

**Releitura da  
Política Externa  
do governo  
Geisel: o  
anticomunismo  
como variável  
em 1974**

**Danilo Sorato  
Oliveira Moreira<sup>1</sup>**



**Re-reading Geisel  
government's  
Foreign Policy:  
Anticommunism  
as a variable in  
1974**

---

<sup>1</sup> Doutorando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Internacional no PPGEST/Universidade Federal Fluminense. E-mail: danilosorato@hotmail.com.

## Resumo

O artigo visa apresentar uma releitura sobre a Política Externa do governo Geisel pela variável do Anticomunismo em 1974. A metodologia utilizará análise qualitativa histórica através de bibliografia especializada e de fontes diplomáticas, dentre elas; o discurso do presidente da república e a fonte diplomática do “Foreign Office” americano dos anos de 1974. A hipótese argumenta que, embora exista a leitura realista do ambiente externo pelo “Pragmatismo Ecumênico Responsável”, em âmbito interno essa leitura foi restringida pela política anticomunista de perseguição aos opositores políticos em 1974. Considera-se que essas escolhas controversas foram consequências dos limites, que a PEB esteve submetida pelas condicionantes externas, internas, ideológicas e históricas.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Geisel; Anticomunismo.

## Abstract

The article aims to present a reinterpretation of the Geisel Government’s Foreign Policy through the variable of anti-communism in 1974. The methodology will use historical qualitative analysis through specialized bibliography and diplomatic sources, among them the speech of the Brazilian president and the diplomatic documents of the U.S. Foreign Office of the 1974s. Although there is a realistic reading of the external environment through “Responsible Ecumenical Pragmatism”, internally this reading was restricted by the anti-communist policy of persecution of political opponents in 1974. It is considered that these controversial choices were a consequence of the limits subjected on the Responsible Ecumenical Pragmatism by external, internal, ideological and historical conditions.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Geisel; Anti-Communism.

## Introdução

A Política Externa Brasileira (PEB) durante o Governo de Ernesto Geisel ficou conhecida pela sua reorientação “Ecumênica e Pragmática”, à realidade internacional dos anos de 1970. As linhas gerais desse novo conjunto de princípios e ações são as seguintes: leitura realista do cenário internacional, adoção da retórica da autocontenção e abandono de postura absoluta na política hegemônica (SPEKTOR, 2004, p. 196). De forma geral, o Brasil rearticulou seu conjunto de relacionamentos no ambiente externo, porque se aproximou de continentes como a África, e de regiões como o Oriente Médio e o Leste Europeu.

Porém, há uma variável pouco trabalhada sobre esse assunto, o Anticomunismo na Política Externa Brasileira do governo Geisel. A pesquisa propõe tornar clara essa variante no ano de 1974, na análise de três níveis: os condicionantes externos, internos e ideológicos (MENDES, 2015; MENDES, 2017). Ademais, o artigo propõe de forma inovadora, o quarto nível, o elemento histórico. Assim, de forma global, as quatro partes analíticas argumentarão que a variante anticomunista aparece como aspecto recorrente na ação internacional brasileira do período “Ecumênico e Pragmático” como cunhou o presidente Geisel e seu Ministro de Exteriores, Azeredo da Silveira, com a intenção de imprimir um sentido de mudança com responsabilidade na Política Externa Brasileira.

Logo, o artigo faz as seguintes problematizações: como o Governo Geisel atuou na política anticomunista em sua Política Externa Brasileira (PEB) “Ecumênica e Pragmática”? De que forma o Brasil sofreu pressões de atores externos para que o Anticomunismo continuasse a ser pauta na sua agenda internacional? Como as disputas internas entre grupos políticos vinculados a Geisel e a Silveira modificaram a política anticomunista do país? Qual o papel ideológico do Anticomunismo na PEB “Ecumênica e Responsável”? De que forma o Anticomunismo configurou-se na PEB historicamente, segundo a literatura especializada no assunto?

Vale dizer que a fim de discutir os problemas, o artigo utilizará análise qualitativa histórica em duas dimensões: a revisão bibliográfica e as fontes primárias (THIES, 2002). No primeiro ponto, analisará os estudos sobre Anticomunismo na PEB em perspectiva histórica, além dos estudos especializados sobre a PEB “Ecumênica e Pragmática”. No segundo ponto, interpretará o conjunto de documentos, que são os

discursos oficiais de Geisel e Silveira no ano de 1974, e as fontes diplomáticas do “Foreign Office” americano, na relação entre EUA e Brasil no mesmo ano.

A justificativa para a escolha do ano de 1974 é de duas ordens. Primeiro, é o ano em que o governo Geisel assume o poder, quando decide imprimir uma nova marca na PEB. Essa marca visava a descomprimir a postura ideológica na ação internacional, dessa maneira evitaria que o país fosse visto como ator ligado totalmente a pauta dos Estados Unidos da América. Nesse aspecto, a aproximação com a China é um exemplo dessa nova imagem internacional construída pelo chanceler Silveira. Essa flexibilidade não foi um automatismo em acreditar que a partir daquele momento o Brasil não seria mais anticomunista. Ao contrário, a escolha de interagir com os chineses tinha muito mais aspectos estritamente econômicos do que necessariamente político-ideológico. Como segunda justificativa, o ano de 1974 foi marcado por apoios políticos brasileiros a governos anticomunistas, especialmente em países como Chile, Argentina e Uruguai. O Cone Sul seguiu como área estratégica de manutenção do Anticomunismo, no qual uma postura alinhada política estava permitida pela PEB. Dessa forma, compreende-se haver ocorrido um certo silêncio sobre temas que envolviam as perseguições políticas nos países vizinhos pela chancelaria brasileira e pelo próprio poder executivo, já que eles tinham consciência do apoio político a seus vizinhos para continuarem a manter as estruturas de poder na própria ditadura militar brasileira. Portanto, não havia concessões da PEB ao Anticomunismo no seu entorno regional, mas tão somente em locais mais distantes como o continente africano.

Nas seções seguintes serão discutidos o Anticomunismo na Política Externa Brasileira. Na primeira seção, a revisão de literatura mapeará o alcance do Anticomunismo na PEB desde 1922 com a instituição do PCB, até 1979, final do governo Geisel. Na segunda seção, a análise das fontes primárias permitirá interpretar que o Anticomunismo na PEB de Geisel no ano de 1974, conjugou-se pela ligação entre os condicionantes externos, internos, ideológicos e históricos.

### **Anticomunismo e Política Externa Brasileira: uma relação histórica**

A análise do Anticomunismo na Política Externa Brasileira exige, antes de qualquer coisa, a compreensão do elemento histórico. Desde pelo menos 1917, o país

articulou ação internacional “antirrevolucionária”. Essa diplomacia iniciou uma tradição histórica que ocorreu em uma parte considerável do século XX.

O clima revolucionário que se espalhou pelo país foi fonte de preocupação perene para as autoridades brasileiras e, não surpreendentemente, os mecanismos da diplomacia também foram afetados por essas circunstâncias. Além do endurecimento da repressão política, censura e fiscalização policial, seguida da adoção de uma série de medidas em nível doméstico, as elites oligarcas tentaram exercer uma vigilância anti-revolucionária contínua no exterior. Uma função estratégica foi atribuída à diplomacia brasileira em matéria de controle, inteligência e contra-informação. Essa abordagem foi visível pela primeira vez na luta contra o comunismo, incluindo a contenção dos efeitos colaterais da Revolução Russa. O mesmo acontecia em relação às crescentes restrições à entrada de novos imigrantes e ao recurso intensivo à expulsão de estrangeiros. Mas o zelo anti-revolucionário do governo federal efetivamente atingiu seu ápice como uma reação contra as várias insurreições armadas que lançaram o país em turbulência, desde as rebeliões tenentistas até o movimento vitorioso de outubro de 1930. O objetivo aqui é lançar alguma luz sobre como o governo e as elites usaram a diplomacia como uma ferramenta de autodefesa, combinando medidas internas e externas<sup>2</sup>. (GARCIA, 2004, p. 771-774)

A “diplomacia antirrevolucionária” foi uma reação das elites políticas da Primeira República a fim de que pudessem garantir a manutenção dos seus privilégios sociais e econômicos. A Revolução não poderia chegar ao Brasil, pois ameaçava acabar definitivamente com as vantagens históricas desses grupos políticos sobre os desfavorecidos. Porém, não foi apenas um problema de condicionante interno, já que no sentido externo houveram diversas estratégias de contenção do Anticomunismo por parte das autoridades nacionais. Por exemplo, o rompimento de relações com a URSS, a ação de espionagem, de repressão, de expulsão e de contrainformação perante estrangeiros considerados subversivos. Por último e não menos importante, a cassação dos direitos políticos do Partido Comunista Brasileiro (PCB), fundado em

---

<sup>2</sup> Tradução livre do autor do original a seguir: “The revolutionary atmosphere that spread across the country was a source of perennial concern to the Brazilian authorities and, not surprisingly, the mechanisms of diplomacy were also affected by these circumstances. Apart from the hardening of political repression, censorship and police enforcement, followed by the adoption of a number of measures at the domestic level, the oligarch elites tried to exert continuous antirevolutionary vigilance overseas. A strategic function was assigned to Brazilian diplomacy regarding control, intelligence and counter-information. This approach was first visible in the fight against communism, including the containment of spillover effects of Russian Revolution. The same was true in relation to both the growing restrictions on the entry of new immigrants and the intensive resort to the expulsion of foreigners. But the antirevolutionary zeal of the federal government effectively reached its apex as a reaction against the various armed insurrections which threw the country into turmoil from the tenentista rebellions to the victorious movement of October 1930. The objective here is to shed some light on how the ruling élites used diplomacy as a tool self-defence, combining both internal and external measures.”

1922, mas com sua licença cassada duas vezes na década de 20, respectivamente, em 1922 e 1927. Portanto, o Anticomunismo fixou-se como parte da Política Externa Brasileira entre os anos de 1920 a 1930, o que aponta a sua longa duração no Brasil e a sua conseqüente importância para os diversos atores políticos nacionais.

Nos anos de 1930, o Anticomunismo tornou-se política de estado durante o governo Vargas. A PEB propôs uma série de estratégias na luta contra os opositores políticos internos, como Luiz Carlos Prestes. Dentre elas, as articulações com os vizinhos, como o Uruguai, através da “diplomacia anticomunista” dos presidentes Vargas e Terra (NEPOMUCENO, 2015, p. 139). Além disso, outra estratégia foi a criação do Serviço de Estudos e Investigações do Exterior (SEI), vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Polícia Federal. Nesse órgão estatal, os adversários políticos eram espionados caso houvesse a suspeita de ligação com o comunismo. No exterior, especificamente nas fronteiras com Uruguai e Argentina, as ações foram mais constantes. Como mostra a seguinte citação:

A constatação de que as legações do Brasil no exterior e as missões diplomáticas brasileiras constituíam verdadeiros “postos de observação” da conjuntura internacional, para orientar as ações do governo em sua política externa, facilitou a criação e organização de uma agência anticomunista no governo Vargas junto ao Ministério das Relações Exteriores. Criada oficialmente em 1937, junto ao Ministério das Relações Exteriores, a agência de Serviços de Estudos e Investigações (S.E.I.) teve como objetivo central dar suporte à política de combate à oposição, particularmente aos militantes partidários e sindicais e um grande facilitador para que os órgãos do governo monitorassem as conexões dos comunistas brasileiros além das fronteiras do país (NEPOMUCENO, 2013, p. 177).

Como nos apresenta a citação, o governo Vargas foi além da Primeira República ao criar uma estrutura oficial e burocrática, que espionou e coletou informações de seus opositores políticos comunistas, especialmente a Aliança Libertadora Nacional (ALN) e Luiz Carlos Prestes.

Após a proclamação de Prestes, o governo utilizou-se da Lei de Segurança Nacional para fechar a ANL, a 11 de julho de 1935, e passou a empenhar grandes esforços em rastrear o seu paradeiro. De Montevidéu, Lucílio Bueno enviava notícias sobre os passos de Luis Carlos Prestes pela região do Prata e alertava as autoridades brasileiras e uruguaias sobre sua movimentação pelas fronteiras rumo ao Brasil, onde iria liderar a revolução comunista prevista para ser deflagrada em novembro daquele ano, conforme “informações obtidas de fontes positivas”. Munido de tais informações, o embaixador tratou de solicitar o auxílio das autoridades políticas e policiais do Brasil e do

Uruguai para intensificar a vigilância nas fronteiras sul do país. Por esse motivo, já no começo de novembro de 1935, o embaixador Lucílio Bueno solicitou à Secretaria de Estado das Relações Exteriores que mandasse dizer com urgência ao ministro da Justiça e ao chefe de Polícia do Distrito Federal que Luis Carlos Prestes, “conhecido agitador comunista”, havia passado por Santana do Livramento no dia 2 do mesmo mês, procedente de Buenos Aires, dirigindo-se disfarçado e sob o nome de Roberto Castro, para a cidade de Porto União<sup>247</sup>, onde foi hospedar-se no Hotel Sampaio. Suspeitava que o objetivo de sua viagem era conferenciar com elementos comunistas de vários estados brasileiros. (SETEMY, 2013, p. 135-136)

A justificativa para a criação desse órgão foi a suposta ameaça comunista de Luiz Carlos Prestes. Mais uma vez, a relação entre PEB e Anticomunismo é muito clara, ainda mais quando novas estratégias foram criadas para conter o movimento comunista no país, tal como o SEI. O destaque deve ser dado ao relacionamento nas fronteiras com os vizinhos, especialmente o Uruguai, ambos se articularam conjuntamente para conter militantes comunistas.

Após a saída de Vargas em 1945, o Anticomunismo continuou como estratégia de Política Externa Brasileira, agora de forma interligada à disputa da Guerra Fria. O alinhamento automático de Gaspar Dutra implicou que, em foros internacionais, o país se expressasse pela defesa dos valores capitalistas, ocidentais e anticomunistas (OLIVEIRA, 2017, p. 10). Embora, outros governos como Juscelino Kubitschek, na aparência fossem mais progressistas que Dutra, em alguns assuntos da agenda internacional ficaram latente seu Anticomunismo. Por exemplo, na Revolução da Hungria, o presidente da República precisou posicionar-se pró-ocidente devido às pressões políticas que sofreu de grupos políticos conservadores como a União Democrática Nacional (UDN). Até mesmo a Política Externa Independente (PEI) do período Jânio Quadros sofreu os condicionantes internos, como aponta a seguinte passagem:

[...] os anticomunistas e antissoviéticos implacáveis, que rejeitavam completamente qualquer forma da aproximação entre o Brasil e os “países-satélites” e expunham opiniões contrárias, exprimidas publicamente por especialistas (como o já citado Oliver Ónody) e outras personalidades, por exemplo, pertencentes ao Exército (como o Marechal Odylo Denis, ministro da guerra do governo Quadros), pela grande imprensa diária (O Globo e O Estado de São Paulo, e a nível pessoal, p. ex., Carlos Lacerda, jornalista e político udenista) e pela alta cúpula do Clero Romano brasileiro, p. ex., o Cardeal Arcebispo D. Jayme de Barros Câmara (VIZENTINI, 2004, p. 162). Esse último, o primeiro presidente de Conselho Episcopal Latino-americano (CELAM), pronunciou: “nosso nível de cultura não é suficientemente forte, para resistir aos efeitos das relações com esses países” (apud

ALENCASTRE, 1959, p. 23). Mesmo no Itamaraty havia uma certa resistência e medo da ofensiva política e ideológica da URSS. (SZILÁGY, 2016, p. 131)

Os grupos anticomunistas no Brasil possuíam vínculos muito fortes na mídia, na política, no exército e na igreja. Esses interesses atingiram a Política Externa Brasileira, o que condicionou seus movimentos a pressões, como no acontecimento da Revolução Húngara em 1956. Embora houvesse boa vontade de presidentes como JK, Jânio ou Goulart, em ampliar a presença brasileira no Leste, as suas movimentações políticas eram constantemente vigiadas pela oposição política. Esse aspecto, por sinal, é algo muito recorrente no período Geisel.

Outro ponto a salientar no que toca a Guerra Fria é que o país adotava uma postura ocidental, o que significava ser aliado dos Estados Unidos. Nos anos de 1960, após a Revolução Cubana, o país posicionou-se favorável à ruptura com o governo de Fidel, quando aceitou a postura estadunidense de excluir a pequena ilha caribenha da Organização dos Estados Americanos (OEA). Obviamente que, em algumas discussões diplomáticas, a postura nacional era de neutralidade ou de exclusão, por exemplo é notável o papel de San Tiago Dantas em intentar não romper com os cubanos, ainda que não os considerasse vinculados aos princípios e axiomas ocidentalistas de ordem democrática e sistema capitalista (DANTAS, 2011, p. 11).

Após a crise política que levou ao golpe militar em 1964, o Brasil voltou a defender uma política anticomunista na PEB, alinhada aos EUA. No governo Castelo Branco destacou-se a posição firme e rígida em defender tais posições, inclusive com perseguições e cassação de diplomatas. No governo Costa e Silva, destaca-se a criação do Centro de Informação do Exterior (CIEEX), novo órgão de coleta de informações e espionagem no exterior, muito similar ao SEI dos anos de 1930 (PENA FILHO, 2009, p. 43). A sua atuação durou todo o regime militar, inclusive no governo de Geisel entre 1974 a 1979, tal como explicita a seguinte bibliografia:

A atuação do CIEEX concentrou-se, principalmente, na América Latina e em alguns países da Europa, com destaque para França e Portugal, locais de destino de muitos exilados brasileiros. Em relação à América Latina, o foco centrou-se, inicialmente, no Uruguai, monitorando os passos de João Goulart e outras lideranças trabalhistas, como Leonel Brizola. Partir para o exílio não significava o fim das atividades políticas para aqueles que deixavam o Brasil. No Uruguai, por exemplo, os agrupamentos em torno de Brizola e Goulart almejavam receber e viabilizar a estada dos recém-chegados, mas também articular movimentos guerrilheiros em um retorno clandestino ao país. Já em



1964, antes da criação do CIEEx, o fluxo de informações sobre brasileiros exilados era grande, principalmente a partir de um informante da Divisão de Ordem Política e Social (DOPS) do Departamento de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Com a criação do CIEEx, em 1966, o Uruguai tornou-se ainda mais vigiado pelo órgão, com informações relevantes até detalhes sem nenhuma importância (PENNA FILHO, 2009). Com o recrudescimento do regime brasileiro e a intensificação de prisões a partir de 1968, o número de exilados cresceu significativamente e depois da vitória de Salvador Allende, em 1970, o Chile passou a ser um dos destinos preferidos de brasileiros na América Latina. Após o golpe militar de 1973, muitos brasileiros seguiram para a Argentina e depois para a Europa, principalmente após o golpe em 1976. Com o surgimento da chamada Operação Condor, a região do Cone Sul tornou-se perigosa para militantes das esquerdas latino-americanas.<sup>8</sup> A troca de informações e a atuação em território estrangeiro, dava aos militares da região grande força na repressão ao chamado “movimento comunista internacional” (SAMWAYS, 2020, p. 347).

O CIEEX se tornou o aparato burocrático responsável por espionar e por vigiar os cidadãos brasileiros no exterior. Na política anticomunista dentro da PEB, entre 1966 e 1979, o raio de abrangência encontrou-se na América do Sul, preferencialmente, pela proximidade de líderes políticos brasileiros ao Uruguai, Argentina e Chile. Entretanto, não houve a restrição apenas a essa parte do continente americano, pois em muitos casos o Itamaraty e o CIEEX atuaram no sentido de ampliar seu escopo para a Europa. Por exemplo, a atuação em Portugal é bem destacada após o processo de redemocratização português. Durante o governo Geisel (1974-1979) foi criado um braço do órgão naquele país, a fim de que se pudesse controlar os opositores políticos em solo português. Dessa forma, observa-se que o Anticomunismo era uma política recorrente na agenda internacional brasileira, especialmente nos regimes militares.

O Anticomunismo na PEB aparece na literatura especializada de forma recorrente desde 1917. Esse aspecto revela a potencialidade dessa perspectiva política-ideológica na tomada de decisão dos formuladores da Política Externa. É uma variante histórica na agenda internacional, já que ao longo de sua historicidade, o fenômeno apareceu sob diversas estratégias, tais como a espionagem a cidadãos brasileiros no exterior, e a atuação de estruturas burocráticas produtoras de informação e contrainformação (SEI e CIEEX) articulados em períodos distintos da história nacional. Por conseguinte, o Anticomunismo deve ser analisado em perspectiva histórica e em perspectivas externas, internas e ideológicas.

A precisa correlação desses níveis de análise, demonstra até que ponto o governo Geisel possuiu liberdade para implantar o “Ecumenismo Pragmático” a partir de 1974. Pois havia as pressões políticas advindas de fora, sobretudo pelos EUA, que se somavam as pressões de grupos políticos internos, como os militares no poder. Estes últimos, divididos em grupos divergentes (linha dura x castelistas) que costumavam pressionar o presidente, sobretudo os primeiros que eram favoráveis a manutenção do Anticomunismo na ação internacional brasileira. Tais pressões produziram consequências na tomada de decisão da PEB, que ficou entre ser mais flexível com países comunistas (China e Angola) ou ser mais fechada com outros regiões (América do Sul). A seguir na próxima seção, o debate com fontes primárias buscará discutir de que maneira a Política Externa Brasileira comportou-se em relação à variante anticomunista no primeiro ano do governo Geisel.

### **O Governo Geisel e a variante anticomunista na PEB durante 1974**

Em janeiro de 1974, antes mesmo de assumir como ministro de Relações Exteriores do governo Geisel, Azeredo da Silveira foi chamado pelo presidente para uma conversa particular no Jardim Botânico. Naquela oportunidade, em conversas informais e em tom de sondagens, o possível escolhido para conduzir a Política Externa Brasileira nos próximos cinco anos revelou o tom do encontro:

Ele começou pela Argentina e pela América Latina. Conversamos muito sobre a América Latina. Mostrei a ele como a posição do Brasil na América do Sul era desafiante, que nosso desafio na América do Sul era procurar ter programas de cooperação com todos os países e sermos equitativos. [...] Discutimos tudo nesse dia... Disse qual devia ser a política na África. Expliquei porque era importante a abertura para a Europa Ocidental, em termos de equilíbrio, e também para a Ásia. (SPEKTOR, 2010, p. 81-82)

Após discutirem brevemente algumas orientações de Política Externa, o presidente da República não confirmou Silveira como o novo Ministro de Relações Exteriores. Mas nessas ideias já apareceram pontos principais do que viria a ser a PEB “Ecumênica e Pragmática” entre 1974 a 1979, “abertura para Ásia, Europa e África” e prioridade para a América do Sul.

Mesmo sem a confirmação, Silveira então começou a redigir uma análise de conjuntura sobre o sistema internacional e o Brasil em 16 de janeiro de 1974. Nessa radiografia, duas ideias destacam-se: a leitura do conflito EUA e URSS em termo de

“Coexistência Pacífica Moderada” e o desenvolvimento nacional com “ordem e anticomunista”. Diz Silveira ainda em janeiro numa fonte diplomática:

Resta o modelo desenvolvimentista não linear que no momento, é o mais provável, como corolário da Revolução de 64. As forças armadas são atualmente a forma mais organizada de poder existente no Brasil. E constituem também um grupo cada vez mais atento às realidades mundiais e crescentemente identificados com preocupações nacionalistas. Ao mesmo tempo, por sua formação profissional é um grupo visceralmente alérgico a soluções radicais. Tudo indica, pois que o modelo de desenvolvimento escolhido para comandar o processo brasileiro será do tipo nacionalista, reformista, com autoridade e **anticomunista**. [...] (**Grifo nosso**, SILVEIRA, 1974, p. 30)

Silveira possuía ciência de que haviam oportunidades para o Brasil no cenário internacional. Na sua leitura da realidade externa, a “Coexistência Pacífica Moderada” entre EUA e URSS deixava fissuras, nas quais o país poderia se mover. Especialmente nos continentes aos quais havia destacado para Geisel, a África, a Europa e a Ásia. Por outro lado, embora essas brechas pudessem num primeiro momento significar maior mobilidade para com países comunistas, como Angola ou China, existiam limites para tal orientação na política interna “com autoridade e anticomunista”. Quem representava esses limites para a PEB no ano de 1974?

Há dois eixos explicativos para os limites a que a PEB estava acometida. Em primeiro lugar, os grupos políticos ligados ao Presidente da República não eram homogêneos, em termos de aproximação com países comunistas. Havia dois grupos militares: castelistas e linha-dura. (SOARES; D’ARAUJO; CASTRO, 1995, p. 32). Eles se revezavam nos conselhos e na pressão ao presidente nos diversos temas da agenda nacional e internacional, inclusive acerca do comunismo. Logo, não havia consenso na posição a ser tomada, embora esses atores políticos tivessem bem claro que a política de “perseguição aos perigosos subversivos” deveria continuar no país.

Como aponta a Central de Inteligência americana em telegrama ao chefe de Departamento de Estado, Henri Kissinger, em abril de 1974, o Brasil manteve as políticas anticomunistas de perseguição e espionagem à oposição brasileira. Na primeira reunião ministerial, em 30 de março de 1974, composta por Geisel e seus Ministros, Milton Tavares, Confúcio Avelino e João Figueiredo, respectivamente, os dois primeiros chefes do Centro de Informação do Exterior (CIEEX), e o último chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI), houve uma forte pressão para a manutenção

das práticas de tortura e eliminação de opositores. Como mostra a documentação, Milton e Figueiredo encamparam o posicionamento pela continuidade dessa política:

3. O general Milton, quem mais falou, delineou o trabalho da CIE contra o alvo subversivo interno durante a gestão do ex-presidente Emilio Garrastazu Médici. Ele enfatizou que o Brasil não pode ignorar a ameaça subversiva e terrorista e disse que métodos extrajudiciais devem continuar a ser empregados contra subversivos perigosos. A esse respeito, o General Milton disse que cerca de 104 pessoas nesta categoria foram sumariamente executadas pela CIE durante o ano anterior. Figueiredo apoiou esta política e instou a sua continuidade<sup>3</sup>. (EUA, 1974)

Embora Geisel não garantisse a continuidade da política anticomunista e pedisse tempo para refletir sobre o tema, as pressões políticas, de grupos internos militares, para continuar com ações anticomunistas no país eram crescentes. Por outro lado, o documento americano revela uma faceta a mais na pressão, a nova política externa estadunidense, que valorizava os Direitos Humanos e, constantemente, criticava países, como o Brasil, que mantinham perseguições a opositores. Mas até que ponto os EUA tinham interesse em reverter a política anticomunista brasileira?

Há um limite contraditório na ação americana, embora no âmbito interno pressionasse o Brasil para modificar sua política de perseguição a opositores, no sentido contrário, em âmbito externo essa política anticomunista era cobrada no subcontinente da América do Sul e no continente da Europa. Como aponta Spektor (2007), torna-se comum no relacionamento brasileiro-americano entre 1974 a 1979 algumas dificuldades na agenda, especialmente na manutenção da aliança anticomunista de outros momentos da Guerra Fria. O "Engajamento equivocado", praticado por Geisel e Silveira, não aceitava automaticamente as políticas americanas contra o comunismo, principalmente nos continentes que queriam ampliar a presença brasileira como Ásia e África. Ainda assim, na América do Sul, a política anticomunista na agenda externa foi elemento constante, sobretudo no suporte logístico junto aos países vizinhos em ações anticomunistas de espionagem e de contrainformação ou

---

<sup>3</sup>Tradução livre do autor do original a seguir: "General Milton, who did most of the talking, outlined the work of the CIE against the internal subversive target during the administration of former President Emilio Garrastazu Médici. He emphasized that Brazil cannot ignore the subversive and terrorist threat, and he said that extra-legal methods should continue to be employed against dangerous subversives. In this regard, General Milton said that about 104 persons in this category had been summarily executed by the CIE during the past year or so. Figueiredo supported this policy and urged its continuance."

mesmo em golpes de estado. Portanto, a linha tênue que demarcou os EUA em relação ao Anticomunismo era o campo no qual o Brasil poderia aproveitar as “brechas” do sistema internacional para ampliar seu pragmatismo e seu ecumenismo no mundo.

Para ampliar a análise do tema é importante exemplificar a discussão com um fato político e histórico no ano de 1974, o restabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e China (ver figura 1). Como dito anteriormente, a PEB “Ecumênica e Pragmática” buscava ampliar as oportunidades do país nas brechas do cenário internacional, e a China foi uma opção escolhida pelo chanceler Silveira. Como ele próprio afirma, essa escolha não foi feita sem pressão, pois os grupos políticos nacionais pressionaram para que a política próxima de Taiwan continuasse sendo a diretriz nacional.



**Figura 1 – Geisel recebe delegação chinesa em agosto de 1974**

Fonte: CPDOC/FGV, <http://fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/EG/audiovisual/ernesto-geisel-em-encontro-com-a-delegacao-da-china>.

Além disso, os grupos políticos no poder tinham raízes históricas anticomunistas e pró-americanas, o que dificultava ainda mais o convencimento de Silveira. Ele precisou fazer malabarismos retóricos com o argumento de respeito sobre os benefícios econômicos da aproximação com a China. Essa ênfase econômica buscou ludibriar o aspecto político da tomada de decisão, já que o menor discurso pró comunismo poderia fazer com que houvesse retrocessos. Como ele diz:

[...] Nós tínhamos que enfatizar a questão econômica apenas para tornar o reconhecimento palatável. Mas o problema era exclusivamente político. O econômico viria com o tempo, e muito mais largo. Está vindo aos poucos. Nós, hoje, somos um parceiro que merece certo privilégio da China. Mas isso demorou muito. Nós fizemos o reconhecimento em 1974. Nós estamos em 1979, e as relações comerciais e econômicas estão longe de adquirirem o volume que vão adquirir no futuro. Então, a intenção era política. O setor econômico tentou tumultuar o problema da China com missões comerciais, com Giullite [Coutinho] e o Velloso. Mas o Velloso meu ouviu muito. (SPEKTOR, 2010, p. 108)

As pressões na decisão brasileira estiveram desde setores militares, parte da imprensa e setores econômicos. Os personagens políticos citados acima, Coutinho e Velloso, representavam a Associação dos Exportadores Brasileiros e fizeram missão comercial à China no ano de 1972. Por isso, o Chanceler necessitou enfatizar o discurso econômico diante desses setores, mesmo que na prática os números não garantissem sua retórica. O interessante é perceber a mentalidade anticomunista dos grupos políticos internos em termos de PEB durante o ano de 1974. Portanto, nessa dimensão de Anticomunismo, entram as condicionantes internas, ideológicas e históricas enquanto elementos unificados desses atores políticos internos.

Além dessas pressões internas, como os Estados Unidos se comportou na questão do reestabelecimento com a China? Em documento diplomático em 25 de julho de 1974 do Diretor Adjunto de Inteligência, Walters, para o Assistente Adjunto do Presidente para Assuntos de segurança nacional, Scowcroft, os americanos dizem o seguinte sobre essas aproximações: “3. Os brasileiros estão caminhando para algum tipo de normalização com a China Vermelha. Isso também exigirá um processo educacional para convencer os jovens oficiais das vantagens neste curso.”<sup>4</sup> (EUA, 1974). A priori, os americanos não buscaram confrontações com o Brasil, em relação

---

<sup>4</sup> Trecho traduzido pelo autor do original em inglês: “Brazilians are moving towards some sort of normalization with Red China. This too will require an educational process to convince young officers of advantages in this course.”

à China, mesmo que aquela ação brasileira representasse uma política de antecipação ao papel chinês no mundo em relação aos próprios aliados. Porém, o documento deixa pista interessante que é o “processo educacional para convencer jovens oficiais”<sup>5</sup>. Eles reconheceram as dificuldades e pressões internas com essa aproximação entre Brasil e China, sobremaneira com militares jovens que tinham uma mentalidade anticomunista em termos políticos. Mas, como disse o próprio Silveira, o ponto era convencer, através do discurso econômico, para evitar problemas políticos com alguns atores internos, como os jovens militares, por exemplo.

Em relação aos EUA, Silveira, inclusive, aponta uma estratégia brasileira discursiva para driblar qualquer tipo de pressão contra a aproximação com a China. O Chanceler em encontro com Henry Kissinger fez questão de enfatizar mais uma vez a pauta econômica e diminuir qualquer possibilidade de pauta política. Embora, na prática, esse discurso não representasse efetivamente a realidade, pois era uma articulação política para evitar que os americanos criassem dificuldades ao reconhecimento da China comunista. Como ele mesmo diz na entrevista aos professores Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst ao CPDOC:

O reconhecimento da China [1974] foi a prova da maturidade do Brasil em matéria de política externa. Se tivéssemos reconhecido a República Popular chinesa, que realmente representa o povo chinês – é uma piada dizer que é Formosa que representa -, depois dos Estados Unidos, nossa iniciativa não teria expressão internacional. (SPEKTOR, 2010, p. 106)

A primeira estratégia da PEB era aprovar o reconhecimento antes dos americanos com a intenção de ganhar prestígio internacional. Logo, o Chanceler de Geisel deixou mais detalhes do reconhecimento em relação aos americanos:

Tudo isso nós conversamos. Conversamos também sobre a China, mas não disse nada sobre as intenções do Brasil, absolutamente. Apenas apresentei um ponto de vista muito mais sereno e não preconcebido em relação a essas diferentes áreas. (SPEKTOR, 2010, p. 137)

No encontro que Silveira teve com Henry Kissinger em maio de 1974, ficou latente a intenção brasileira de reconhecer a China, mas no discurso político a ênfase destinou-se novamente à questões econômicas e não políticas. Essa é a percepção

---

<sup>5</sup> Trecho traduzido pelo autor do inglês: “educational process to convince young officers”.

dos americanos em documento diplomático do Departamento de Estado para a Embaixada do Brasil em abril de 1974:

6. O chanceler disse que o Brasil está melhorando suas relações com a RPC. O Embaixador da China em Moscou parabenizou o presidente Geisel por sua posse e indicou que a RPC tem interesse em estabelecer relações diplomáticas com o Brasil. **Silveira destacou que a China é o segundo maior cliente de açúcar do Brasil e que o Brasil tem interesse em desenvolver esse mercado.** Ele disse, no entanto, que o estabelecimento de relações com a China seria um processo gradual e que o GOB não estava tomando nenhuma decisão final sobre o assunto agora<sup>6</sup>. (grifo nosso, EUA, 1974)

339

No documento ficou claro o interesse brasileiro em desenvolver os mercados do açúcar com a China. Embora não tenha descartada a questão política, houve prudência ao dizer que seria um “gradual process”. Portanto, na retórica de Silveira a busca por ludibriar os americanos, através do discurso econômico, tornou-se fundamental, sobretudo porque se falasse em aspectos políticos, a pressão americana em termos da política anticomunista poderia ser muito forte. A questão que fica é: o Brasil tinha como ampliar seus laços políticos com os chineses em 1974?

A resposta é não, visto que havia uma grande estrutura interna, especificamente com os órgãos de segurança, como o CNI, que manobravam para que o Brasil não se engajasse plenamente com os chineses, salvo em questões puramente econômicas. Esse Anticomunismo interno, de grupos políticos que estavam no poder, não pode ser ignorado no processo decisório da PEB, pois o peso histórico do fenômeno estava muito incrustado na política nacional. Portanto, a reabertura de relações diplomáticas com a China esteve marcada por limites políticos que impediam maior aprofundamento no relacionamento.

A fim de concluir a seção, a Política Externa do governo Geisel em 1974 predicou pela posição “Ecumênica e Pragmática”, cujo centro do processo era ampliar o papel do país no ambiente externo por meio de novas parcerias na África, Ásia e Europa. Nesse processo, o Anticomunismo foi uma variante recorrente pelo seu papel histórico na PEB, mas também pelas pressões de setores internos (militares,

---

<sup>6</sup> Tradução livre do autor do original a seguir: “6. The Chinese Ambassador in Moscow had congratulated President Geisel on his inauguration and indicated that the PRC was interested in establishing diplomatic relations with Brazil. Silveira pointed out that China is Brazil’s second largest sugar customer and that Brazil was interested in developing that market. He said, however, that the establishment of relations with China would be a gradual process and that the GOB was not taking any final decision on this issue now.”.



econômicos, mídias) e externos (EUA) pela manutenção das políticas anticomunistas na agenda internacional. O país articulou, via Silveira, uma ação flexível, dinâmica e limitada nessa temática a sabor das circunstâncias do momento e do assunto internacional. A China, por exemplo, reconhecida em 1974, tornou-se um exemplo de como atuar com prudência e ao mesmo tempo coragem, por um lado no uso da retórica econômica para arrefecer setores resistentes, e por outro lado na aplicação da aproximação política por meio de reconhecer o país comunista.

### Considerações Finais

O presente artigo pretendeu fazer uma releitura da PEB de Geisel a partir da variável anticomunista no ano de 1974. A hipótese do trabalho foi defender que a análise deve levar em consideração condicionantes externos, internos, ideológicos e históricos. Nesse sentido, demonstrou-se em primeiro lugar que a literatura especializada ressalta a relação corrente entre Anticomunismo e Política Externa desde pelo menos 1917. Durante parte do século XX, decisões de PEB foram baseadas em ações anticomunistas, como espionagem e contrainformação no exterior, via Serviços de Estudos e Informações (SEI) nos anos de 1930. Outro momento, em que o Anticomunismo foi recorrente aconteceu nos anos de 1960 nos governos militares, especialmente com a atuação do Centro de Informações de Exteriores (CIEEX). Portanto, com essa tradição histórica, o governo Geisel não poderia ficar de fora dessa conjuntura crítica ao comunismo no país, mas sempre com posturas contraditórias entre ser flexível ou ser inflexível a países socialistas/comunistas.

Em segundo lugar, observou-se que as fontes primárias, analisadas nos discursos de Azeredo da Silveira e de fontes diplomáticas do “Foreign Office” no ano de 1974, originaram as disputas políticas e pressões articuladas tanto do exterior pelos EUA, quanto dos atores políticos ligados ao poder, como os militares. Longe de homogênea, a PEB “Ecumênica e Pragmática” sofreu avanços e recuos no desafio de implantar nova orientação na ação internacional brasileira. O Anticomunismo, nas suas acepções externas e internas, não foi uma política linear, mas sim com muitas oscilações e limites. Talvez, o maior de todos foi a presença anticomunista na política nacional, visto que essa força política possuía tradições históricas bem assentadas nas instituições políticas nacionais, como as Forças Armadas, por exemplo. O caso

da China foi emblemático, posto que colocou os grupos políticos ligados a Geisel e a Silveira em campos de disputas. Por um lado, a “linha dura” e os diplomatas anti-Silveira, tais como Gal, Frota e o diplomata Roberto Campos, pressionaram para evitar que o país se posicionasse próximo ao país asiático. Por outro lado, os castelistas e os “Silveira boys” defendiam as vantagens econômicas de tal aproximação política. Nessas lutas políticas internas, soma-se o papel dos Estados Unidos, que esperava do Brasil o papel de coordenador do Anticomunismo na América do Sul. Nesse sentido, os desafios enfrentados pela PEB “ecumênica e pragmática” estiveram ligados aos condicionantes externos, internos, ideológicos e históricos para alcançar os resultados esperados na inserção internacional brasileira na década de 1970. Portanto, o Anticomunismo tornou-se elemento de disputas em uma Política Externa que se adaptava aos diversos cenários colocados à medida que os acontecimentos aconteciam.

**Artigo recebido em 01 de dezembro de 2020.**

**Aprovado para publicação em 21 de junho de 2021.**

## Referências

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 9-370.

EUA. “99. Memorando do Diretor da Central de Inteligência Colby ao Secretário de Estado Kissinger”. Washington, 11 de abril de 1974. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99>. Acesso em: 26 ago. 2020.

EUA. “100. Telegrama 82931 do Departamento de Estado para a Embaixada no Brasil”. Washington, 23 de abril de 1974. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d100>. Acesso em: 06 set. 2020.

EUA. “104. Memorando do Diretor Adjunto de Inteligência Central (Walters) para o Assistente Adjunto do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional (Scowcroft)”. Washington, 25 de julho de 1974. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d104>. Acesso em: 06 set. 2020.

GARCIA, Eugênio Vargas. “Antirevolutionary Diplomacy in Oligarchic Brazil, 1919-30”. *Jornal of Latin American Studies*, v. 36, n. 4, nov. 2004, p. 771-776.

MENDES, Pedro. “A raiz e o fruto na análise da política externa”. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 16, dez./ 2015, p. 129-144. Disponível

em:[http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri16/RI16\\_10PEMendes.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_10PEMendes.pdf). Acesso em: 10 out. 2020.

MENDES, Pedro. “Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretando os clássicos”. *BJIR*, Marília, v. 6, n. 1, p. 8-36, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/6563>. Acesso em: 01 set. 2020.

NEPOMUCENO, Margarida. *A missão cultural brasileira no Uruguai – A construção de um modelo de Diplomacia Cultural do Brasil na América Latina (1930-1945)*. 283 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina), Universidade de São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, A. “O Itamaraty no início da Guerra Fria e a ONU: discussão anticomunista e a perseguição do PCB”. *Rev. Augustus*, v. 22, n. 43, p. 9-17, jan./ jun. 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.15202/1764>. Acesso em: 05 set. 2020.

PENA FILHO, Pio. “O Itamaraty nos anos de chumbo – O Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul”. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 52, n. 2, p. 43-52, 2009.

SAMWAYS, Daniel. “Repressão além das fronteiras: O CIEX e a espionagem brasileira em Portugal (1974-1979)”. *Diálogos*, Maringá-PR, Brasil, v. 24, n. 2, p. 342-357, mai./ago. 2020.

SETEMY, Adrianna. *Sentinelas das fronteiras: o Itamaraty e a diplomacia brasileira na produção de informações para o combate ao inimigo comunista (1935-1966)*. 341 f. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

SILVEIRA, Azeredo. “Discursos proferidos por Azeredo da Silveira e outras personalidades políticas nas mais diversas ocasiões no decorrer da sua gestão no Ministério das Relações Exteriores”. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC. Disponível em: [https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=AAS\\_MRE&pasta=AAS%20mre%20ag%201974.03.15&pagfis=50625](https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=AAS_MRE&pasta=AAS%20mre%20ag%201974.03.15&pagfis=50625). Acesso em: 02 set. 2020.

SILVEIRA, Azeredo. “Política Externa Brasileira: seus parâmetros internacionais”. Brasília, 16 de janeiro de 1974. In: FGV/CPDOC. Ministério das Relações Exteriores. Assuntos Gerais. AAS mre ag 1974.01.16. Disponível em: [https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=AAS\\_MRE&pasta=AAS%20mre%20ag%201974.03.15&pagfis=47043](https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=AAS_MRE&pasta=AAS%20mre%20ag%201974.03.15&pagfis=47043). Acesso em: 03 set. 2020.

SOARES, Gláucia; D’ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *A volta dos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1995, p. 1-328.

SPEKTOR, Matias. “Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)”. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a07.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SPEKTOR, Matias. *Azeredo da Silveira: Um depoimento*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, p. 1-398.

SPEKTOR, Matias. *Equivocal Engagement: Kissinger, Silveira and the Politics of US-Brazil Relations (1969-1983)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Oxford, 2007.

SPEKTOR, Matias. “O projeto autonomista na política externa brasileira”. In: NETO, Aristides Monteiro (org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014. p. 17-58. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17502>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SZILÁGYI, Ágnes Judit. “A Revolução Húngara de 1956 e a argumentação anticomunista no discurso público no Brasil no tempo da formação da Política Externa Independente”. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 127-141, jan.-abr. 2016. Disponível: <http://dx.doi.org/10.15448/1980-864X.2016.1.21831>. Acesso em: 21 ago. 2020.

THIES, Cameron. “A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the study of international relations”. *International Studies Perspectives*, v. 3, n. 4, p. 351-72, nov. 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1528-3577.t01-1-00099>. Acesso em: 26 ago. 2020.