento dos objetivos estatais de acordo com o poder disponível para persegui-los; entender os objetivos e o poder de angariá-los dos demais Estados; comparar os diferentes objetivos e a possibilidade de busca simultânea; estabelecer o adequado emprego dos meios para adquirir os objetivos de interesse nacional (Morgenthau, 1997).

Ernest Satow, diplomata inglês autor do *Guide to Diplomatic Practice* (1917) se destaca por sua obra que analisa a teoria e a prática diplomática e define diplomacia como “a aplicação da inteligência e da tática na condução das relações oficiais entre os governos de Estados independentes, [...] ou, resumidamente, como a condução de negociações entre Estados de forma pacífica.” (Satow, 1979, p. 24). Sua visão se alinha ao liberalismo clássico das Relações Internacionais que considera os Estados como parte de uma sociedade de nações civilizadas, se relacionando de forma igualitária, de acordo com os postulados do Direito Internacional. Satow se debruça sobre a história diplomática desenvolvida após a Paz de Vestfália (1648) para entender os elementos fundamentais das relações interestatais e desvelar o papel da diplomacia no processo de consolidação de regras e práticas procedimentais para a resolução de problemas entre os estados. Para o autor, a diplomacia se destaca como o elemento que preconiza ao mesmo tempo em que define a soberania dos Estados modernos ao tornar possível uma busca civilizada pelos interesses estatais. Além disso, se apresenta como uma política pública que promove uma influência moderada sobre outros Estados ao buscar formas de garantir sua defesa nacional (Otte, 2002, p. 129).

Raymond Aron (2002) compreende a diplomacia de forma interligada à noção de estratégia e a define como a condução das interações entre unidades políticas estatais, condicionada à política determinada pelo interesse nacional e considera o

diplomata e o soldado como agentes representativos das duas faces — a guerra e a paz — de cada coletividade implicada nas relações interestatais: “o diplomata, no exercício das suas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o soldado é a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante.” (2002, p. 52). Para Aron, a negociação é o local de interação entre diplomatas da mesma forma que o campo de batalha é o local de aplicação da estratégia. A diplomacia não se limita aos tempos de paz, onde se apresenta aliada à silenciosa ameaça do uso da força e permeia os tempos de guerra, na relação com os Estados aliados e neutros, mas também ao apresentar a possibilidade de paz para os adversários. Para o autor, a diplomacia real precisa exercer pressão através da instrumentalização de aspectos econômicos, da política, ou do uso da violência, para convencer o oponente sem ser entendida ou dar a impressão que sua ação tem como base a coação — mesmo que tenha.

O enquadramento que propiciou a condução de uma política externa através de práticas diplomáticas modernas se destaca como a maior contribuição teórica de Henry Kissinger, secretário de Estado dos Estados Unidos entre 1973 e 1977, e autor do conhecido *Diplomacy* (1994). Fortemente influenciado pela História, Kissinger entende a diplomacia como a arte de conduzir relações entre Estados através de acordos, ao invés de empregar o uso da força. Se trata, então, de um instrumento auxiliar e subordinado ao Estado — ao mesmo passo que mantém a potencialidade do poder — que exige intuição do agente que a conduz e está sempre sujeita às circunstâncias históricas e contextuais, pois permite a existência de relações interestatais para além do confronto bélico. Numa busca por estabilidade e moderação, a diplomacia em Kissinger figura como elemento de legitimação e equilíbrio para a política internacional, ao cumprir o papel de legitimar a existência do outro através do reconhecimento entre Estados soberanos.

A forma de comunicação mais examinada pelos teóricos da diplomacia é a negociação que figura em definições de diplomacia como a de Adam Watson (1982), teórico da Escola Inglesa, que a considera um reflexo do diálogo e das negociações entre entidades políticas que reconhecem mutuamente suas independências e buscam por seus interesses no âmbito internacional de forma pacífica. Noções modernas do significado de diplomacia são observadas ainda em Elmer Plischke (1979), que desvela os múltiplos significados que a diplomacia pode adquirir de acordo com as necessidades de quem define o termo. O autor busca

identificar "as interpretações etimológicas, lexicográficas, teóricas, funcionais e acadêmicas" (p.28) com intuito de realizar um método de refinamento positivo e negativo sobre o termo, que apresente o que a diplomacia é ao passo em que define o que ela não é, principalmente quando pontua as diferenças entre diplomacia e relações exteriores, política externa, aspectos da prática diplomática e funções como a negociação. Sam Opondo (2016) observa em Plischke um esforço em demonstrar as dimensões subjetivas e intersubjetivas da diplomacia, ao expor os discursos pré-existentes e, principalmente, aqueles produzidos ou reificados pelos praticantes da diplomacia. Já Harold Nicolson (1979), outro diplomata britânico, considera diplomacia como o senso comum aplicado à condução das relações entre um grupo de seres humanos e outro grupo estranho (*alien*). Com o eclodir da Primeira Guerra Mundial, observa-se uma mudança essencial na prática diplomática das grandes potências, como os Estados Unidos, que vinham promovendo práticas imperialistas, coloniais e criminosas. De acordo com o autor, essas práticas expansionistas são consequência da aplicação de uma política externa voltada para o mal (*evil*) e não poderiam ser associadas à natureza da prática diplomática, cujos processos de negociação não teriam relação com os resultados de uma política externa fruto de uma diplomacia 'velha', influenciada pela supremacia europeia que antecedeu a Primeira Guerra. No pós-guerra, com a "crença de que era possível aplicar à condução dos assuntos externos as ideias e práticas que [...] haviam sido consideradas por gerações como essenciais à democracia liberal" (Nicolson, 1979, p. 48), emerge uma 'nova' diplomacia, liderada pelos Estados Unidos, baseada nos valores idealistas de Woodrow Wilson.

Martin Wight (2019), autor ligado à Escola Inglesa das Relações Internacionais, se preocupou em teorizar diplomacia como uma das atividades essenciais da sociedade internacional moderna. Wight a considera como a principal atividade definidora das relações internacionais, pois demarca o que é a esfera internacional, porém, observa um descompasso entre a teoria internacional e a prática diplomática, pois entende que "o processo de teorização precisa ser feito na linguagem da teoria política e do direito" (2019, p. 53). Nesse sentido, teorizar política internacional seria uma tentativa de teorizar a prática diplomática e a linguagem necessária — habituada com a previsibilidade e com interações padronizadas — é intrinsecamente incompatível com a necessidade de sobrevivência no âmbito internacional.

Jackson (2002), ao observar o trabalho de Wight, denota que a diplomacia também é filosofia pois aborda questões morais e pragmáticas sobre a conduta humana, além de ser uma atividade especializada, desempenhada por um grupo selecionado de pessoas. Para o autor, o diplomata possui um mundo à parte, localizado entre os Estados sendo mediados. A diplomacia, então, seria um elo de conexão, como uma ponte que viabiliza o diálogo, as interações e os negócios, dentro de um mundo formado por entidades estatais. Porém, o mundo dos diplomatas está dentro do mundo dos Estados, inseparáveis dentro de uma relação de mútua dependência, onde só é possível compreender um a partir da existência do outro.

McConnell (2018) observa a diplomacia como um ato baseado na comunicação, mas também, em regras de comportamento dispostas em código que determinam os ritos da profissão, desde a performance da prática diplomática, até o tom utilizado nas produções textuais orais e escritas. A autora apresenta uma compreensão da diplomacia composta por uma tríade de orador, assunto e audiência, e, ao reconhecer seu caráter performático teatral, a partir da adaptação do discurso proferido à audiência presente nos fóruns internacionais, aponta que os sujeitos que ocupam o papel de diplomata performam com o objetivo de controlar a percepção geral sobre o que está sendo observado no espaço de negociação internacional.

Finalmente, no contexto das abordagens pós-modernas das RI, destacamos o trabalho de James Der Derian, no qual a diplomacia está relacionada ao manejo do “Outro”. Para Der Derian (1987), cuja contribuição esmiuçaremos mais à frente, a diplomacia é “uma mediação entre indivíduos ou grupos de entidades distanciados.” (p. 10), ou apenas como uma “mediação dos estranhamentos” (p. 26). O autor, que observa a diplomacia como parte constitutiva do Estado, de Si mesmo e dos Outros, entende que o alienamento do outro figura como fator primordial para o desenvolvimento das relações internacionais e, em consequência disso, uma mediação deve ser compreendida como uma relação com intenção de estabelecer uma reconciliação entre partes. A inovação pós-estruturalista aplicada aos estudos de política externa e diplomacia reside, principalmente, em seu foco na construção discursiva das identidades e nas relações de poder subjacentes às práticas diplomáticas. Isso significa que os atos de fala, a construção de representações e até mesmo os silêncios moldam ativamente as percepções e ações dos atores

internacionais. os pós-estruturalistas enfatizam que as identidades dos Estados são fluidas, contraditórias e múltiplas e, portanto, a política externa de um país não é apenas uma expressão de seus interesses "objetivos", mas profundamente influenciada pela expressão dessa identidade nacional, que precisa ser construída e reiterada ao longo do tempo.

Pablo de Orellana (2020) argumenta que um esforço explicativo para a compreensão da diplomacia é, necessariamente, uma adaptação da teoria do Estado por reconhecer que a prática diplomática é restrita a atores autorizados e formados pelas entidades estatais da mesma forma que a teoria do Estado reconhece e defende a existência das entidades estatais. Ao recorrer a Der Derian (1987), e a Constantinou (1996), Orellana observa a diplomacia como uma “reiteração performática da teoria do Estado” e então a define como “prática da teoria do Estado” (2020, p. 472). Essa concepção nos ajuda a desvelar como as conexões entre a performance e a prática diplomática influenciam a produção de representações em nome do Estado.

As correntes tradicionais das Relações Internacionais, pregam a existência de um mundo objetivo e observável, produzido e analisável através de leis de causa e efeito. Porém, o foco excessivo na tentativa de busca e acesso ao “mundo real”, que abarcaria “verdades” através da identificação de padrões, pode entregar vieses indesejáveis às leituras realizadas por essas perspectivas, além da produção de hierarquizações que não desvelam as interconexões entre os fenômenos analisados. A diplomacia não fugiu dessa percepção, por muito tempo, a prática, seus significados e resultados foram idealizados e apenas internalizados pelos esforços de teorização clássicos, que não se preocuparam em investigar como a prática diplomática é, ela mesma, produtora de representações que se portam como “verdades” sobre o mundo e seus sujeitos. Tal concepção é abordada pelas perspectivas teóricas críticas das Relações Internacionais, que desejam problematizar o olhar sobre a diplomacia para externalizar como sua prática (re)produz identidades e discursos capazes de produzir e aprofundar hierarquias, desigualdades e alienações, de forma ativa ou residual, através de sua produção textual, legitimada pelos Estados (Constantinou; Sharp, 2016).

Para as abordagens críticas de viés pós-estrutural, as tentativas tradicionais de compreender diplomacia, geralmente se dão de forma impositiva, sem considerar possibilidades alternativas do uso do termo e a diversidade cultural que a prática

diplomática possui. A literatura clássica sobre diplomacia ratifica o seu papel instrumental subordinado à política externa e não explora como a prática é fundamental para “constituir, reproduzir, manter e transformar sistemas internacionais e ordens mundiais” (Constantinou; Sharp, 2016, p. 19). A forma como a diplomacia é observada e definida pelos mais variados grupos não é estática e deve ser compreendida através do tempo, da história e do lugar onde ocorre. O acompanhamento dessas mudanças se mostra essencial para a teorização da diplomacia porque elas revelam como a diplomacia foi e continua sendo instrumentalizada para construir um mundo específico — as relações internacionais do passado e da atualidade — e reflete as práticas estadocêntricas, eurocêntricas, coloniais, multipolares e pós-coloniais que ajudou a perpetuar através de sua prática (Constantinou; Sharp, 2016).

As reflexões críticas dos Estudos Diplomáticos não cedem às tentações positivistas que buscam intencionalidade na ação do estado, a partir de interesses e identidades pré-concebidas. Ao contrário, entendem que estudar diplomacia é apenas atentar para os processos de produção de representações e reprodução de identidades viabilizados por ela (Sharp, 1999). Essas abordagens, então, buscam desafiar as narrativas dominantes sobre a prática diplomática, ao questionar os significados tradicionais que tentam estabilizar o que a diplomacia deve ser e como deve ser desempenhada. Para além disso, elas enriquecem a capacidade analítica do campo ao aproximá-lo de novas formas de observar e teorizar as Relações Internacionais. Em uma perspectiva pós-estruturalista da diplomacia, são examinadas as relações de poder propiciadas pela prática diplomática, principalmente aquelas que produzem hierarquias, exclusões e alienações, de forma ativa ou residual (Constantinou; Sharp, 2016). Além disso, as abordagens pós-estruturalistas direcionam atenções para o desempenho individual dos sujeitos que ocupam a posição de diplomatas, atribuindo relevância às “relações interpessoais, os traços de personalidade e as dimensões experienciais da diplomacia” (McConnell et al., 2012, p. 806).

A aplicação de lentes pós-estruturalistas no estudo da diplomacia foi introduzida por Der Derian (1987), que aborda a limitada teorização sobre a história da diplomacia e revelou práticas de alienação e mediação através da aplicação de uma teoria social, posteriormente trabalhada por Constantinou (1996). Esse autor entende que o papel da diplomacia é a elaboração de um discurso dominante através

do emprego de práticas, da criação de disputas de poder e verdades com intuito lidar com o Outro. Nessa mesma linha, Iver Neumann (2002) investiga o papel do discurso e das identidades no âmbito da diplomacia (McConnell et al., 2012)

Sharp (1999) ressalta a necessidade das Relações Internacionais, como disciplina, de focar no papel desempenhado pela diplomacia de manejar um mundo de diferenças tão profundas. Ao explorar as relações da diplomacia com os processos de representação, o autor aponta a importância da prática teórica desenvolvida pelos diplomatas que “estiveram por muito tempo [...] engajados em construir e manter identidades coletivas ambíguas em delicados contextos sociais” (Sharp, 2011, p. 718). O autor defende que uma abordagem pós-estruturalista é oportuna para o estudo da prática diplomática e o que os diplomatas têm a dizer, pois entende que a diplomacia reconhece as estruturas existentes e como sua prática pode reificá-las, mas não limita todos os resultados adquiridos a elas. Ademais, a ideia que diplomatas são especialistas em estabilizar identidades problemáticas não é novidade, mas a escolha de tratar a diplomacia apenas como um instrumento de política externa, ao invés de entendê-la em seu papel de produzir representações, esconde o envolvimento ativo da prática diplomática na criação e manutenção das identidades instáveis dos Estados e entidades que representam (Sharp, 1999). Todas as relações e os atores abordados pela diplomacia são construídos através de representações, orais ou textuais.

No âmbito das Relações Internacionais, Der Derian (1987) reconhece a relevância das abordagens clássicas em oferecer uma “veia histórica” (p. 2) que viabiliza uma abordagem teórica sobre como o desenvolvimento da diplomacia — dentre outros elementos como o direito internacional — permitiu a prevalência dos Estados europeus no sistema internacional com base em práticas imperialistas e colonizadoras que seriam mais úteis se esquecidas, em prol da continuidade da diplomacia. Portanto, para entender como surgiu, e os possíveis rumos da diplomacia, o autor recorre às origens históricas da diplomacia ocidental e retoma a literatura diplomática e as definições clássicas associadas a ela. Os primeiros e principais trabalhos sobre diplomacia se destacam por serem manuais, por conta do foco dos primeiros autores — majoritariamente diplomatas — em transmitir práticas de negociação para os mais novos integrantes da profissão, não estando preocupados em refletir sobre as origens não mitológicas que permitissem uma ampla teorização da prática diplomática. Por conta dessa forma predominante de

compreensão e, ao recorrer ao pensamento de Martin Wight sobre a dificuldade em teorizar diplomacia, Der Derian (1978) aponta para a resistência dos autores e dos diplomatas em teorizar a diplomacia, para além de apenas descrevê-la.

Estados são capazes de estabelecer uma relação que pode partir da indiferença até a hostilidade completa, de acordo com a compreensão que é feita do outro — que pode performar uma identidade completamente estranha e oposta ou apresentar similaridades (Der Derian, 1987). Der Derian (1987) introduz uma concepção de diplomacia direcionada ao âmbito estatal, como “a mediação de estranhamentos mútuos entre Estados” (p. 110), em resposta aos processos de afastamento entre entes estatais — abarcados pelo conceito de alienação — que, em determinado momento, precisam de uma mediação para desfazer o estranhamento estabelecido. Para o autor, os esforços para mediar os poderes e verdades alienadas em todos os níveis estatais são a base formativa do sistema diplomático e a saída para compreender suas origens. A questão é que a diplomacia exige um espaço comum e recíproco que permita o compartilhamento do estranhamento e um meio para avaliar o nível familiaridade e previsibilidade dos atores partes da interação (Der Derian, 1987).

Para Neumann (2020), o principal objetivo da diplomacia é lidar com o Outro, seja através da criação de cenários e contextos que permitam o conflito ou a cooperação — ao apontar que a diplomacia e a guerra são práticas complementares, formas de se comunicar com o Outro —, seja através da promoção de maneiras para conduzir essas interações. Ao reconhecer a concepção de Der Derian (1987), que a diplomacia possui uma “pré-história, uma história e um futuro” (p.1), Neumann (2020) aponta a onipresença da diplomacia através dos tempos, fato que exige uma compreensão de sua prática através e dentro da história, e aponta que toda a atenção à prática diplomática se justifica porque eles são os burocratas, ou seja, os funcionários do Estado, que estão a cargo de colocar em prática a formulação da política externa que guiará o posicionamento de cada unidade política no âmbito internacional. Portanto, Neumann (2012) entende que, em conjunto, o trabalho dos diplomatas, reflete nada menos que o interesse nacional do Estado.

O autor faz uma distinção entre o trabalho diplomático realizado no âmbito doméstico do Estado de origem e aquele realizado no exterior e aponta que, frequentemente, a prática diplomática é revisada e complementada por práticas e discursos locais (Neumann, 2012). Isso indica que a prática diplomática não é

independente e sofre influência do âmbito doméstico do local onde é realizada. O trabalho em “casa” seria caracterizado por uma prática diplomática mais burocrática, focada na produção de conhecimento sobre as informações adquiridas e remetidas pelos diplomatas que estão em outros países, ou seja, no “campo”. O trabalho de produção do conhecimento, então, seria limitado ao âmbito estatal de origem e levaria em consideração a opinião de todos os membros do ministério das Relações Exteriores que poderiam, de alguma forma, ter interesse na temática abordada. O autor concede destaque ao papel atribuído ao trabalho burocrático em produzir uma análise precisa, que permita um consenso e a formação de uma única voz coletiva e coerente a partir das informações recebidas do exterior. Já os diplomatas designados para atividades em outros países, não possuem nenhum tipo de pressão em consolidar o conhecimento adquirido e possuem liberdade para produzir textos inéditos com informações reunidas neste diferente local de trabalho.

Porém, Costas Constantinou (2013) discorda da divisão realizada por Neumann (2012) e propõe uma compreensão da produção do conhecimento diplomático que não reduza as práticas de produção de conhecimento diplomático à coleta de informações ou inteligência. O autor defende que a forma a qual as informações são obtidas e apropriadas pelos diplomatas, os sujeitos que influenciam diretamente a produção do conhecimento diplomático e os regimes de verdade vigentes nos contextos de observação da diplomacia, devem ser questões centrais de preocupação política. Constantinou (2013) considera que a relação simbiótica entre o conhecimento e a prática diplomática foi ignorada por Neumann, e lidar com esse problema implica em realizar uma diferenciação entre o conhecimento que se adquire através da diplomacia; e o que é feito desse conhecimento, a partir do entendimento individual do que a diplomacia é, que cada sujeito possui.

Para Constantinou (1996), as estruturas da diplomacia e da teorização realizada sobre ela se integram de forma alinhada com o pensamento ocidental, ao se basearem unicamente nos atos de representação que são realizados pela prática diplomática. A solução para a centralidade no ocidentalismo é reavaliar o caminho para a diplomacia, ao explorar a política que permeia a prática de atribuição de identidades diplomáticas e a possibilidade de desenvolver teorias abrangentes sobre diplomacia. A ideia de diplomacia como um domínio exclusivo dos Estados tem sido dissolvida pelos Estudos Diplomáticos, já que as definições tradicionais que limitam a prática ao interesse estatal e moldaram o campo por décadas, não dão

conta de explicar as práticas de exclusão promovidas pela diplomacia que se mostram centrais para a realização de uma análise. Os Estudos Diplomáticos ignoraram os encontros coloniais e, quando os reconheciam, os tomavam como inerentes às questões internas dos Estados. Retomar os elementos e práticas que não foram internalizados pelo campo se mostra essencial para compreender a diplomacia de forma mais ampla, defendida por Constantinou (2013) como “uma forma particular de lidar com o imperativo político” (p. 142). Ao definir política como a “organização da vida comum” (p. 142), o papel da diplomacia obtém destaque quando viabiliza formas de convivência perante as diferenças entre Estados, sujeitos e grupos. Assim, o autor ressalta a necessidade da diplomacia como forma de mediar os estranhamentos enquanto mantém a heterogeneidade identitária dentro das relações que promove.

Constantinou (2013) concede grande relevância para a forma como a diplomacia se complexifica quando imaginada perante o espaço e o tempo. A diplomacia unilateral (*one-sided*) é baseada na lógica de oposição identitária que estabelece uma separação entre as entidades políticas abordadas. Em jogo, encontram-se os interesses de um determinado Estado em relação a outro, ou seja: os interesses de um "Eu" valorizado sobre um "Outro" menos valorizado, mas ainda necessário para alcançar os objetivos da primeira entidade.

No entanto, a diplomacia localizada no espaço intermediário (*mid-space*), emprega a mediação em atividades que promovem o encontro entre diferentes partes e conta com um ator que estabelece uma mediação diplomática para fornecer informações ao processo de negociação e, potencialmente, modificar e uniformizar as percepções antagonistas. Enquanto a diplomacia unilateral ratifica a diferença entre os Estados ao tentar promover uma mediação, a diplomacia do espaço intermediário assume uma posição de mediação modificadora entre os dois entes (Constantinou, 2013).

Constantinou (2013) não compreende a prática diplomática circunscrita aos limites impostos pelo Estado, mas a entende de forma humanista, atrelada ao cotidiano, como forma de vida intimamente ligada com as relações interpessoais e às experiências do dia-a-dia. O autor defende que a diplomacia é uma prática que busca superar os desafios de viver de forma conjunta com as respectivas diferenças observadas na convivência. A diplomacia da vida, então, não estaria preocupada com verdades absolutas ou com pequenas vitórias argumentativas, mas com a

produção de conhecimento consciente para basear adequadamente o conhecimento compartilhado pelo corpo diplomático e os interesses a serem perseguidos no âmbito internacional.

Existe uma certeza crônica na ética do trabalho diplomático que obriga uma flexibilidade inerente à prática: ela está sempre sujeita a mudanças substanciais nos objetivos buscados, seja no âmbito doméstico ou internacional, de acordo com fatores contextuais, culturais e interpessoais. A indeterminação generalizada fomenta uma prática que privilegia a busca colaborativa pela resolução dos problemas enfrentados pela diplomacia e, muitas vezes, a saída é a produção de acordos amplos que mediem variados posicionamentos de todas as partes envolvidas, por conta da impossibilidade de confiar na estabilidade dos interesses e propósitos (Constantinou, 2013).

3.2. Estudos Diplomáticos e Estudos de Política Externa

Algumas perspectivas tradicionais consideram o estudo da diplomacia como reflexo ou algo equivalente à Administração Pública nas Relações Internacionais, percepção que contribui para a falta de aderência dos Estudos Diplomáticos às principais correntes das Relações Internacionais. De forma recorrente, os Estudos Diplomáticos são considerados sinônimos dos estudos e análises de política externa e, portanto, acabam por serem tratados de forma transversal pelas teorias de formação e análise da prática estatal, sem receberem atenção focal. Esse fenômeno tem origem com as teorias clássicas das Relações Internacionais, que consideravam os diplomatas profissionais como meros representantes do poder soberano dos Estados e não os reconheciam como agentes com capacidade de atuação para além do interesse estatal. Logo, a importância de estudar diplomacia parte também de um esforço teórico em deslocar a centralidade do Estado para a disciplina das Relações Internacionais (Constantinou; Sharp, 2016)

Mesmo assim, Der Derian (1979) considera que as teorias clássicas das Relações Internacionais — principalmente o Realismo Clássico —, concedem a devida atenção à prática cuja análise se mostra essencial para a compreensão da dispersão do poder no âmbito internacional. Da mesma forma, Constantinou e Sharp (2016) reconhecem que a negligência dos Estudos Diplomáticos é real, mas apenas parcial, ao reconhecer o papel das obras clássicas de Morgenthau, Kissinger

e outros em dedicar atenção à diplomacia. Porém, o que os autores clássicos entendem como diplomacia é justamente o motivo da falta de aderência da maioria dos temas de pesquisa aos Estudos Diplomáticos: a diplomacia pode abordar desde a formulação e a aplicação da política externa, até as menores decisões políticas realizadas pelos Estados. Outra importante colocação dos autores ligados aos Estudos Diplomáticos refere-se à negligência do estudo da diplomacia nas Relações Internacionais. A academia estadunidense possui relevante papel nesse fenômeno, pois os principais estudiosos se mostram pouco interessados em abordar e teorizar o assunto. Ao ignorar os possíveis significados que a diplomacia poderia ter e, principalmente, por não explorar suficientemente a prática e os papéis atribuídos à diplomacia, a academia contribui para o insulamento da política externa como política pública, algo que mantém os burocratas que a produzem cada vez mais distante do escrutínio público (Wiseman, 2011).

O termo “diplomacia” pode remeter a diferentes elementos dentro das Relações Internacionais e provoca dúvidas principalmente quando é utilizado para tratar de política externa, da mesma forma que denomina a prática realizada por diplomatas, percepção que alimenta o imaginário que as duas realizam a mesma função (Hocking, 2016). Além disso, a diplomacia é reincidentemente compreendida como um instrumento inferior da política externa, subordinado ao Estado e de suas necessidades de comunicação (Sharp, 1999).

Para Hocking (2016), as relações entre diplomacia e política externa são extremamente imbricadas e igualmente confusas. Ambas geralmente são abordadas como partes de um mesmo processo cujo objetivo principal é estabelecer e nutrir relações no âmbito internacional através de um conjunto de estruturas, regras e normas vigentes. Apesar de inicialmente refletirem uma tendência estadocentrista em sua condução e raramente serem estudadas de forma inseparada, a diplomacia e a política externa se destacam por serem formas de gerir a relação entre atores no meio internacional. A diferença para Hocking (2016) é simples e se localiza no foco concedido pelos campos a cada elemento da relação: enquanto a diplomacia concentra-se nas interações estabelecidas entre os atores, a política externa preocupa-se com os atores das relações.

As Relações Internacionais como disciplina tem demonstrado pouco interesse em examinar o problema da diplomacia: se ela deve ser compreendida como um instrumento, um meio ou uma combinação de ambos. A falta de definição resulta

em uma compreensão limitada da diplomacia e nutre não só a percepção que a prática é irrelevante, mas que também está em declínio, prestes a ser superada pela governança global e da diplomacia pública conduzida por representantes não estatais (Constantinou; Sharp, 2016).

A diplomacia, dentro das abordagens clássicas, tem sido compreendida como um instrumento subordinado à política externa e às demandas do interesse estatal. Porém, essas perspectivas abarcam uma ambiguidade no entendimento da diplomacia: ao mesmo tempo que ela é vista como um meio ou subvalorizada como apenas mais um instrumento da política externa, ela é observada como uma maneira superior e mais eficiente de promover relações entre Estados, o que questiona sua classificação como mero instrumento, principalmente quando a diplomacia potencializa o poder estatal de forma imaterial e viabiliza objetivos de forma pacífica e, portanto, menos custosa. Porém, ao se limitarem aos resultados materiais adquiridos, as perspectivas clássicas ignoram funções essenciais performadas pela prática diplomática que permitem destrinchar as possibilidades de diplomacia para além do interesse estatal, principalmente quando esta figura como uma forma ativa de “produzir, assegurar e transformar sistemas internacionais e ordens mundiais” (Constantinou; Sharp, 2016, p. 20).

Criekemans (2011) considera que a diplomacia tem sido estudada de forma completamente separada da Análise de Política Externa. O autor aponta que termo “diplomacia” remete à política externa como ideia — e vice-versa — e, ao definir diplomacia como “uma atividade, mecanismo de representação, comunicação e negociação” e política externa como “a soma total das decisões feitas em nome de uma unidade política (geralmente um Estado) [...]” (p. 715), ele as entende de forma retroalimentada, onde uma necessita da outra para realizar seu objetivos. Constantinou (2013) observa que enquanto a política externa é um campo direcionado para estabelecer e alcançar metas, a diplomacia, através de sua capacidade de trabalhar e dar continuidade ao que está dado, as viabiliza e busca negociar alternativas perante dificuldades. Porém, essa atribuição é reincidentemente utilizada para afirmar situações de marginalização e exclusão e reafirmação do *status quo*, o que exige uma percepção crítica aplicada aos resultados adquiridos através da prática diplomática.

Criekemans (2011) defende que a diplomacia, observada através da Análise de Política Externa, atua tanto como um *input* no processo de tomada de decisão da

política externa, quanto como um resultado da política externa, de acordo com a estratégia escolhida — dentre várias possibilidades instrumentais — para atingir os objetivos desejados. O autor defende que a Análise de Política Externa oferece aos Estudos Diplomáticos um olhar mais abrangente sobre a interconexão entre os fenômenos da política internacional e a política externa, permitindo uma observação dos impactos das variáveis independentes e dependentes sobre o comportamento dos estados. Em troca os Estudos Diplomáticos oferecem uma visão focada na parte social da formulação da política externa, possuindo papel preponderante em construir as representações que guiarão as percepções compartilhadas entre os tomadores de decisão. Em prol de retratar de forma mais eficiente como a política externa e a diplomacia trabalham juntas, as pesquisas que abordam os dois campos precisam destrinchar o nível de interligação entre ambas para compreender as dinâmicas, os limites e as complementaridades entre as duas práticas (Crikemans, 2011).

No contexto da relação entre Estudos Diplomáticos e os Estudos de Política Externa, são relevantes para esta dissertação as abordagens pós-estruturalistas da política externa e suas percepções sobre as práticas diplomáticas que sustentam a ação externa dos Estados. O pós-estruturalismo desafia os pressupostos reificados pelas perspectivas clássicas sobre a racionalidade e os interesses dos Estados ao desconstruir os conceitos e narrativas dominantes. Essa abordagem teórica oferece uma visão mais complexa da política internacional, onde as questões de poder, identidade e discurso desempenham papel central.

A utilização de lentes pós-estruturais para analisar política externa, empregada por David Campbell (1998) em sua obra *Writing Security*, permite reconhecer o processo ativo de construção do Estado como entidade soberana, através do uso da política externa como instrumento de diferenciação identitária. O autor reconhece a instabilidade inerente à identidade estatal e o papel preponderante da política externa em reafirmá-la, ao tentar promover uma estabilização através do discurso que constitui a identidade e a própria política externa. O autor estabelece uma distinção entre “política externa” (pe) e “Política Externa” (PE), onde a primeira se refere ao processo de diferenciação promovido pela identificação do Eu e do Outro e, a segunda, como a política promovida pelos Estados, por meio de suas práticas diplomáticas, no âmbito internacional.

Para Campbell (1998), a “política externa” não é apenas uma política formulada para o âmbito internacional e no contexto da chamada “alta política”, mas um processo contínuo de produção de significados e legitimidade, pelo meio do qual os Estados reafirmam sua própria identidade, e constroem um discurso fundamental na constituição da identidade estatal, composto por práticas linguísticas e simbólicas que moldam a realidade política. A tentativa de alcançar a identidade estatal desejada nunca é cristalizada e precisa ser reificada a partir das práticas de Política Externa, formuladas nas instâncias oficiais do Estado. A construção da ameaça externa dá origem a articulações discursivas que definem o que é o Eu e o Outro, estabelecendo uma diferenciação que constrói o inimigo externo, justifica políticas intervencionistas e consolidam a soberania e a identidade estatal (Campbell, 1998).

Lene Hansen (2006), ao abordar as interseções entre segurança, discurso e identidade, contribui para uma compreensão pós-estruturalista da política externa ao enfatizar o papel das articulações discursivas que constroem problemas associados à segurança como ameaças existenciais a uma determinada identidade. A condução de uma política externa por uma entidade estatal e sua burocracia exige a produção de uma “história” que retrata os problemas e questões que necessitam, na visão dos formuladores, serem solucionados (Hansen, 2006). O processo de legitimação de um posicionamento em política externa consiste na implementação de referências sobre identidades que são concomitantemente constituídas e reproduzidas a partir da formulação da política externa. Considerar as práticas discursivas que permeiam a condução da política externa consiste em reconhecer como os discursos estabelecem uma relação inseparável entre os fatores materiais e as ideias que circulam nos espaços centrais do processo decisório (Hansen, 2006).

Roxanne Doty (1993) contribui para uma compreensão pós-positivista da política externa ao observar seu papel na construção de identidades e relações de poder, por meio da linguagem e do discurso. Ao invés de tratá-la como um simples reflexo de interesses nacionais, ela vê a política externa como um espaço onde significados são negociados e discursos são produzidos tornando possíveis e legítimas políticas intervencionistas, por exemplo. O foco da autora é a construção da realidade por meio da linguagem que não depende nem necessariamente concorda com as “motivações, percepções, intenções ou entendimentos dos atores sociais” (Doty, 1993, p. 302). Analisar a política externa consiste, então, em

observar como discursos de política externa são capazes de atribuir significados aos eventos e estabelecer relações entre sujeitos e objetos, a partir de uma lógica de diferenciação identitária (Doty, 1993).

3.3. Política Externa e Diplomacia: o lugar do telegrama diplomático

O antropólogo Matthew Hull (2012) observa três elementos centrais para a constituição de uma burocracia, que utilizaremos para pensar a diplomacia pois ela não se isenta, em sua organização institucional, de ser uma burocracia estatal: o corpo burocrático, o aparato material de um escritório e o arquivo. O autor reconhece a importância dos arquivos compostos por documentos textuais na manutenção da burocracia moderna a partir do papel atribuído a eles, que se destacam como elementos materiais que promovem uma relação entre o discurso, sujeitos e objetos, através das representações registradas no texto. Ao entender a produção textual diplomática como a produção de “registros que classificam e/ou ordenam uma determinada pessoa, objeto, situação e/ou fenômeno” (Freire; Pires, 2023, p.111-112), destacamos a prática da escrita como mediadora fundamental entre os objetos e os “mundos” que precisam coexistir para que os mecanismos de controle e dominação alimentados pelo conhecimento burocrático funcionem de forma efetiva (Hull, 2012).

Um documento se destaca por ser um símbolo material que ressalta a existência de uma cultura comum, sua capacidade de registrar e compartilhar entendimentos e normas de forma durável é elementar para os processos de socialização. Os registros textuais, especialmente os diplomáticos, permitem o exame das práticas de comunicação que descrevem e constroem identidades e instituições, assim como suas “histórias”. O documento diplomático, circula e se difunde entre o corpo diplomático e, quando remetido para o Estado de origem, baseia os processos de tomada de decisão que constituem os rumos da política internacional (Cornut; de Zamaróczy, 2021).

Os telegramas diplomáticos (*diplomatic cables*) são a forma de comunicação oficial entre embaixadas e consulados no exterior e o Departamento de Estado ou Ministério das Relações Exteriores de determinado país. Eles contêm informações a respeito da implementação da política externa, instruções, memorandos de conversas e recomendações políticas. Seu conteúdo se destaca por uma escrita que

oferece contexto, com intuito de informar ou reportar algo de forma dissertativa sobre eventos locais, e pelo fluxo constante de informações que, frequentemente, incluem comentários dos altos funcionários da embaixada (Jones et al., 2020).

O tipo de comunicação propiciada pelo telegrama diplomático é parte fundamental das rotinas institucionais e organizacionais da diplomacia. Esse tipo de produção textual se insere em um longo processo de coleta e análise de informações, e, quando analisados em conjunto, ajudam a construir uma visão ampla de como a política externa de um país é pensada e que tipo de sentimentos e reações são compartilhadas no seu processo de construção. A produção textual diplomática se destaca como prática regular após reuniões ou eventos importantes para comentar sobre acontecimentos relevantes para o desenvolvimento da política externa no país estrangeiro, onde os diplomatas buscam repassar a maior quantidade de informação possível de forma clara e sucinta. Além disso, os telegramas frequentemente realizam análises políticas, oferecem recomendações e comentários para os decisores políticos no país de origem, que entregam orientações para a análise e conduta de uma determinada situação (Stark, 2020).

O objetivo principal do telegrama diplomático é moldar os desdobramentos da política externa do país de origem. Para isso, é preciso que o texto reflita um equilíbrio entre o grau de incerteza perante situações imprevisíveis, ao mesmo tempo que fornece uma análise que contribua para a formulação de políticas (Stark, 2020).

O corpo diplomático é constituído pelo conjunto de todos os diplomatas presentes em determinada localidade e se destaca pela necessidade de disseminação da informação entre os agentes, que precisam saber exatamente o que está circulando e que tipo de conhecimento está sendo produzido por seus pares (Constantinou; Sharp, 2016). Os diplomatas que atuam no exterior transmitem suas visões de maneira codificada aos pares socializados para compreender essa forma específica de comunicação escrita, usualmente, baseados no Estado de origem. Ao mediar que tipo de informação será remetida ao país de origem e baseará os processos de tomada de decisão em política externa, os diplomatas adquirem o poder de legitimar e incluir determinados conhecimentos nos arquivos oficiais, enquanto ignoram e descartam outros tipos de conhecimento disponíveis (Cornut; de Zamaróczy, 2021).

Para Hull (2003), esse poder se encontra disperso no cotidiano das burocracias, onde as atividades burocráticas concentram agência coletiva a partir da acumulação das agências dos indivíduos, no caso, aqueles que compõem o corpo diplomático e conduzem as atividades da embaixada. O autor pontua que a agência da produção textual das burocracias é atribuída pelo autor do texto ao documento produzido, que passa a integrar o discurso circulante através da coletivização das produções textuais de todos os integrantes da burocracia. Portanto, para além da agência distribuída entre os burocratas e concentrada pelas burocracias, também existe uma agência material dos textos produzidos por essas organizações. Existe uma perda de responsabilidade individual, quando esse documento se alinha à “voz coletiva” representada pelo arquivo documental de uma determinada burocracia. Nesse processo de individualização — expresso pela produção individual do texto — e coletivização, quando o texto se integra à voz coletiva, é possível perceber que o documento ganha agência material, ao ser desvinculado e integrado a uma rede de documentos que não depende mais dos significados atribuídos pelos burocratas, mas definirá o que será escrito por eles, para que se adequem ao discurso corrente (Hull, 2003).

A produção textual realizada pelo corpo diplomático é fundamental para os processos de reconhecimento entre atores internacionais, pois estabelece entendimentos particulares que descrevem, caracterizam e evidenciam temas e atores que pautam processos de tomada de decisão (Orellana, 2020). A prática diplomática produz documentos textuais que podem ser observados como ferramentas cujo papel descritivo viabiliza a criação de representações fundamentais para a tomada de decisão. A produção textual elaborada se destaca por estabelecer consensos e dissensos sobre as atividades desenvolvidas e ideias que os diplomatas gostariam de disseminar (Hull, 2012). Essa percepção se alinha à ideia de que diplomatas produzem textos que resultam em uma visão particular sobre o mundo e contribuem para a consolidação de uma identidade estatal estável, a partir da descrição do que está além do “Eu” estatal, com representações que ajudam a promover uma diferenciação e permitam o estranhamento do “Outro” (Constantinou; Sharp, 2016; Doty, 1993; Orellana, 2020).

Constantinou (1996) entende que diplomatas, como atores representantes do Estado, pertencem a um ciclo onde a entidade estatal forma agentes que, em troca, constituem o próprio Estado: ao produzirem a política externa dos Estados, os

diplomatas promovem a diferenciação entre um “Eu” estatal e um “Outro”. Essa interação torna possível uma performance legítima da presença do Estado através do corpo diplomático, que ganha autorização para produzir representações do “Eu” e do “Outro” no âmbito internacional. Dotada de legitimidade, a prática diplomática abarca disputas de “verdades” com base na produção de “realidades” e identidades. Com a chancela do Estado, se tornam legítimas as representações do “Eu” e do “Outro” articuladas por meio da produção textual diplomática. Nessa perspectiva, percebe-se como a diplomacia produz e aprofunda hierarquias, desigualdades e alienações, de forma ativa ou residual. Por meio de sua produção documental, o corpo diplomático descreve e predica as identidades que compõem sujeitos, grupos e relações que se dão dentro dos Estados analisados, caracterizando e construindo o que é o Outro (Constantinou; Sharp, 2016).

Conclusão

A partir das ideias exploradas neste capítulo, é possível entender como a produção textual diplomática permite refletir sobre a construção de uma identidade estatal estrangeira, por meio da ratificação de hierarquias e produção de exclusões que legitimam, inclusive, ações intervencionistas através da política externa. Nesse sentido, torna-se viável analisar como a produção textual diplomática de Lincoln Gordon permitiu consolidar uma separação identitária entre o “Eu”, referente aos Estados Unidos, e o “Outro”, onde figuram o próprio “Brasil” e grupos nacionais, tais como políticos e militares.

A análise das concepções teóricas oferecidas pelos Estudos Diplomáticos neste capítulo demonstra como a prática diplomática vai além de um simples instrumento funcional da política externa. Tradicionalmente vista como um meio de negociação entre Estados, a teorização sobre diplomacia evoluiu para um campo de estudo amplo, que, por meio de uma abordagem pós-estruturalista, desvela sua função central na construção de representações, identidades e condições de possibilidades para a política externa através do discurso registrado na produção textual. Ao enfatizar o papel do, permite compreender como a diplomacia não apenas reflete os interesses estatais, mas também os constitui, legitimando determinadas narrativas e consolidando identidades políticas.

Nesse contexto, a correspondência diplomática se configura como um elemento central da prática diplomática. Mais do que um mero meio de

comunicação entre diplomatas e seus governos, o telegrama desempenha um papel ativo na construção de percepções e tomadas de decisão. Os telegramas diplomáticos não podem ser compreendidos como documentos neutros, pois carregam a subjetividade e a perspectiva dos diplomatas que os redigem. A escolha de determinadas palavras, a ênfase em certas informações e o uso de determinados predicados demonstram que os telegramas não apenas relatam a realidade, mas também a moldam, legitimando determinadas interpretações e deslegitimando outras.

Dessa forma, a diplomacia, ao produzir documentos que caracterizam atores políticos, instituições e eventos, desempenha um papel fundamental na consolidação de narrativas que podem justificar ou viabilizar intervenções políticas e estratégicas. A interseção entre os Estudos Diplomáticos e a Análise de Política Externa permite compreender como esses processos se desenrolam na prática, demonstrando que a diplomacia não é apenas reativa, mas também criadora de significados e direções para a política externa dos Estados.

Como destacado ao longo do capítulo, a produção textual burocrática não apenas relata fatos, mas também os interpreta, orientando decisões e consolidando consensos sobre atores e eventos no cenário internacional. A partir dessas reflexões, o próximo capítulo avançará para a análise empírica dos telegramas de Lincoln Gordon, buscando compreender como esses documentos não apenas informaram Washington sobre os acontecimentos no Brasil, mas também ajudaram a construir uma visão específica da conjuntura brasileira e influenciaram a formulação da política externa dos Estados Unidos para o Brasil no período pré-golpe de 1964.

4 Lincoln Gordon, o discurso

Introdução

Este capítulo busca compreender como a correspondência diplomática do Embaixador Lincoln Gordon, remetida predominantemente para o Departamento de Estado dos Estados Unidos entre os anos de 1962 e 1964, produziu discursivamente sujeitos, eventos e relações que criaram as condições para o intervencionismo norte-americano no Brasil no período anterior ao Golpe Civil-Militar de 1964.

Os telegramas diplomáticos analisados aqui, cobrem um período histórico marcado por crises políticas que sucederam a renúncia de Jânio Quadros da presidência do Brasil. Sua saída inesperada expôs profundas divisões dentro do governo e da sociedade brasileira, especialmente no que dizia respeito à sucessão presidencial. A posse do então vice-presidente João Goulart foi contestada por grupos militares e políticos conservadores. O temor era que a proximidade do sucessor presidencial com sindicatos e movimentos de esquerda pudesse direcionar o Brasil a uma ditadura comunista, em um contexto de polarização promovido pela Guerra Fria. Para evitar um golpe militar e ao mesmo tempo garantir a posse de Goulart, o Congresso aprovou uma emenda que instaurou o sistema parlamentarista no Brasil, em setembro de 1961. Com isso, os poderes do presidente foram reduzidos, e, Tancredo Neves, como primeiro-ministro, passou a chefiar o governo. Posteriormente, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima ocuparam o cargo. Contudo, o parlamentarismo não foi bem aceito pela população nem pelo próprio Jango, que defendia o retorno ao presidencialismo. Em 1963, um plebiscito foi realizado e a maioria dos brasileiros votou pela restauração do sistema presidencialista, restituindo plenos poderes a Goulart. Sua gestão, entretanto, enfrentaria uma crescente instabilidade política e econômica, marcada por oposição militar e empresarial, greves e manifestações sociais. Esse ambiente de crise foi crucial para as articulações conspiratórias que, em 1964, depôs Goulart e instaurou uma ditadura que duraria 21 anos.

Será realizada uma análise do discurso que permita compreender: a). como foi construído o “problema” do Brasil naquele contexto e sua relação com os atores políticos brasileiros (militares e políticos); e b) como os Estados Unidos, e parte dos

militares brasileiros (o grupo "democrático"), foram construídos como “solucionadores” dos “problemas” do país. Assim, os predicados e caracterizações apresentados na correspondência diplomática de Gordon indicam como os Estados Unidos, por meio das representações articuladas sobre o Brasil e os militares brasileiros, reafirmam discursivamente sua posição de superioridade e, portanto, de autoridade na definição dos problemas e das soluções na região latino-americana.

4.1. Construção discursiva do “problema”: o comunismo no Brasil e na figura de João Goulart

Em 1961, com a renúncia de Jânio Quadros, iniciou-se uma crise política no Brasil por conta de diversos movimentos e pressões para impedir a posse de João Goulart. Houve a posse, mas não foram concedidos plenos poderes presidenciais a Jango, que conseguiu assumir o governo, mas de forma limitada, pelo regime parlamentarista implementado. Em 1962, Goulart adquiriu plenos poderes presidenciais através de um plebiscito favorável à sua continuidade como presidente. Nesse contexto, Gordon elabora em sua correspondência como uma série de crises, devido à instabilidade política, se deflagraram. Os documentos descrevem como Goulart teria garantido a Gordon que controlaria a situação assim que obtivesse plenos poderes presidenciais, mas “não se dispôs” ou foi “incapaz” de resolver a situação⁵.

Lincoln Gordon afirma em uma de suas conversas registradas⁶ com o Ministro de Guerra Jair Dantas Ribeiro que seu "intuito" não é apenas de manter uma “boa relação” entre Estados Unidos e Brasil no “senso tradicional da linguagem diplomática”, mas, também, de colaborar efetivamente para o progresso econômico e social brasileiro através da Aliança para o Progresso. Porém, através de sua produção textual, o embaixador constrói o “perigo” no âmbito doméstico brasileiro a partir da descrição de diversos elementos que poderiam, segundo ele, culminar em um “*direct communist takeover*” e afetar as relações entre Brasil e Estados Unidos. Essa construção discursiva ganha destaque em um período de mudança de foco do país norte-americano, que considera sua influência consolidada

⁵ DEPARTAMENTO DE ESTADO. *Memorandum of conversation: Current Situation in Brazil*. Washington, 10. jun. 1963.

⁶ GORDON, Lincoln. *Memorandum of Conversation* (A-215). Rio de Janeiro, 9 ago. 1963.

na América Latina e volta suas atenções para a contenção do comunismo no continente europeu.

O discurso de Gordon produz a ideia da existência de “alianças e paralelismos” entre as táticas de Goulart e dos comunistas, identificando como o presidente fortaleceu as uniões sindicais para instrumentalizar uma greve geral como ameaça política, construindo seu próprio “dispositivo” militar e gastando fundos públicos de forma “legal e ilegal” para comprar a lealdade de seus apoiadores. A “tolerância” e o “apoio” de Goulart aos comunistas é um mecanismo que “magnifica” (*magnifies*) o poder e o controle dos sindicalizados e dos comunistas e o ímpeto em “destruir” seus “inimigos”. O discurso representa Goulart como possuidor de “alguma simpatia popular” (*some popular sympathy*) entre as classes mais baixas, por estas acreditarem que ele “está do lado do povo” (*on the side of the people*). Ao mesmo tempo, constrói-se a imagem de que a “confiança (em Goulart) como líder” que resolveria os problemas do país não está alta e o presidente não possui o “apoio da massa” (*mass support*). O discurso do embaixador reifica os problemas da “falta” de uma administração racional da nação brasileira; produz representações sobre as dificuldades econômicas que o país enfrentava; concede relevância para as “manobras neo-getulistas” (*Neo-Getulist*) realizadas por Goulart em prol de aumentar seu poder e reduzir os de seus adversários; e produz representações sobre a interseção entre o “autoritarismo sindical” proposto por Goulart e o “autoritarismo socialista” desejado pelos comunistas que poderia potencializar a guinada à esquerda do governo brasileiro. Além disso, Goulart é caracterizado por diversos adjetivos, descrito como um “astuto oportunista político” (*astute political opportunist*), “imitador das técnicas demagógicas de Vargas e Perón” (*imitator of the demagogic techniques employed by Vargas and Peron*), que acha que pode controlar as forças políticas que está usando, mas na verdade está permitindo que comunistas e ultranacionalistas se organizem e o removam do poder. Goulart tem pouca ou nenhuma compreensão da situação econômica brasileira — à beira do colapso financeiro, na visão de Gordon⁷.

Em um *airgram* datado de 21 de agosto de 1963, Gordon compara o governo de Goulart com o governo de Vargas, ao pontuar que as questões políticas enfrentadas em 1963 são muito mais complexas e o presidente demonstrava “incapacidade” de “compreender e lidar” com elas, o que daria espaço para que os

⁷ GORDON, Lincoln. *Telegram Unnumbered*. Rio de Janeiro, 24 out. 1962.

comunistas o depusessem. O embaixador se surpreende com a situação brasileira assolada pela “liderança fraca” (*thin leadership*), a “plasticidade” da opinião das massas e como os “eventos” políticos brasileiros dependem de acidentes da história. Embora o discurso de Gordon não reflita a possibilidade de realização de um golpe de estado por Goulart, o embaixador aponta que as mudanças no comando ministerial das forças armadas feitas pelo presidente em junho de 1963 poderiam possibilitar algum tipo de golpe contra a constituição brasileira com baixo risco. Nessa correspondência⁸ Gordon não reconhece que o “regime” de João Goulart simboliza uma “onda progressista” no Brasil, se tanto, seria “progressista de forma muito modesta” pela ampliação da participação da população na vida política brasileira. Gordon relata a influência do estatismo proveniente do regime Vargas, e produz uma percepção que Goulart não seria capaz de ampliar a “esfera estatal” para beneficiar os “brasileiros desprivilegiados”. Essa construção discursiva posiciona Goulart como antítese do progresso, pois agravou os problemas econômicos e sociais brasileiros ao invés de “solucioná-los”, ao mesmo tempo que defende um posicionamento dos Estados Unidos associado com a oposição política e militar à Goulart, mesmo que esses opositores do presidente brasileiro sejam “reacionários”, ou seja, fascistas, e a ligação com esses grupos posicionasse os Estados Unidos no “lado errado e perdedor da história”. Aqui, Gordon constrói discursivamente a possibilidade de um golpe comunista por parte de Goulart, mas também examina a possibilidade que o próprio presidente seja removido pelo grupo que está “alinhado”. O discurso produzido pelo embaixador legitima a ideia de que caso os Estados Unidos não apoiassem o golpe dos militares “legalistas”, haveria, de qualquer forma, liderado por Goulart, um golpe de Estado de viés comunista.

No dia 19 de julho de 1962⁹, após o fim da crise política que culminou na renúncia de Tancredo Neves ao cargo de primeiro-ministro, Lincoln Gordon escreveu para o Secretário de Estado norte-americano, que estava em busca de alternativas para o futuro das relações entre Brasil e Estados Unidos. O embaixador relata que apesar de possuir um “otimismo temperamental”, encontra “poucas migalhas de conforto” perante as possibilidades que se apresentaram.

Gordon aponta as influências comunistas no governo brasileiro, ao relatar que a maior consequência da crise foi a “aguda polarização política” (*sharp polarization*

⁸ Id., *Airgram* 254. Rio de Janeiro, 21 ago. 1963.

⁹ GORDON, Lincoln. *Telegram no.* 171. Rio de Janeiro: 19 jul. 1962.

political) representada pela guinada à esquerda realizada pelo gabinete de gestão da crise, liderado por Brochado da Rocha e pelo partido de João Goulart, o PTB. Anteriormente, o discurso se direcionou para demonstrar uma busca de Goulart por “uma reconciliação com o centro e até com a direita”, mas no momento em que o documento estava sendo redigido, um “grupo compacto” de extrema-esquerda do PTB “exerceria uma influência desordenada” (*exercising inordinate influence*) sobre as táticas de campanha do partido, ao vetar a nomeação de diversos candidatos aos cargos ministeriais. O discurso de Gordon destaca que o apoio de “comunistas e simpatizantes” (*communists and fellow-travelling support*) estava sendo bem recebido e até “cortejado” (*courted*) pelo governo brasileiro.

O gabinete ministerial formado é caracterizado como “mais fraco” (*weaker*) e mais “voltado à esquerda ou violentamente nacionalista” (*leftward or violently nationalist*) que aquele formado por Tancredo Neves antes de sua renúncia. Gordon descreve José Ermírio de Moraes, Ministro da Indústria na época, como um “grande homem de negócios” (*big businessman*) que estaria financiando a campanha “proto-comunista” de Miguel Arraes em Pernambuco e “antagoniza violentamente” (*violently antagonistic*) com os negócios dos Estados Unidos no Brasil. Há menção a uma “perseguição” (*purge*) aos ministros “anti-comunistas” do governo Goulart, a qual Hermes Lima, anteriormente, Chefe da Casa Civil e, naquele momento, empossado como Ministro do Trabalho, estaria sujeito.

O embaixador, então, atribui alguns predicados para caracterizar nomeações ministeriais realizadas por Goulart. João Mangabeira, designado para o Ministério das Minas e Energia, é descrito como “*non compos mentis*”, locução latina usada para descrever uma pessoa incapaz de agir racionalmente. Portanto, quem estaria realmente no comando do ministério seria Celso Passos, apontado como “quase comunista”. Mangabeira é pai de Francisco Mangabeira, presidente da Petrobras entre 1962 e 1963 que Gordon descreve como “terrivelmente incompetente” (*viciously incompetent*) mas que, mesmo assim, não seria demitido. No Ministério da Educação, Roberto Lima é descrito como “disposto” (*disposed*) a aceitar as exigências de estudantes universitários “liderados por comunistas”. Em oposição, os ministros do Transporte e da Agricultura, são, frente aos sujeitos caracterizados como “problemáticos”, “comparativamente bons” (*comparatively good*).

No âmbito da Aliança para o Progresso, Gordon demonstra irritação com a percepção de que os “brasileiros” podem fazer “o que quiserem” perante os

interesses econômicos dos Estados Unidos no Brasil, referindo-se principalmente à questão da desapropriação de empresas norte-americanas como a *International Telephone & Telegraph* (ITT) por Leonel Brizola. Sobre Goulart, o telegrama¹⁰ descreve que o presidente estaria interessado em angariar a “simpatia e o suporte” (*sympathy and support*) dos Estados Unidos através da relação do país com os seus ministros mais “amigáveis” (*friendly*) — notadamente, Moreira Salles e Costa e Silva — enquanto “ataca violentamente” (*attacking violently*) o país, por meio de grupos domésticos ligados à Brizola. Gordon descreve que a linguagem usada pelo presidente para tratar das reformas sociais propostas no âmbito da Aliança para o Progresso “superficialmente se assemelha” (*superficially resembling*) às políticas do programa, mas Gordon as retrata como “demagogia” (*demagoguery*), além de pontuar que os “administradores competentes” estão “desaparecendo da administração pública” e o gabinete de ministros formado está mais próximo de produzir a próxima campanha de Goulart do que promover reformas plausíveis. Também há no telegrama um alerta para o “aumento alarmante” (*increase, alarmingly great*) dos “simpatizantes do comunismo” (*communist sympathizers*) nos cargos de apoio ao gabinete.

O telegrama de número 171¹¹ do embaixador descreve o cenário político como “sombrio” (*somber picture*) e se pergunta sobre algumas possibilidades para o futuro político brasileiro: “*is there still any hope of genuinely effective cooperation between US and Goulart?*”; “[...] *is best bet to go slow in hopes whopping moderate victory and re-formation [of] cabinet really based on parliamentary majority?*”; “*what do we do about request for balance of payments assistance, budgetary support, or Alliance for Progress projects in general [...]*?”. Gordon se diz “pouco entusiasmado” (*not keen*) com o apoio financeiro fornecido pelos Estados Unidos para dar prosseguimento em programas de estabilização e na política monetária “absurda” (*absurd*), baseada em subsídios promovida por Goulart. Por outro lado, aponta ser “imprudente” (*unwise*) prejudicar os projetos conduzidos por “bons governadores” (*good governors*) ou nas ilhas de sanidade administrativas, uma ideia de Lincoln Gordon para direcionar recursos de forma independente do governo federal para estados governados por políticos abertamente pró-Estados Unidos. Por fim, ressalta seu esforço em “desfazer a ilusão”

¹⁰ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 171*. Rio de Janeiro: 19 jul. 1962.

¹¹ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 171*. Rio de Janeiro: 19 jul. 1962.

compartilhada por “muitos brasileiros” que os Estados Unidos apoiariam “qualquer coisa menos um regime comunista declarado, sob o argumento de que a alternativa os empurraria para os braços comunistas” (*anything but an outright communist regime, on ground alternative would push them into Communist arms*).

Esse telegrama trata de um momento crítico da política brasileira e das relações entre Brasil e Estados Unidos durante a presidência de João Goulart, após o fim da crise política que envolveu a renúncia de Tancredo Neves. Nas forças armadas, Gordon observa o aumento do número de “nacionalistas extremos” e militares “impopulares” nas posições de comando, o que aponta ser uma estratégia de Goulart para minar a coesão das forças armadas, entidade que defende ser um dos principais pilares de resistência ao regime. Lincoln Gordon registra seu descontentamento no discurso acerca das perspectivas políticas que se apresentam, e relata o problema da troca de gabinete ministerial em um ambiente político caracterizado por uma “aguda” guinada à esquerda. Enquanto o embaixador reforça a imagem sobre a presença de indivíduos de “extrema-esquerda” e de “simpatizantes do comunismo” no governo de Goulart, ele atribui predicados a ministros e funcionários do governo brasileiro que são considerados por ele “incompetentes”, beirando a irracionalidade e complacentes com a influência do comunismo no Brasil. Ao mesmo tempo, o embaixador representa os indivíduos confiáveis como os “bons governadores” aliados aos Estados Unidos, políticos “preocupados” com a situação do país.

Em 6 de setembro de 1962¹², Gordon aponta que a atmosfera política brasileira está “no ápice da tensão” (*boiling point*). O plebiscito, que decidiria sobre a volta ou não do presidencialismo, causou preocupação nas forças armadas e gerou um debate acerca dos problemas econômicos brasileiros, o sistema de governo e que tipo de presidencialismo seria necessário para resolvê-los. Gordon posiciona discursivamente as forças armadas em um papel decisório perante a necessidade de intervir diretamente no assunto (*take more direct hand in affairs*), o que incluiria o fechamento do Congresso Nacional ou a escolha por manter Goulart na presidência com amplos poderes e sob tutela militar. Qualquer das escolhas realizadas pelos militares brasileiros deveria provocar uma reação pública contra a possibilidade de intervenção militar. O discurso promove o entendimento de que “as aventuras políticas” de Goulart, sua “ignorância” e “negligência quase criminosa” (*almost*

¹² GORDON, Lincoln. *Telegram no. 555*. Rio de Janeiro, 8 set. 1962.

criminal negligence) sobre os reais problemas brasileiros não são entendidas pela “massa”, ou seja, pela população brasileira. Gordon descreve a imagem que Jango tenta construir sobre si mesmo, de um “verdadeiro brasileiro, sucessor de Vargas anti extremista que se importa e fez alguma coisa pelos menos privilegiados” (*truly Brazilian, anti-extremist successor to Vargas [...] who really cared and did something for the under-privileged*). O presidente teria obtido sucesso com a implementação dessa imagem e a única “oposição efetiva” seria, segundo Gordon, a de Carlos Lacerda, cujos discursos atingem a elite brasileira e o governador se destacaria por ser “cuidadoso ao falar” (*careful to speak*), e “agir de forma ostensiva” (*ostensibly to act*), mas dentro da lei. Mais uma vez, o discurso produzido por Gordon não indica a existência de “evidência real” (*real evidence*) que Goulart daria um golpe, mas demonstra que as forças armadas não são uma “unidade coesa” (*cohesive unit*) e que Goulart estaria explorando essa vulnerabilidade e trabalhando para aumentar sua base de apoio entre os militares.

Em telegrama de 6 julho de 1962¹³, direcionado ao Departamento de Estado, Lincoln Gordon repassa informações do deputado pró-Estados Unidos Angelo Mendes de Moraes, que demonstraria “preocupação” (*concern*), “seriedade” (*seriousness*) e “esforço” (*effort*) em organizar e liderar um movimento militar contra João Goulart. Mendes, em conversa com um funcionário da embaixada, comentou que o Congresso brasileiro estaria “completamente desmoralizado” (*completely demoralized*) frente à capacidade do Presidente João Goulart de mobilizar os trabalhadores sindicais em uma greve geral. Gordon descreve que a presença do deputado no Rio de Janeiro se deve à agenda de fortalecimento da oposição política ao presidente, que buscava a aderência de militares como o Almirante Sylvio Heck e os Marechais Denys e Lott. Gordon concede destaque para o “óbvio” (*obvious*) envolvimento de Goulart com os comunistas que, juntamente com Brizola, buscavam estabelecer um Estado sindical (*sindical state*) que seria o primeiro passo para a tomada do poder, caso uma mobilização anti-comunista não fosse colocada em prática imediatamente (leia-se apoio dos Estados Unidos ao movimento). O deputado informa que há uma grande possibilidade do mesmo liderar o movimento militar golpista para depor Goulart.

Com base nas informações repassadas por Angelo Mendes, Gordon descreve o General Osvino Alves como o real comandante do Exército — ao invés do então

¹³ GORDON, Lincoln. *Telegram no: 66*. 6 jul. 1962.

ministro da Guerra Machado Lopes. Para Gordon, o general Osmino Alves seria um “enorme obstáculo” (*formidable obstacle*) à articulação contra o presidente entre os militares brasileiros. Apesar de “mal visto” (*disliked*) dentro do Exército, seria difícil convencer os subcomandantes de Alves a agir contra o General, pois os mesmos compartilhariam de um senso de “disciplina” (*discipline*) e “dedicação à legalidade” (*dedication to 'legality'*).

Gordon lista, então, uma série de comandantes do Exército apontados como “definitivamente” alinhados com os golpistas: os generais Maurrell Filho (comandante da Primeira Região Militar), João Punharo Bley (Comandante da Divisão de Artilharia), Costa e Silva — comandante da Quarta Região Militar e possível ministro da Guerra, caso a empreitada fosse concretizada —, Augusto Guerreiro Lima (Comandante da Sétima Região Militar), Araújo Motta (Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas) e Cordeiro de Farias, que o antecedeu no cargo. Gordon adiciona que Guerreiro Lima, apesar de anticomunista, não seria tão “confiável” (*not as reliable*) quanto Maurrell por ser “suscetível à corrupção” (*vulnerable to money*).

Por fim, Gordon destaca uma fala de Mendes que ressalta a “*identity of interest*” entre os dois países, termo usado em contextos diplomáticos, políticos ou empresariais que indica uma situação onde ao menos duas partes compartilham objetivos, preocupações ou necessidades semelhantes, levando-as a agir de forma alinhada ou a cooperar. O registro dessa expressão é instrumentalizado por Gordon, ao ressaltar o quanto o deputado espera que os Estados Unidos não desaprove (*frown on*) a articulação militar para depor o presidente, que seria a única forma de salvar a democracia brasileira. Nesse telegrama diplomático¹⁴ evidencia-se a construção discursiva de Gordon do “problema” do Brasil, através das informações repassadas pelo deputado Angelo Mendes: a presença de Goulart no poder, influenciado por lideranças comunistas e atribui adjetivos negativos como “obstáculo”, “não tão confiável” (*not as reliable*) e “suscetível à corrupção” (*vulnerable to money*) para descrever um dos generais supostamente alinhados ideologicamente ao presidente. Destacamos que, em 1962, as palavras “golpe militar” já eram empregadas para descrever o movimento que depor o presidente brasileiro, e o embaixador se mostrava bem informado sobre a conspiração nos

¹⁴ GORDON, Lincoln. *Telegram no: 66*. 6 jul. 1962.

grupos militares e nos círculos de políticos brasileiros alinhados aos Estados Unidos.

No âmbito militar, um telegrama de 19 de julho de 1962 descreve a “insistência” (*insistance*) de Goulart em nomear como ministros militares, oficiais “impopulares” (*unpopular officers*), “parte de um processo de minar a coesão das forças armadas como o maior centro de resistência”. O embaixador descreve que a expectativa gira em torno de uma “gradual mudança” no comando das forças, em prol do aumento do número de “nacionalistas extremos” (*extreme nationalists*), anteriormente presentes em “pequena minoria” (*small minority*)¹⁵. Gordon legitima um curso de ação por parte dos Estados Unidos ao descrever que não vê futuro em empregar esforços para mover o posicionamento político de Goulart da extrema-esquerda para o centro e que uma aproximação da ala moderada do Congresso brasileiro e dos governadores na mesma linha, trariam mais ganhos políticos para os Estados Unidos.

Em telegrama de 8 de agosto de 1962, é analisada a demanda do primeiro-ministro Brochado da Rocha em antecipar o plebiscito que entregaria “poderes especiais” a Goulart e considera que essa situação não é tão extrema quanto a inevitável dissolução do conselho de ministros — cuja formação foi mencionada no telegrama anterior — e a “renovação da crise política”, ao descrever que Brasília está “transbordando com rumores de golpes e contragolpes, em torno da busca de Goulart por plenos poderes” (*Brasilia teeming with rumours of coups, counter coups centering around Goulart’s drive for full powers*). O telegrama menciona que, de acordo com o presidente da União Democrática Nacional (UDN), houve um acordo com o Partido Social Democrático (PSD) para que o Congresso rejeite a concessão de poderes que não sejam “absolutamente necessários” e não aprove um plebiscito antecipado. Porém, Gordon entende que os ministros militares — principalmente os ministros da Aeronáutica e da Marinha — são favoráveis ao adiamento do plebiscito pois estão “confiantes” que as forças armadas não apoiariam nenhum ato ilegal que a administração de Goulart pudesse realizar. Nesse ponto, articula-se a imagem dos militares como agentes legalistas e estabilizadores da ordem.

¹⁵ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 171*. Rio de Janeiro: 19 jul. 1962.

Com a reformulação do gabinete de ministros promovida por Goulart em 1963, é relatado¹⁶ um “esforço” do presidente em se desvencilhar dos grupos esquerdistas que compunha seu governo e ocupar um posicionamento político mais ao centro, ato muito valorizado pelo embaixador norte-americano. A reforma ministerial, que entregou cargos para sujeitos “mais conservadores” do que os anteriores, culminou na primeira descrição de Goulart de forma positiva na correspondência diplomática do embaixador. O presidente brasileiro é representado como mais “seguro de si”, “aliviado”, “cordial” ao se dirigir a Gordon e “feliz”.

Um memorando de conversa relata¹⁷ que, frente ao agravamento da crise política devido às demonstrações públicas de inclinação à esquerda, Goulart procurou demonstrar um posicionamento político mais “responsável” de centro e recuar. Porém, a aparente submissão do presidente a sujeitos de extrema-esquerda, como Leonel Brizola, Almino Afonso e grupos como o “dispositivo” militar, que entenderemos mais à frente, estariam dificultando o reposicionamento político do mesmo. Nesse sentido, as “forças de esquerda” estariam se organizando para financiar uma greve geral dos trabalhadores e provocar uma cisão no Exército com a alegação de que os sargentos do Exército se juntariam a eles, algo que Gordon aponta não se concretizar. Para Gordon, Goulart está tentando se beneficiar (*straddling*) da situação política, enquanto busca manter o apoio de Brizola e dos aliados da “extrema-esquerda”, mas a “polarização” acentuada por esse grupo está tornando essa tarefa cada vez mais difícil. O embaixador aponta que a solução seria “fortalecer” sujeitos que estariam pressionando um guinada de Goulart ao centro, como Dantas, Krueel e Balbino, para impedir que o presidente concretize a intenção de instalar uma “república sindicalista”, aos moldes do peronismo e estaria tentando enfraquecer a oposição militar ao estabelecimento de um regime autoritário pelo presidente. Para Gordon, seria difícil que, nos dois anos restantes de mandato, em 1963, Goulart fosse capaz de estabelecer “controle absoluto” sobre as forças armadas.

No fim de julho de 1963¹⁸, um telegrama retrata os problemas políticos de Goulart perante a aprovação de sua proposta de reforma agrária e com o aprofundamento dos problemas econômicos, fatores que o afastaram da imagem de

¹⁶ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 106*. Rio de Janeiro, 17 jul. 1963.

¹⁷ DEPARTAMENTO DE ESTADO. *Memorandum of conversation: Current Situation in Brazil*. Washington, 10. jun. 1963.

¹⁸ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 185*. Rio de Janeiro, 29 jul. 1963.

“administrador-conciliador”. Nesse momento, o apoio a Goulart, seja por parte dos políticos ou dos grupos militares, não era tão extenso quanto o da Campanha da Legalidade, movimento considerado “justo” pelo discurso produzido por Gordon e que viabilizou sua posse em 1961. A “extrema-esquerda”, exemplificada pela figura de Leonel Brizola, estaria “enfraquecida”, “desmoralizada” e limitada a desempenhar um papel político “obstrucionista”.

Em 21 de agosto de 1963, é enviado um *airgram*¹⁹, ao secretário assistente Martin, que chegou no dia seguinte ao Departamento de Estado. No documento, são compartilhadas visões sobre a conjuntura política brasileira, em resposta a um pedido do secretário por informações sobre a “situação” do país. As instituições governamentais brasileiras, como os institutos de segurança social e o Ministério do Trabalho, são descritas tomadas de “corrupção e favoritismo” (*corruption and favoritism*) e o nível de “cinismo” (*cynicism*) entre os trabalhadores “informados” das grandes capitais, seus líderes e as instituições trabalhistas do governo é “quase universal” (*almost universal*). Além da “corrupção”, que é relatada como “a gota d’água que derrubou o regime de Vargas e pode muito bem fazer o mesmo com Jango” (*the straw that broke the back of the Vargas regime and just might do the same for Jango*).

Para além de caracterizar os políticos e militares brasileiros, a partir de 1963, o embaixador produz representações discursivas sobre a população brasileira, que a posicionam como parte do “problema” do país, ao utilizar predicativos majoritariamente negativos, mas ocasionalmente positivos para descrever o grupo. Um dos exemplos positivos está registrado em telegrama de julho de 1963²⁰, onde Gordon descreve um protesto contra a visita de uma delegação soviética à Bahia e afirma que o povo brasileiro escolheu o “caminho democrático” como o mais “compatível com seus interesses” e nunca permitirá que seus “problemas” causem o “sacrifício da liberdade”.

Em outros momentos, os telegramas descrevem²¹ que “muitos brasileiros falham” em perceber a “seriedade” da situação política brasileira e não possuem “coragem” ou são capazes de “organizarem-se” contra a instalação de um regime comunista e teriam dificuldade em não “servir” aos propósitos de um possível

¹⁹ GORDON, Lincoln. *Airgram* 254. Rio de Janeiro, 21 ago. 1963.

²⁰ Id., *Telegram no. 74*. Rio de Janeiro, 11 jul. 1963.

²¹ Id., *Memorandum of Conversation (A-215)*. Rio de Janeiro, 9 ago. 1963.

regime comunista. Nesse momento, Gordon articula o “povo brasileiro” como mais um dos “problemas” do país, ao relatar que frente ao comunismo, não haveria uma clara resistência. Gordon também descreve²² que o “jeitinho brasileiro” (*Brazilian “jeito”*) é “uma forma de improvisação imoral” (*a form of immoral improvisations*) “tolerada e disseminada” (*tolerated and widespread*) apesar de “amplamente malvista” (*wildely disliked*) pela população. Os brasileiros aceitam a “ineficiência” e a “corrupção” de seus governantes políticos sem “explodir” por conta do populismo instalado por Vargas e que perduraria durante o governo de Goulart.

Gordon reforça um discurso de²³ uma economia brasileira “desoladora” (*dismal*) composta por “grandes empresas estatais” permeadas por “corrupção e excesso de privilégios” (*corruption and featherbedding*). Para ele, os “brasileiros” não possuem as competências organizacionais e administrativas” para comandar o país de forma centralizada. Por fim, o embaixador realiza o movimento discursivo de enquadrar os militares brasileiros como parte da população brasileira²⁴, predicação inédita até então, ao categorizá-los como “tipicamente brasileiros” por não serem capazes de se organizar para realizar um golpe contra Goulart.

4.2. Construção da “solução”: atores políticos aptos a resolver o “problema” e a intervenção política dos Estados Unidos através da política externa

4.2.1. Militares brasileiros

Os militares brasileiros são construídos no discurso produzido por Lincoln Gordon como atores fundamentais da política brasileira. Apesar de serem construídos desde 1961 como a “solução” para os problemas do país, os militares brasileiros também recebem adjetivos negativos devido ao posicionamento político adotado em relação a Goulart. Os telegramas retratam²⁵ que os militares “falharam” em impedir que Goulart tomasse posse em 1961 com a renúncia de Jânio Quadros e cederam à Campanha da Legalidade, liderada por Brizola. Os militares também “falharam” em impedir o plebiscito de setembro de 1962 que entregou plenos

²² Id., *Airgram* 254. Rio de Janeiro, 21 ago. 1963.

²³ GORDON, Lincoln. *Airgram* 254. Rio de Janeiro, 21 ago. 1963.

²⁴ Id., *Telegram no.* 2275. Rio de Janeiro, 22 mai. 1963

²⁵ Id., *Telegram no.* 924. Rio de Janeiro, 2 nov. 1962.

poderes para Goulart e restaurou o presidencialismo no Brasil e, a partir de 1963, o discurso constrói os militares como um grupo coeso e inicia uma distinção entre os “bons” militares, que são os “democratas” e “legalistas”, e se refere aos militares que apoiam o presidente João Goulart como “golpistas” ou “gorilas”. Em relação ao grupo de militares caracterizado por Gordon como “golpista”, é importante apontar que este grupo é definido na historiografia brasileira como nacionalista, já que se opunha a um alinhamento automático com os Estados Unidos.

Em agosto de 1962, o telegrama 422²⁶ descreve o Exército brasileiro como “anticomunista” (*anti-communist*), mas não necessariamente de “direita” (*right wing*), e defende que os interesses de segurança e os objetivos da política externa dos Estados Unidos poderiam ser prejudicados (*jeopardized*) caso houvesse corte nos auxílios para os militares brasileiros. As forças armadas brasileiras são caracterizadas como “a mais forte barreira contra o domínio da esquerda e preservariam o caráter democrático” da política brasileira (*armed forces here unquestionable strongest barrier against leftist take-over while still preserving democratic character*). Já nesse momento, se concede importância para “a força dos elementos reformistas e não-comunistas nas forças armadas, que por vezes podem ser fortemente nacionalistas” (*one aspect armed forces which becoming clearer is strength of non-communist reformist [if sometimes strongly nationalist] elements therein*) e para a importância desse comportamento através da continuidade do apoio dos Estados Unidos “antes que a extrema-esquerda convença o povo brasileiro” (*before extreme left convinces Brazilian people*) que a única esperança é um “método revolucionário” (*revolutionary procedure*). Nesse telegrama, Gordon defende que, caso fosse cortada a assistência militar enviada pelos EUA, os gastos militares não seriam reduzidos, mas haveria um remanejamento de verba para compensar o orçamento militar, ação que poderia “enfraquecer” (*weaken*) os laços entre os dois países e, principalmente, entre os Estados Unidos e as forças armadas brasileiras que são “predominantemente pró-Estados Unidos”.

No telegrama de 20 de agosto de 1962²⁷, Gordon relata que “Deve-se fazer uma clara distinção entre as forças armadas brasileiras e as da maioria dos países hispano-americanos” (*Clear distinction should be made between Brazilian armed*

²⁶ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 422*. Rio de Janeiro, 20 ago. 1962.

²⁷ Id., *Telegram no. 433*. Rio de Janeiro, 20 ago. 1962.

forces and those most Spanish-American countries), ao destacar que as forças armadas brasileiras não deveriam ser comparadas com as dos países hispano-americanos uma vez que elas “refletem de forma razoavelmente fiel” (*reasonable faithfull reflection*) a estrutura da democracia brasileira, pois reúnem “elementos” desde a “extrema-direita” (*extreme right*) até a “extrema-esquerda” (*far left*). O embaixador entende que o Exército, mais que a Marinha e a Aeronáutica, possui uma reputação de “guardião da constituição e da ordem institucional e pública” e “quase nunca” se destacou por ser de “extrema direita ou reacionária”, além de ser a única “força policial efetiva” e a “mais efetiva força estabilizadora do país”. O “prestígio” do Exército brasileiro é descrito como tão grande, que “comunistas e outros esquerdistas” têm medo de atacá-lo.

Gordon, ao perceber²⁸ a reticência dos militares brasileiros em desempenhar restritivamente funções associadas à segurança interna, busca explorar o que denomina de a “psicologia do nacionalismo militar”. Devido à autopercepção dos militares brasileiros como racialmente superiores aos pares hispano-americanos, Gordon relata os benefícios de explorar essas nuances para os Estados Unidos em prol de cultivar uma relação de mais proximidade com as forças armadas brasileiras. Então, o embaixador ratifica essa construção discursiva ao caracterizar os militares brasileiros como forças armadas “dignas de uma grande nação” e alimenta a crença que havia uma “relação especial” entre os militares brasileiros e norte-americanos.

Ao mencionar “a longeva e próxima colaboração” (*long-standing and close collaboration*) entre as forças brasileiras e norte-americanas, principalmente durante e após a Segunda Guerra Mundial, Gordon realiza um movimento de aproximação identitária dos dois grupos ao pontuar que os brasileiros não são “aristocráticos”, como outros militares hispano-americanos e repudiam o fascismo²⁹. Ao conceder destaque para o Exército, que “é, significativamente, o elemento mais anti-comunista da nação” (*the nation's most significant anti-Communist element*), o discurso articulado pelos telegramas cria condições para a legitimação de um curso de ação onde a “influência” dos Estados Unidos no Brasil se dará através do *Military Assistance Program* (MAP) e do envio de representantes para apoiar as unidades do Exército, da Marinha e da Aeronáutica do “maior e, certamente, mais

²⁸ GORDON, Lincoln. DEPCIRCTEL 1530. Rio de Janeiro, 4 mar. 1964.

²⁹ Ibid.

importante país da comunidade latino-americana” (*the largest and certainly the key country in the Latin American community*).

Ao analisar os objetivos do Exército brasileiro³⁰, Lincoln Gordon aborda o plano de modernização que busca implementar uma indústria local que supra as necessidades essenciais da força no prazo de 15 anos, a partir de 1963. Essa seria uma “aspiração natural” compatível com o Exército de um país que, eventualmente, atingirá um “*status* de grande potência” (*great power status*). O “desejo por independência” por parte do Exército não é considerado “perigoso” (*danger*), mas Gordon ressalta a posição dos Estados Unidos no fornecimento de assistência para evitar que o Brasil recorra a países sob influência socialista para obter sua base industrial e produzir rifles automáticos.

Nos telegramas de Gordon, a força militar brasileira é discursivamente descrita³¹ como “modesta” (*modest*) em números, em “comparação com a maioria dos países do mundo” (*in comparison to most countries of the world today*), naquele período, da década de 1960. Mesmo assim, o Brasil seria a “a principal nação do hemisfério” (*leading nation of the hemisphere*), que estaria se “aproximando do *status* de grande potência” (*approaching large power status*), “consciente” (*conscious*) da necessidade que as “forças armadas se tornem compatíveis com esse *status*” (*need for armed forces commensurate with such status*). Gordon entende que é “contraprodutivo e inútil” (*counter-productive and useless*) para os interesses dos Estados Unidos propor que o repasse financeiro seja “melhor utilizado” em projetos de cunho econômico e social — “tese” (*thesis*) que militares e civis do governo brasileiro não aceitariam. Nesse caso, Gordon enfatiza o “importante” papel policial desempenhado pelos militares brasileiros, fortalecendo a imagem do militar brasileiro como essencial para a segurança interna. Com essa ideia defende-se a manutenção dos repasses via MAP diretamente para as forças armadas brasileiras por reconhecerem a importância do setor militar para a “potência” que o país se tornaria.

O direcionamento dos recursos do MAP para programas de ação cívica e de segurança interna buscava acentuar o papel “tradicional” e “significante” dos militares brasileiros no desenvolvimento econômico e social do país, assim como esperava “inspirá-los a desempenhar um papel ainda maior no futuro” (*hope to*

³⁰ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 1572*. Rio de Janeiro, 20 fev. 1963.

³¹ *Ibid.*

inspire them to play an even larger role in the future)³², ao ressaltar a importância da contribuição brasileira para a defesa do hemisfério sul. Por isso, para Gordon, seria importante que os Estados Unidos prosseguissem com os repasses armamentistas e financeiros, para que os militares brasileiros se sentissem valorizados e seguissem desempenhando o papel doméstico “cívico” e “policial” que interessava o país norte-americano³³. São, por fim, listadas no telegrama, atividades “normais” que seriam desempenhadas pelas forças armadas brasileiras, como: “a doutrinação em princípios democráticos para 40 mil recrutas”, a ocupação de cargos “especializados e técnicos” no governo federal, por conta da falta de pessoal competente, a “colonização” do país, atividades de ensino em escolas e instrução de professores, construção de infraestrutura como estradas, escolas e hospitais.

A partir de 1963³⁴, o discurso produzido por Gordon realiza um movimento de bifurcação. Perante a impossibilidade de tratar as forças armadas, principalmente o Exército brasileiro, como um todo, unificado e coeso, após as forças armadas não atuarem para impedir a posse de Goulart em 1961, o embaixador divide discursivamente as forças armadas brasileiras em dois grupos: o “dispositivo”, composto por militares “nacionalistas de esquerda” e “comunistas”³⁵ que apoiariam abertamente a manutenção do poder de Goulart, por meio da presidência, ou, como o embaixador constrói em seu discurso, através de um golpe de estado; e o grupo “democrático”, “amigável aos EUA”, composto por militares “anticomunistas” e “anti-Goulart”, que opuseram sua posse e a implementação do presidencialismo e estariam conspirando para remover o presidente do poder de forma legal, ou seja, um grupo “legalista”³⁶. Esse último grupo de militares receberiam o apoio dos Estados Unidos para realizar a empreitada.

Em telegrama de 1963³⁷, é apontado que os oficiais “amigáveis” aos Estados Unidos têm perdido seus “bons” empregos e que os militares sem “fortes convicções”, os “esquerdistas” e “anti-americanos” estão se alinhando ao “dispositivo” militar de João Goulart, chefiado pelo General Osvaldo Alves. A ocupação de cargos importantes no Exército por militares associados a esse grupo

³² GORDON, Lincoln. *Telegram no. 1572*. Rio de Janeiro, 20 fev. 1963.

³³ Id., DEPCIRCTEL 1530. 4 mar. 1964.

³⁴ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 1593*. Rio de Janeiro, 23 fev. 1963.

³⁵ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 165*. Rio de Janeiro, 25 jul. 1963.

³⁶ Ibid.

³⁷ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 1593*. Rio de Janeiro, 23 fev. 1963.

desperta preocupação e promove o temor que, caso Goulart removesse Amaury Kruel do Ministério da Guerra — que possui "apoio popular" e seria "leal" caso o presidente não engajassem em atos ilegais ou de orientação "*pro-bloc*"— e nomeasse Osvino Alves em seu lugar, se formaria uma situação propícia para os "esquerdistas" obterem "controle" sobre as forças armadas brasileiras. Perante essa situação e à falta de clareza sobre as "intenções" de Goulart ao nomear o alto-escalão do Exército, o embaixador não consegue relatar qual será o seu futuro.

Em maio de 1963³⁸, são descritas duas articulações golpistas contra Goulart: Uma capitaneada pelo governador de São Paulo, Adhemar de Barros e uma paralela, no Exército, liderada pelo General Olympio Mourão, estaria recebendo apoio das elites paulistas para realizar um golpe contra Goulart. Gordon relata rumores sobre movimentações golpistas, mas, para ele, apenas o posicionamento das forças armadas brasileiras decidiria a situação. No caso de um maciço suporte ao governo de Goulart, qualquer tipo de insurreição seria exterminada; numa situação de golpe contra o presidente, os militares não precisariam de apoio externo para derrubar o regime. Posteriormente, os telegramas³⁹ apontam para a ideia de que a conspiração do grupo de militares dispostos a depor Goulart, que estaria alinhado aos interesses dos Estados Unidos, é "tipicamente brasileira" (*typically brazilian*), por não ser unificada, e por "sofrer" pela presença de muitos "pretensos líderes" (*would be leaders*).

No mesmo mês, o ministro Kruel ordenou a prisão de subtenentes, sargentos e oficiais que reivindicavam elegibilidade para concorrer a cargos políticos, cuja proibição constava na Constituição de 1946 e foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal. O movimento, que vinha obtendo destaque político desde 1961, ao apoiar a posse de Goulart, foi compreendido por Gordon como uma radicalização dos sargentos, que, ao protestarem, teriam quebrado a hierarquia e a disciplina, valores basilares que Kruel, ao ordenar as prisões, reafirmava dentro das forças armadas.

Em julho de 1963⁴⁰, em conversa com Gordon, Goulart justifica a reforma ministerial promovida em junho de 1963, que resultou na exoneração dos ministros San Tiago Dantas e Amaury Kruel, ambos descritos discursivamente como forças que empurrariam Goulart a um posicionamento de centro-direita. É registrado que

³⁸ Id., *Memorandum of conversation*: A-1355. São Paulo, 22. mai. 1963.

³⁹ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 2275*. Rio de Janeiro, 22 mai. 1963.

⁴⁰ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 106*. Rio de Janeiro, 17 jul. 1963.

Dantas havia mencionado ao presidente que substituir Krueel seria um problema para os militares e, provavelmente, causaria uma insurreição. Jango escolheu pela remoção por entender que, caso não intervisse, estaria sujeito ao grupo militar e não conseguiria governar de forma autônoma. Portanto, o presidente decidiu substituir todos os ministros militares e também realizar mudanças nos ministérios chefiados por civis. Três generais asseguraram a Goulart que não haveria reação na caserna com a demissão de Krueel, porém, o presidente foi informado que caso demorasse para anunciar sua decisão, o clima poderia se deteriorar e uma resposta poderia ser organizada. A demissão de Amaury Krueel acirra os ânimos e provoca um envolvimento mais direto dos militares na política. Até então, o discurso produzido sobre os militares os colocou numa posição de “proteção”⁴¹ de Goulart contra sua deposição.

O novo ministro da Guerra, Jair Dantas Ribeiro assume e consegue controlar momentaneamente o ímpeto intervencionista das forças armadas e os problemas disciplinares no âmbito do Exército, potencializados pela revolta de maio. O militar é descrito⁴² como um “soldado puro”, sem grandes interesses políticos, nem inclinado a se associar com os “comunistas”, que estaria comprometido em reafirmar valores disciplinares e hierárquicos no Exército. Nesse momento, Gordon compreende e registra em sua correspondência que um golpe contra Goulart só seria possível se houvesse uma unificação dos militares contra o presidente.

No mês seguinte⁴³, Gordon relata, em conversa com o alto escalão burocrático dos Departamentos de Estado e de Defesa dos Estados Unidos, as possibilidades de golpe contra o governo de João Goulart. Para o embaixador, existem duas opções extremas: um golpe realizado por uma parte minoritária (ele não diz qual) das forças armadas, que, provavelmente não seria efetivo; e um golpe em resposta a um ato ilegal do presidente, que uniria os militares contra o regime e deporiam o presidente. Porém, frente aos diversos pedidos de apoio que recebeu dos dois lados, os quais considera serem “irrealistas”, Gordon defende que a linha de ação dos Estados Unidos envolva apoiar posições “intermediárias” entre esses dois extremos.

⁴¹ Id., *Telegram no. 185*. Rio de Janeiro, 29 jul. 1963.

⁴² Id., *Memorandum of Conversation (A-215)*. Rio de Janeiro, 9 ago. 1963.

⁴³ DEPARTAMENTO DE ESTADO. *Memorandum of conversation: Current Situation in Brazil*. Washington, 10. jun. 1963.

No início de março de 1964⁴⁴, ainda sem saber quando exatamente o golpe aconteceria, mas ciente que havia uma conspiração vigente, Gordon envia um telegrama recuperando as descrições que realizou sobre os militares brasileiros ao longo desses três anos, com ênfase especial para os membros do Exército. Os militares são retratados como um “fator essencial” para conter os excessos do governo Goulart e assegurar a realização de eleições justas em 1965. Que, ao contrário de membros de outras forças armadas “hispano-americanas”, os brasileiros não são uma “casta aristocrática” distante do público, numa tentativa de aproximar identitariamente os militares brasileiros dos militares norte-americanos. Apesar de apontar novamente a existência de poucos militares suscetíveis a ideais nacionalistas de esquerda, os militares brasileiros voltam a ser construídos como um grupo coeso em um momento crucial, onde, sabidamente, um golpe seria dado a qualquer momento. Para viabilizar o apoio dos EUA, os militares brasileiros são descritos como “moderadamente nacionalistas”, “pró-Estados Unidos”, “constitucionalistas democráticos” e não aderem a ideais fascistas.

Lincoln Gordon, então, aguarda pelo momento “galvanizador”, que unificaria os militares em prol de um golpe contra Goulart. Em um comício para tentar mobilizar a população em torno das reformas de base que estavam tramitando no Congresso, João Goulart discursa na Central do Brasil, em março de 64. Nesse momento, o presidente apoia as reivindicações dos revoltosos da Marinha, que deram origem a uma crise ao se rebelarem por mudanças na corporação, principalmente por direitos aos marinheiros. As forças armadas percebem o movimento militar e a expressão de apoio de Goulart como uma grave quebra de hierarquia, e em conversa com o governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, Gordon é informado que os comandantes militares do estado estavam se organizando, com o apoio do governador e da política local e consideraram o posicionamento de Goulart como “a gota d’água” (*the last straw*). O embaixador descreve o conluio entre autoridades civis e militares e aponta esse momento como “a última boa oportunidade” para os Estados Unidos apoiarem uma ação do grupo militar “anti-Goulart”, já que posições de comando estratégicas foram ocupadas por seus membros e uma unificação política dos grupos militares seria facilmente viabilizada para os objetivos golpistas⁴⁵. Nesse momento, os militares descritos

⁴⁴ GORDON, Lincoln. DEPCIRCTEL 1530. Rio de Janeiro, 4 mar. 1964.

⁴⁵ GORDON, Lincoln. DEPTTEL 1296. Rio de Janeiro, 31 mar. 1964.

como “legalistas”, “democráticos” e “anti-Goulart” passam a ser descritos como os “revolucionários” que promoveriam a “Revolução Democrática de 1964”, ou seja o Golpe Civil-Militar de 1964.

4.2.2. Deputados e governadores brasileiros

Gordon estabelece uma relação de proximidade com variados políticos brasileiros, a exemplo de deputados e governadores, que é retratada em diversos telegramas. Em correspondência de 1962⁴⁶, Lincoln Gordon conversa com o deputado Angelo Mendes que se apresenta como líder de uma articulação golpista contra Goulart. Nesse primeiro momento, o deputado, que afirma obter apoio de outros políticos e militares, se destaca como uma primeira “solução”, na forma de uma oposição política e militar, abertamente pró-Estados Unidos com intenções “legítimas” de depor o presidente. São utilizadas palavras de cunho positivo para descrever o deputado que o informa — “preocupação” (*concern*), “seriedade” (*seriousness*) e “esforço” (*effort*) — e os militares brasileiros “disciplina” (*discipline*) e “dedicação à ‘legalidade’” (*dedication to ‘legality’*).

Porém, em telegrama de 13 de setembro de 1962⁴⁷, o primeiro com o carimbo *Retain or Destroy*, que indica que caso o documento não seja arquivado, deve ser destruído para conter a disseminação das informações registradas nele, são remetidas informações do governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, sobre a tentativa de golpe que Goulart estaria planejando com apoio do comandante da Primeira Região Militar (*First Army*), do comandante do Corpo de Fuzileiros Navais (*Marine Corps*) e da Força Aérea, que seria articulado conjunto a uma greve geral de trabalhadores. O governador informa que Nelson de Mello, Ministro da Guerra, garantiu que impediria a greve geral dos trabalhadores e prenderia os líderes trabalhistas, o secretário de Segurança Pública e os líderes comunistas. Gordon relata que as medidas tomadas seriam suficientes para impedir o golpe e, se Goulart tentasse e falhasse, seria imediatamente removido do cargo de presidente, o que discursivamente é registrado como o melhor resultado para a nação.

⁴⁶ Id., *Telegram no. 66*. 6 jul. 1962.

⁴⁷ Id., *Telegram no. 601*. Rio de Janeiro, 13 set. 1962.

Na correspondência A-254⁴⁸, Gordon reage à adjetivação de Carlos Lacerda, na época, governador do estado da Guanabara, como “reacionário irresponsável” e defende que “isso é o Brasil” (*this is Brazil*) e a linguagem “destemperada” (*intempered*) e as “manobras bruscas” (*sharp maneuver*) do governador constituem a “norma padrão”, mas que Lacerda é “democrata, progressista e reformista” e não um “reacionário”. O governador é descrito como “um administrador competente, que possui coragem e integridade” (*competent administrator; courage and integrity*), elementos raros no Brasil e que o apoio direcionado a Lacerda e criticado pelo governo de Goulart é um “comportamento normal” por parte do país norte-americano.

Gordon relata que o regime de Goulart está “atacando” os Estados Unidos por eleger “favoritismos” e por apoiar Carlos Lacerda de forma “moral e material” e não acredita que o encerramento desse apoio beneficiaria a relação com o presidente brasileiro e seus assessores, assim como nenhuma atitude ou concessão por parte dos Estados Unidos mudaria o “anti-americanismo” cultivado pelo governo de Goulart, nem alteraria a “perigosa direção” (*dangerous direction*) que o regime estaria tomando. Nesse momento, Gordon constrói ativamente um Estados Unidos comprometido em “ajudar a solucionar” os problemas brasileiros e uma oposição “obstrucionista” de Goulart contra as políticas norte-americanas e afirma que nenhuma atitude por parte do país norte-americano mudaria os objetivos de Goulart enquanto presidente do Brasil.

No memorando de conversa A-1355⁴⁹, Gordon se reúne em São Paulo com um sujeito cujo nome se encontra censurado no documento. São relatadas informações sobre as intenções do governador de São Paulo da época, Adhemar de Barros, de organizar uma resistência constitucional aos moldes da Revolução de 1932 perante a iminente tentativa do Governo Federal de “comunizar o país”. O governador estaria angariando apoio logístico e operacional como caminhões e armamentos para munir seu grupo que seria composto, inclusive, por civis, já que o movimento não aparentava obter apoio concreto dos militares. O relator considera a ideia de Barros uma “completa loucura”, aponta que nenhum movimento revolucionário poderia ser colocado em prática sem o apoio das Forças Armadas e

⁴⁸ GORDON, Lincoln. *Airgram* 254. Rio de Janeiro, 21 ago. 1963.

⁴⁹ Id., *Memorandum of conversation* A-1355. São Paulo, 22. mai. 1963.

que a única parte “lúcida” do plano é que o governador aguardaria por uma ação de Goulart, como o fechamento do Congresso, para agir.

Em março de 1964⁵⁰, na iminência do Golpe, um telegrama descreve o plano das “forças reacionárias” lideradas pelos governadores Carlos Lacerda, Adhemar de Barros, Magalhães Pinto e Ildo Meneghetti que estariam contando com apoio de militares de São Paulo, Porto Alegre e Minas Gerais para “conter” Goulart. Nesse momento, é construída discursivamente a mobilização civil nas ruas, o exemplo da Marcha da Família com Deus pela Liberdade, parte importante do “esforço” para combater as intenções “golpistas” de João Goulart, a ser realizada no dia 2 de abril.

4.3. A intervenção política

Os militares brasileiros foram construídos discursivamente na correspondência diplomática⁵¹ de Lincoln Gordon como os atores que “moderavam” a cena política brasileira e mantinham as relações políticas dentro da constitucionalidade e dos limites legais. Se destacavam como “administradores” treinados que ocupavam importantes cargos governamentais. Na produção textual diplomática, o apoio ao grupo não resultaria em uma ditadura fascista, pois a grande maioria era fiel ao constitucionalismo e à democracia e, no caso de uma articulação para derrubar o governo brasileiro, os militares rapidamente reergueriam as instituições democráticas e retornariam o poder para os civis.

O chefe do Estado-Maior do Exército, Humberto Castelo Branco, surge como opção ao redigir uma carta aos generais e oficiais da força, analisando a situação política brasileira e reafirmando o “papel tradicional” do Exército em ser “um defensor partidário das instituições democráticas”. Castelo Branco é discursivamente descrito como o mais “enérgico, corajoso e responsável” general da ativa, que estaria liderando um grupo de “resistência democrática” aos moldes dos objetivos de política externa norte-americanos. O general se destaca como uma “boa” liderança que estaria implementando elementos organizacionais faltantes, que centralizariam os militares brasileiros, permitiram que as forças armadas

⁵⁰ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 2117*. Rio de Janeiro, 30 mar. 1964.

⁵¹ Id., DEPCIRCTEL 1530. Rio de Janeiro, 4 mar. 1964.

dessem o golpe e “restaurassem” a democracia brasileira com a deposição de João Goulart⁵².

Em 28 de março, burocratas norte-americanos se reuniram para analisar a situação política brasileira e pedidos de Lincoln Gordon para viabilizar o golpe civil-militar de 1964⁵³. O grupo composto por generais e funcionários do departamento de Estado entende que, apesar de ser preferível aguardar pelas eleições, não poderiam ficar apenas assistindo o Brasil “ir pelo ralo” (*dribble down the drain*). Eles não sabiam exatamente quando haveria um movimento de reação dos militares brasileiros contra o regime e consideraram que o grande problema da situação seria uma “não-reação”, ou seja se o grupo não fizesse nada em resposta às ações de Goulart.

Gordon havia requisitado⁵⁴ uma pequena entrega submarina de armas, que intrigou o grupo, já que “os militares americanos devem ter muitas armas” e poderiam entregar uma quantidade expressiva; petróleo, pelo temor que grupos comunistas infiltrados na Petrobras⁵⁵ sabotassem o abastecimento para os “grupo democrático” que daria o golpe, pedido que foi acatado e gerou o envio de petroleiros da Esso em direção a São Paulo; uma força-tarefa naval que se posicionasse no Atlântico Sul, pedido que o grupo de burocratas não entendeu como poderia ajudar as forças anti-Goulart naquele momento; e uma declaração pública em tom de preocupação na imprensa norte-americana, mas que não abra margens para uma falta de interpretação por parte do Departamento de Estado sobre a natureza do movimento “revolucionário”.

No mesmo dia, Gordon recebe uma resposta da reunião interdepartamental realizada, com questionamentos sobre o suporte logístico requisitado. Em reunião, os burocratas norte-americanos entenderam que o maior problema aparente seria a falta de combustível para a ação do Exército, entrega que já estaria sendo arquitetada e questionam se os militares brasileiros não seriam capazes de proteger a área de São Paulo na qual o petroleiro atracaria, ao entenderem que a força-tarefa naval serviria para esse propósito. Caso fosse estritamente necessária a participação de militares norte-americanos, o grupo temia não conseguir encobrir a operação. No documento fica nítido que as preocupações relatadas por Gordon são

⁵² Id., *Telegram no. 2084*. Rio de Janeiro, 26 mar. 1964.

⁵³ CHASE, Gordon. *Memorandum of conversation*. Washington, 28 mar. 1964.

⁵⁴ CHASE, Gordon. *Memorandum of conversation*. Washington, 28 mar. 1964.

⁵⁵ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 1171*. 4 dez. 1963.

compartilhadas e, se o pior acontecesse (*the worst comes to worst*), o apoio necessário para uma ação efetiva seria concedido.

No dia do golpe que depôs Goulart⁵⁶, o petroleiro requisitado foi designado para ir ao Brasil em conjunto com quatro destróieres, dois destróieres de escolta e um navio-tanque da força tarefa naval. Os Estados Unidos também planejaram enviar 110 toneladas de armamentos e munições a bordo de 10 aviões cargueiros. Porém, o acesso aos equipamentos e suprimentos só seria liberado se o grupo anti-Goulart obtivesse legitimidade e pudesse angariar o reconhecimento dos Estados Unidos e de outras nações americanas. O telegrama termina afirmando que o envio dos navios-tanques e da força tarefa naval não configura um envolvimento dos Estados Unidos na situação política brasileira e pode ser observado como um exercício naval “normal”.

Em abril de 1964⁵⁷, Lincoln Gordon comenta a formação do novo governo e as escolhas políticas para o gabinete ministerial que seria formado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli — com autorização e veto dos militares, que estavam comprometidos em “limpar” o governo da presença de “personagens (políticos) inaceitáveis”. Porém, devido a presença de Juscelino Kubistchek, dos governadores que apoiaram o golpe e uma maioria partidária do PSD e do PTB no Congresso que buscava reintegrar “as velhas raposas”, ou seja, políticos desgastados e corruptos no governo, o alto escalão do grupo militar “revolucionário” que liderou o golpe, não abriu espaço para a restauração da democracia brasileira que Gordon esperava sob a justificativa de que a instauração de um governo militar livraria o Brasil de seus problemas políticos.

Perante pressões, principalmente de Carlos Lacerda, para o adiantamento das eleições, a ideia de um candidato militar ganha apoio entre governadores. Os militares, então, decidem por uma “rápida eleição” direta de uma figura militar. Nesse momento, Castelo Branco obtém destaque novamente, e seria a “eminência parda” que respaldaria o novo governo de Eurico Dutra e normalizaria a situação política do Brasil. Porém, devido à sua idade avançada, Dutra decide abrir mão da candidatura em prol de Castelo Branco. O general é construído como um militar “democrata”, “constitucionalista” que não faria nada que ferisse a Constituição brasileira e, por ser Chefe do Estado-Maior do Exército, estaria proibido de se candidatar a presidente. Porém, caso houvesse uma eleição direta para a presidência

⁵⁶ RUSK, David. *Telegram no. 1350*. 31 mar. 1964.

⁵⁷ GORDON, Lincoln. *Telegram no. 2178*. Rio de Janeiro, 4 abr. 1964.

através do Congresso, não haveria impedimentos nem necessidade de Castelo Branco realizar uma campanha presidencial⁵⁸. Lincoln Gordon defende que o “esgarçamento” da Constituição brasileira seria um “pequeno preço a ser pago” por uma solução política rápida, capitaneada pelos militares brasileiros. Mas, o embaixador se preocupa com a possível desistência de Castelo Branco do cargo de presidente, perante sua inelegibilidade constitucional, contudo, afirma que, caso o Congresso permitisse a posse do general, ele não a negaria.

O embaixador Lincoln Gordon, por fim, percebe que os desdobramentos políticos brasileiros não são compatíveis com a realidade que construiu ao longo desses três anos. A “revolução” que os Estados Unidos apoiaram não culminou na “restauração” da democracia, mas sim em uma ditadura militar de 21 anos que promoveria todo o “derramamento de sangue” que o embaixador buscou evitar no decorrer do Golpe Civil-Militar. Com a realização do golpe, descrito como uma “rebelião democrática bem sucedida” e a tomada do controle político pelos “bons militares”⁵⁹, que instalaram um “governo” militar sob liderança de Castelo Branco, o general comunica a Gordon que não seria mais necessário o apoio logístico dos Estados Unidos⁶⁰, momento que o embaixador norte-americano percebe que os militares não vão se retirar do poder e que ele e os Estados Unidos, não terão tanto espaço para ingerir e intervir quanto no momento anterior, democrático, que foi encerrado.

Conclusão

Esse capítulo buscou analisar como os telegramas de Lincoln Gordon, enquanto embaixador dos Estados Unidos no Brasil, revelam construções discursivas sobre o que seria o “problema” do país no início dos anos 1960, especialmente a partir da figura do presidente João Goulart como líder político com viés comunista. Simultaneamente, os telegramas estabilizam uma representação dos militares brasileiros como a “solução” naquele contexto de desordem. Ao reforçar hierarquias e diferenciações entre os Estados Unidos e o Brasil, e entre militares brasileiros “democráticos” e “nacionalistas extremistas”, os telegramas de Gordon

⁵⁸ Id., *Telegram no. 2183*. Rio de Janeiro, 5 abr. 1964.

⁵⁹ BALL, George. TELCON. Washington, 1 abr. 1964.

⁶⁰ Teleconferência EXDIS 58.

possuem efeitos de poder ao criar discursivamente as condições para legitimar uma ação intervencionista norte-americana no Brasil no início dos anos 1960.

Com base na exploração teórica realizada no terceiro capítulo, a dissertação examina empiricamente como os telegramas e despachos enviados por Lincoln Gordon ao governo norte-americano criaram as condições de possibilidade para decisões políticas e estratégicas realizadas através de uma política externa intervencionista, justificada pela construção de representações sobre atores políticos brasileiros, especialmente o presidente João Goulart e membros das forças armadas brasileiras, em particular do Exército. Nessa perspectiva, os telegramas diplomáticos do embaixador Lincoln Gordon mediam a construção de narrativas e percepções norte-americanas sobre o “outro”: os atores políticos e militares brasileiros, e o próprio Brasil, como nação.

A construção da identidade dos militares como solução para os “problemas” do Brasil é realizada a partir do emprego de predicados positivos e negativos para produzir representações sobre esses sujeitos. Porém, esse processo de construção discursiva não é linear. De início, os militares são considerados como um grupo coeso, como os atores políticos que instaurariam a ordem, afastando João Goulart e sua tolerância à extrema-esquerda do poder e livrando o Brasil do comunismo. Em seguida, o discurso articulado pelos telegramas produz uma diferenciação: primeiro, representa os militares de forma homogênea, como uma força coesa e essencial para produzir a ordem política brasileira. Depois, ao entender que seus interesses não seriam atingidos sem barganha pelos militares brasileiros “incapazes de dar o golpe”, produz representações sobre dois diferentes grupos de militares: aqueles que são amigáveis, bons e agem como os Estados Unidos esperam e aqueles que não são “confiáveis”, “incompetentes”, “indisciplinados” e não alinhados aos interesses norte-americanos.

Enquanto uma identidade brasileira inferiorizada é construída através do discurso, ao mesmo passo, uma identidade estadunidense é ratificada. A articulação discursiva que exalta determinado grupo de militares como parte da “solução para os problemas do Brasil” ainda os representa de forma inferior perante a identidade norte-americana que é construída de forma concomitante. Nessa ótica, uma parcela dos próprios militares brasileiros, se tornam parte do “problema” do Brasil e o discurso é adaptado para dar conta da bifurcação: a solução passa ser um apoio intervencionista por parte dos Estados Unidos, aos militares “democratas” que

estariam dispostos a realizar uma intervenção, que culminou no Golpe Civil-Militar de 1964.

Na produção da diferenciação através do discurso, o militar brasileiro é representado como o gestor da ordem. Para o bem ou para o mal, Lincoln Gordon exalta, ao construir, a ideia do militar gestor da ordem política. Caracterizados como “competentes” ou “incompetentes”, são os atores que possuem papel central e gerenciam a ordem política brasileira. A articulação discursiva de Lincoln Gordon revela, que, na percepção dos Estados Unidos, os problemas políticos brasileiros daquele momento, seriam resolvidos pela gerência militar.

5 Considerações finais

Nesta dissertação, analisamos a construção de representações que embasaram o discurso produzido por Lincoln Gordon em sua correspondência diplomática entre os anos de 1962 e 1964, período no qual foi Embaixador dos Estados Unidos no Brasil. Em um período de emergência da Guerra Fria, onde os Estados Unidos não viam mais relevância na região da América Latina e no Brasil como parceiro estratégico, o discurso produzido por Lincoln Gordon exerce o papel de mediação para a produção de uma política externa intervencionista norte-americana através da construção de eventos, contextos e sujeitos políticos brasileiros. Ao longo dos anos, acompanhamos como o embaixador descreve, retrata e predica em seus telegramas diplomáticos um “Brasil”, um conjunto de atores políticos como parte do “problema” do país e articula uma “solução” adequada aos Estados Unidos.

Ao compreender o contexto de produção da correspondência diplomática de Lincoln Gordon, realizamos uma reflexão teórica sobre a relação entre diplomacia, política externa e o processo de construção de representações identitárias por meio do telegrama diplomático. Através de uma análise de discurso pós-estruturalista, observamos os registros na correspondência diplomática de Lincoln Gordon e como eles produziram representações identitárias sobre os atores militares e políticos brasileiros durante a década de 1960, em um frágil momento político que culminou em um Golpe Civil-Militar que obteve intervenção direta de Lincoln Gordon e de outros burocratas e militares estadunidenses.

Uma análise dos escritos de Gordon à luz de uma perspectiva pós-estruturalista da política externa, como proposto nesta dissertação, contribui para um novo entendimento sobre a ideia da existência de uma “relação especial” que supostamente vigorava entre o Brasil e os EUA desde a Segunda Guerra Mundial, a partir dos repasses de armamentos e apoio operacional que o Brasil recebeu por sua participação no conflito (Alves, 2005).

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) previa a adoção de uma política externa e um modelo de desenvolvimento econômico dependente dos Estados Unidos, onde o Brasil assumiria o papel de satélite privilegiado. Desde então, a ideia de uma “relação especial” entre os dois países é reproduzida de forma recorrente na historiografia militar brasileira. Tal concepção ganha força especialmente na década de 1950, com o pensamento do general Golbery do Couto

e Silva sobre a chamada “Doutrina de Segurança Nacional”, criada nos EUA e disseminada internacionalmente por meio das escolas de altos estudos militares, localizadas nos países sob a influência do bloco capitalista liderado pelos Estados Unidos, a exemplo da Escola Superior de Guerra (ESG) no Brasil (Gonçalves; Miyamoto, 1993).

A percepção disseminada entre os militares brasileiros era que, por meio dessa “relação especial” estabelecida, os Estados Unidos se responsabilizariam em promover o desenvolvimento industrial e tecnológico no Brasil (Gonçalves; Miyamoto, 1993). Porém, como analisamos nesta dissertação, a ideia de um “apoio operacional” norte-americano no contexto pré-Golpe Militar, e a necessidade de Gordon construir uma narrativa que justificaria esse apoio em suas correspondências, demonstram que o entendimento dessa “relação especial”, tal como imaginada pelos militares brasileiros, não foi vista de forma recíproca pelos burocratas estadunidenses. Tal diagnóstico abre uma nova frente de perguntas e incita uma investigação futura.

Uma das contribuições da presente pesquisa provém da exploração de uma fonte primária, na forma de telegramas diplomáticos, para entender as condições de possibilidade viabilizadas através da interação entre diplomatas e burocratas que originam uma determinada política externa intervencionista por parte dos Estados Unidos. Os documentos que constam na plataforma do *Opening the Archives* passaram por um processo de liberação e anulação da sua confidencialidade para serem disponibilizados publicamente. Porém, mesmo a democratização do acesso também está sujeita a restrições. Na pesquisa realizada, há casos de documentos disponíveis para consulta que foram baixados e armazenados em dispositivo pessoal e posteriormente foram removidos da plataforma, adquirindo novo *status* confidencial. Existem ao menos dez documentos salvos em nossos arquivos que foram utilizados nesta dissertação que não estão mais disponíveis na internet, situação que ressalta a fragilidade do acesso à memória que permeia um dos períodos mais obscuros da história do Brasil.

Sobre os recentes acontecimentos que vêm trazendo à tona uma série de arquivos documentais confidenciais, Wille (2016) aponta que os telegramas “vazados”, em qualquer tipo de delimitação temporal, seguem falando em nome dos Estados Unidos ao revelarem os bastidores de tomadas de decisão e da promoção de políticas intervencionistas e imperialistas, mesmo que as autoridades

e as burocracias insistam em tentar romper o vínculo entre remetente e conteúdo ou desabonar o conteúdo dessas correspondências.

Phyllis Parker, em seu livro *Brazil and the Quiet Intervention* (1979), explora os documentos confidenciais da Operação Brother Sam, que prova o envolvimento dos Estados Unidos no Golpe de 1964. A autora detalha o papel da embaixada dos Estados Unidos e do embaixador Lincoln Gordon. Nas semanas anteriores ao golpe, os burocratas e militares norte-americanos elaboraram um plano de contingência militar, denominado "Brother Sam", que incluía envio de combustível, armamentos e uma força naval para apoiar os conspiradores caso necessário.

No dia do golpe, 31 de março de 1964, a autora relata o processo de intensificação das comunicações entre a embaixada e Washington, que monitorava os acontecimentos e discutia os critérios para apoiar e reconhecer o novo governo. Parker ainda sugere que, a política de assistência econômica e militar dos Estados Unidos para o Brasil, exemplificadas pela Aliança para o Progresso e pelo MAP, contribuíram para enfraquecer o governo Goulart e fortalecer os setores que viriam a derrubá-lo. A decisão americana de suspender ajuda financeira ao governo e apoiar líderes opositores enfraqueceu ainda mais um governo instável e levanta questões sobre o papel dos Estados Unidos no desenvolvimento econômico e na soberania de países aliados.

Anos mais tarde, após retornar aos Estados Unidos, Lincoln Gordon escreve em 1987, o livro "A Segunda Chance do Brasil". Com o processo de redemocratização já em curso no Brasil, Gordon analisa economicamente as oportunidades e falhas que impediram que o país se tornasse uma potência econômica aos moldes dos países do "primeiro mundo". O ex-embaixador acredita que a "primeira chance" perdida pelo Brasil foi justamente desperdiçada pelo "desastrado" governo de João Goulart e defende que os governos estadunidenses das décadas de 1950 e 1960, que empregaram medidas assistencialistas, como o MAP e a Aliança para o Progresso, o fizeram com o intuito de "acelerar" o processo de inclusão de países do terceiro mundo diretamente para o primeiro mundo.

Na obra, Lincoln Gordon insiste na caracterização de João Goulart como "agitador político" que governava através de manobras escusas e, estaria a qualquer momento, prestes a "radicalizar a situação" política brasileira, ao buscar incessantemente "por poderes ditatoriais" que o tornaram um líder populista.

Gordon reafirma que militares e governadores resistiram bravamente às tentativas de implementar uma ditadura por Goulart e que a sua deposição se justificou pelo “perigo de caos social ou de uma ditadura populista” (Gordon, 2001, p. 37). O ex-embaixador descreve a conspiração promovida por Castelo Branco e a coalizão das forças armadas perante o discurso de Goulart do dia 30 de março que, ao reconhecer a causa dos sargentos da Marinha, “ameaçou [...] os princípios da disciplina e hierarquia militar” (Gordon, 2001, p. 91).

Mesmo com ampla literatura apontando o envolvimento de Lincoln Gordon e dos Estados Unidos com a conspiração golpista que ocorreu no Brasil na década de 1960 (Fico, 2014; Green; Jones, 2009; Leacock, 2001; Parker, 1979), Lincoln Gordon defende que a ditadura militar brasileira se tratou de um “governo militar” que, desde muito cedo demonstrava o objetivo de restaurar a democracia no país e que se comprometeu politicamente com a democracia e o respeito aos direitos humanos. Tal concepção, ratificada no livro e nos documentos do ex-embaixador, foi amplamente desfeita por Carlos Fico (2014) que revela a brutal violência do regime desde o primeiro dia do Golpe Civil-Militar.

Por fim, o ex-embaixador busca se defender das acusações de envolvimento dos Estados Unidos no Golpe Civil-Militar de 1964, que derrubou o governo de João Goulart. Gordon relata que apenas se lembra de pedidos emergenciais por combustível, mas, como observamos no Memorando de Conversa produzido por Gordon Chase, em reunião com diversos burocratas que decidiram sobre o apoio operacional ao golpe e enviado ao embaixador da época e no telegrama enviado pelo Secretário de Estado David Rusk, além de um petroleiro deslocado de Aruba, quatro destróieres, dois destróieres de escolta e um navio-tanque da força tarefa naval foram direcionados ao Brasil através da operação Brother Sam. Também havia um plano de envio de 110 toneladas de armamentos e munições, gravadas com o nome da operação, a bordo de 10 aviões cargueiros.

O ex-embaixador afirma que as forças armadas brasileiras não tinham ciência da operação e que a movimentação de armamentos e de navios foi realizada para impedir a possibilidade de uma “guerra civil” que pudesse eclodir da tentativa de golpe de Estado realizada. Em seu livro, Lincoln Gordon menciona diversos telegramas e publica algumas correspondências na íntegra para defender seu posicionamento. Porém, não encontramos menção às evidências apresentadas por esta dissertação perante sua interação com Castelo Branco, onde o general

comunica a Gordon que o apoio logístico dos Estados Unidos às forças militares envolvidas no golpe não seria mais necessário e nem à preocupação de burocratas do Departamento de Estado perante a possibilidade da operação vir a público.

O posicionamento de Gordon perante sua atuação e a dos Estados Unidos no Golpe Civil-Militar realizado no Brasil em 1964 distancia a prática diplomática de uma política externa intervencionista, o que contribui para uma percepção clássica da diplomacia como mero instrumento, ao afastá-la da posição de produtora de realidades políticas. Nesta dissertação, buscamos evidenciar como a diplomacia mediou uma intervenção através da política externa dos Estados Unidos para o Brasil. Argumentamos que, longe de ser apenas um canal neutro de comunicação, a diplomacia é uma ferramenta ativa na produção de discursos, representações e posicionamentos que justificam e viabilizam ações interventivas em outros países. Sob o argumento de conter perigos discursivamente construídos, como a ameaça comunista, os Estados Unidos operaram intervenções em diversos países da América Latina, da Ásia e do Oriente Médio. Em alguns casos, como o brasileiro, diplomatas atuaram na produção de relatórios e avaliações que enquadraram determinados contextos políticos como instáveis, autoritários ou alinhados a interesses considerados antagônicos aos do país norte-americano.

A prática diplomática, portanto, ao produzir discursos que promovem diferenciações e ratificam hierarquias entre sujeitos, objetos e suas respectivas relações, tenta estabilizar uma identidade estatal que nunca é cristalizada dos Estados Unidos frente ao “outro”, ou seja, o inimigo externo. A construção dessa ameaça dá origem a articulações discursivas que definem o “Eu”, como ente superior, e o “Outro”, como país inferiorizado, e permite que intervenções políticas sejam conduzidas em prol de mudanças que interessam o país hierarquicamente construído como superior.

Finalmente, destaco um *airgram*⁶¹ produzido pelo consultor da Embaixada dos Estados Unidos em Brasília, Robert Dean, enviado a Lincoln Gordon em 1963. O consultor descreve um “violento ataque” realizado pelo deputado Neiva Moreira aos Estados Unidos e ao embaixador Gordon. Moreira descreve uma situação política econômica brasileira catastrófica, aos moldes do que Lincoln Gordon remetia ao seu Departamento de Estado, porém, utiliza o mesmo tipo de pregação

⁶¹ DEAN, Robert. *Airgram* A-244. Brasília, 19 ago. 1963.

utilizada pelo embaixador para descrever os atores políticos brasileiros, para descrever o embaixador.

O deputado afirma que a independência brasileira está erodida e que a relação com os Estados Unidos atingiu o “menor nível de entendimento” possível, sem nenhum benefício para o Brasil, que ao invés de se posicionar como a Iugoslávia, e promover uma política baseada em interesses próprios que, se não fosse “suportada deveria ser tolerada”, e se posicionar firmemente perante os interesses dos Estados Unidos, adota uma postura submissa.

Sobre o embaixador Lincoln Gordon, Moreira o descreve como um “político brasileiro”, que atua em todos os campos ao debater, discutir e opinar sobre tudo. O embaixador seria tão versado sobre a política brasileira que levou o presidente John Kennedy a dizer que ou os Estados Unidos apoiaram uma “revolução pacífica”, ou haveria uma “revolução sangrenta” e, para evitar isso, enviaria apoio às “forças reacionárias” de um país inferior “que não seria capaz de resolver seus próprios problemas”, que se opõem a qualquer tipo de medida reformista proposta por João Goulart. Assim, o deputado encerra apontando que os Estados Unidos estavam buscando confundir o povo brasileiro em prol de manter sua dominação, através, principalmente, da Aliança para o Progresso, uma forma branda de intervenção que buscava “anestesiá-la” a opinião pública brasileira.

6

Referências Bibliográficas

ALVES, Vágner. Ilusão desfeita: a "aliança especial" Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, p. 151-177, 2005.

CONSTANTINOU, Costas. **On the Way to Diplomacy**. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1996.

_____.; SHARP, Paul. Theoretical Perspectives in Diplomacy. In: CONSTANTINOU, Costas; KERR, Pauline; SHARP, Paul. **The Sage handbook of diplomacy**. London: Sage, 2016.

CORNUT, Jérémie; DE ZAMAROCZY, Nicolas. How can documents speak about practices? Practice tracing, the Wikileaks cables, and diplomatic culture. **Cooperation and Conflict**, v. 56, n. 3, p. 328-345, 2021.

CRIEKEMANS, David. Exploring the relationship between geopolitics, foreign policy and diplomacy. **International Studies Review**. v. 13, n. 4, p. 713-716, 2011.

DE MELLO, Alexandra. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, 1992.

DE ORELLANA, Pablo. Retrieving how diplomacy writes subjects, space and time: a methodological contribution. **European Journal of International Relations**, v. 26, n. 2, p. 469-494, jun. 2020.

DER DERIAN, James. **On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement**. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

DOTY, Roxanne Lynn. Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines. **International Studies Quarterly**. 37, no. 3 (1993): 297–320. <https://doi.org/10.2307/2600810>.

FICO, Carlos. **O golpe de 1964: momentos decisivos**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2014.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**. 1993.

- GORDON, Lincoln. **A segunda chance do Brasil**: a caminho do primeiro mundo. Senac, 2001.
- GREEN, James; JONES, Abigail. Reinventando a história: Lincoln Gordon e as suas múltiplas versões de 1964. **Rev. Bras. Hist.** v. 29, n. 57. Jun. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0102-01882009000100003>.
- HANSEN, Lene. **Security as Practice**: Discourse Analysis and the Bosnian War. Nova York: Routledge, 2006.
- HIRST, Monica; SPEKTOR, Matias. **Brasil-Estados Unidos**: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- HOCKING, Brian. Diplomacy and Foreign Policy. In: CONSTANTINOU, Costas; KERR, Pauline; SHARP, Paul. **The Sage handbook of diplomacy**. London: Sage, 2016.
- JACKSON, Robert. Martin Wight's Thought on Diplomacy. **Diplomacy & Statecraft**, v. 13, n. 4, p. 1–28, dez. 2002.
- JONES, Deborah; LEONARD, Cory; STEBBING, Jacob. **How to Read a Cable**. Beyond the Border Infosmarts. Disponível em: <https://kennedy.byu.edu/00000180-61ff-dc15-abb6>. Acesso em: 9 fev. 2025.
- LEACOCK, Ruth. **Requiem for Revolution**: The United States and Brazil, 1961–1969. London: Kent State University Press, 1990.
- LOUREIRO, Felipe. The Alliance For or Against Progress? US–Brazilian Financial Relations in the Early 1960s. **Journal of Latin American Studies**, v. 46, n. 2, p. 323–351, mai. 2014.
- MANZUR, Tânia. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 169-199, 2014.
- MCCONNELL, Fiona. Performing Diplomatic Decorum: Repertoires of “Appropriate” Behavior in the Margins of International Diplomacy. **International Political Sociology**, v. 12, n. 4, p. 362–381, dez. 2018.
- _____.; MOREAU, Terri.; DITTMER, Jason. Mimicking state diplomacy: The legitimizing strategies of unofficial diplomacies. **Geoforum**, v. 43, n. 4, p. 804–814, jun. 2012.
- MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations**. Pequim: Peking University Press, 1997.
- NEUMANN, Iver. Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 31, n. 3, p. 627–651, jul. 2002.
- _____. **At home with the diplomats**: inside a European foreign ministry. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

_____. **Diplomatic tenses: A social evolutionary perspective on diplomacy.** Manchester: Manchester University Press, 2020.

NICOLSON, Harold. Transition from the Old to the New Diplomacy. In: Plischke, Elmer (ed.). **Modern Diplomacy: The Art and the Artisans.** Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979. Disponível em: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2017/03/Modern-Diplomacy_text.pdf?x85095. Acesso em: 27 jan. 2025.

PINHEIRO, Letícia. A entrada do Brasil na segunda guerra mundial. **Revista USP**, n. 26, p. 108-119, 1995.

OPONDO, Sam. Diplomacy and the Colonial Encounter. In: CONSTANTINOU, Costas; KERR, Pauline; SHARP, Paul. **The Sage handbook of diplomacy.** London: Sage, 2016.

PARKER, Phyllis. **Brazil and the quiet intervention, 1964.** Austin: University of Texas Press, 1979.

PLISCHKE, Elmer. Diplomacy - Search for Its Meaning. In: Plischke, Elmer (ed.). **Modern Diplomacy: The Art and the Artisans.** Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979. Disponível em: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2017/03/Modern-Diplomacy_text.pdf?x85095. Acesso em: 27 jan. 2025.

RIBEIRO, Ricardo. A teoria da modernização, a aliança para o progresso e as relações Brasil-Estados Unidos. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 30, 2006.

RODEGHERO, Carla. **Capítulos da Guerra Fria: o anticomunismo brasileiro sob o olhar norte-americano (1945-1964).** Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2007.

_____. Agostos! A “crise da legalidade” vista da janela do consulado dos Estados Unidos em Porto Alegre. **OPSIS**, Goiânia, v. 14, n. Especial, p. 93–112, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/index.php/Opsis/article/view/30028>. Acesso em: 1 jan. 2025.

SATOW, Ernest. Diplomacy/Diplomat - Derivation of the Concepts. In: Plischke, Elmer (ed.). **Modern Diplomacy: The Art and the Artisans.** Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979. Disponível em: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2017/03/Modern-Diplomacy_text.pdf?x85095. Acesso em: 27 jan. 2025.

SILVA, Vicente. **A Aliança para o progresso no Brasil: de propaganda anticomunista a instrumento de intervenção política (1961-1964).** 2008. 248f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SMITH, Bruce. **Lincoln Gordon: Architect of Cold War Foreign Policy.** Kentucky: University Press of Kentucky, 2015.

SMITH, Joseph. **The United States and Latin America: A History of American Diplomacy, 1776-2000.** Nova Iorque: Routledge, 2005.

SHARP, Paul. For diplomacy: Representation and the study of international relations. **International studies review**, v. 1, n. 1, p. 33-57, 1999.

_____. Diplomats, diplomacy, diplomatic studies, and the future of international relations and international studies. **International Studies Review**, v. 13, n. 4, p. 716-719, 2011.

STARK, Jessica. How do diplomats write? The contribution of the diplomatic cable to U.S. and EU foreign policy-making. **OREMA**. 13 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.58079/skpn>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SVARTMAN, Eduardo. Da II Guerra Mundial à Guerra Fria: Conexões entre os exércitos do Brasil e dos Estados Unidos. **Latin American Research Review**, 49(1), p. 83–103, 2014.

VISENTINI, Paulo. Relações exteriores do Brasil II (1930-1964): o nacionalismo, da Era Vargas à política externa independente. **Coleção Relações Internacionais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

WATSON, Adam. **Diplomacy: The Dialogue between States**. Londres: Eyre Methuen, 1982.

WILLE, Tobias. Diplomatic Cable. *in*: SALTER, Mark (ed.). **Making Things International 2: Catalysts and Reactions**, p. 166-178, 2016.

WIGHT, Martin. Why is There no International Theory. In: BUTTERFIELD, Herbert.; WIGHT, Martin (eds.). **Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

WISEMAN, Geoffrey. Bringing diplomacy back in: Time for theory to catch up with practice. **International Studies Review**, 13(4), p. 710-713, 2011.