

RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE BRASIL E GUIANA NO CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA DÉCADA DE 1970: DA TENSÃO À COOPERAÇÃO NA FRONTEIRA AMAZÔNICA

Brunna Bozzi Feijó¹

Resumo: O presente artigo aborda as condições de emergência às animosidades entre o Brasil e a Guiana na segunda metade da década de 1970, cujo ápice se deu no ano de 1976, assim como a posterior mitigação dessas animosidades – o que contribuiu para a ulterior assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Por intermédio de pesquisa em fontes diplomáticas brasileiras, argumenta-se que esses eventos podem ser interpretados à luz de um processo mais abrangente de convergências sul-sul no contexto da *detente*, os quais se articulavam ao momento de independência de Angola e de mudanças correlatas das percepções brasileiras para a geopolítica encetada no hemisfério ocidental e no Atlântico Sul. Para tanto, o artigo analisa, respectivamente, aspectos gerais da constituição históricas das relações entre Brasil e Guiana; o contexto internacional da década de 1970; e, por fim, o recorte específico das relações Brasil-Guiana neste período.

Palavras chave: Brasil, Guiana, Tratado de Cooperação Amazônica, cooperação, *detente*.

1. Introdução: aspectos demográficos e históricos das relações Brasil-Guiana

Apesar de serem países vizinhos, são escassos os estudos históricos acerca das relações entre Brasil e Guiana, o que se deve tanto às características da formação demográfica da região de fronteira entre os dois países, quanto ao fato de a autonomia política da Guiana ser relativamente recente. Foi em 1966 que a Guiana logrou a independência em relação à Inglaterra, ou seja, no contexto das independências afro-asiáticas enunciadas após a Segunda Guerra Mundial e da ulterior derrocada do modelo europeu de colonialismo criado pela Conferência de Berlim de 1884-1885. As relações diplomáticas entre Brasil e Guiana se deram de forma quase imediata, havendo sido estabelecidas no ano de 1967.

Embora sucedidos em momentos históricos distintos, os processos colonizatórios de Guiana e Brasil compartilharam uma constituição econômica semelhante, qual seja, voltada prioritariamente à exportação de produtos primários e com destinação à Europa. Essa característica contribuiu para a fixação de significativa parcela de suas populações ao longo da margem atlântica de seus territórios – e, por extensão, de costas à região amazônica. Assim, Roraima e Pará², os estados brasileiros limítrofes com a Guiana, caracterizam-se pela sua baixa densidade demográfica – especialmente Roraima, que é o estado brasileiro menos populoso e, simultaneamente, com o qual se dão os fluxos econômicos e sociais mais relevantes em relação à Guiana (especialmente por meio da malha urbana articulada por Boa Vista e pelas cidades geminadas de Moreiru, no Brasil, e de Normandia, na Guiana).

A Guiana divide fronteiras com o Brasil, a Venezuela e o Suriname – e apenas com o primeiro não possui disputas fronteiriças perenes³. Estas foram solucionadas por meio de

¹ Historiadora (UFRGS), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). Bolsista FAPERGS. Contato: brunna.bozzi@ufrgs.br

² O Pará, embora tenha uma economia mais diversificada quando comparada à de Roraima, assim como maior extensão territorial e densidade demográfica (é o maior estado brasileiro), a malha urbana articulada por Belém, à semelhança de Georgetown, é voltada ao Oceano Atlântico, e mesmo as suas maiores cidades interioranas, a exemplo de Santarém, ficam bastante distante do território guianense.

³ A Venezuela advoga para si o território da Guiana a oeste do rio Essequibo, em uma celeuma que resulta da demarcação incerta de territórios entre a Espanha e a Holanda, datada século XVIII. Se concretizado o pleito venezuelano, a Guiana seria destituída de quase dois terços de seu território. A disputa territorial em relação ao

um episódio conhecido como a “Questão do Pirara”, que se estendeu por quase um século, atravessando o período monárquico brasileiro. Em realidade, dentre o conjunto de êxitos diplomáticos, realizados por meios pacíficos, que caracteriza a demarcação de fronteiras brasileiras junto aos seus vizinhos, a Questão do Pirara destoa como o momento em que as expectativas do Brasil foram amplamente frustradas. Em obra acerca das extensas memórias do Barão de Rio Branco, conhecido como o “pai da diplomacia brasileira”, Araújo Jorge (1999) compila os principais eventos que culminaram no estabelecimento das fronteiras brasileiras em seu quadrante amazônico, dentre os quais o caso da Guiana é exemplar do dinamismo da apropriação dos territórios por meio dos estudos geográficos europeus na segunda metade do século XVIII. O mapeamento da então colônia inglesa iniciou por intermédio de estudos *in locu* realizadas pelo geógrafo Robert Schomburgk, posterior “Sir” Robert. Das viagens do geógrafo resultou a “questão do Pirara”: nome de uma aldeia, originalmente habitada por brasileiros, que Schomburgk visitara em 1835.

Em uma segunda visita, três anos depois, ao encontrar Pirara desabitada, Schomburgk “resolveu dela tomar posse em nome do governo de Sua Majestade Britânica (JORGE 1999, p. 84)”. A empresa iniciada pelo geógrafo coincidiu com a fragilidade política no Pará atribuível ao episódio da Cabanagem, uma das várias revoltas que tomaram lugar no território brasileiro durante o período regencial (1831-1840). Ademais, punha em xeque o então tácito reconhecimento das bacias dos rios Amazonas e Essequibo como divisores naturais dos dois territórios. O que se seguiu foi a reocupação do Pirara por parte dos brasileiros, seguida da ameaça do uso da força por parte da marinha britânica.

Diante dessa conjuntura, o Brasil sugeriu a neutralização da área até que fosse estabelecido um acordo definitivo, ao que se sucedeu uma longa celeuma a respeito das possessões ao entorno de Pirara – com casos episódicos de boa vontade, como notou o próprio Barão de Rio Branco a respeito do Primeiro Ministro Aberdeen, assim como algum grau de jingoísmo político⁴, sobretudo por parte de Chamberlain, que chefiava o cargo de Secretário das Colônias Britânicas (JORGE, 1999, p.92). Apesar da “boa vontade” de Aberdeen, cumpre dizer que seu sucessor no Parlamento britânico, Lord Palmerston, “notabilizou-se por sua defesa intransigente dos interesses britânicos e pelo recurso frequente e sem remorsos dos instrumentos de poder à sua disposição para fazer valer esses interesses em qualquer circunstância (GARCIA, 2002, p. 197)”. Apesar da participação de eméritos diplomatas pela causa do Brasil, uma solução final só foi encontrada por meio de um arbitramento realizado pelo rei da Itália, Vítor Manuel III, em 1904, cujo laudo arbitral foi favorável à Inglaterra, a qual ganhou 60% do território em litígio (GOES, 1991, p. 156).

Pode-se dizer que, grosso modo, o processo de colonização efetiva da Guiana pela Inglaterra foi simultâneo ao de independência da maioria das nações sul-americanas. A colonização da Guiana iniciou ao final do século XVIII – ou seja, pouco antes que revoltas nativistas comessem a se proliferar pela maior parte das nações sul-americanas, inclusive no Brasil. No início de sua colonização, a Guiana foi receptora de populações oriundas, em sua maioria, da África. Após o fim do tráfico de escravos no Atlântico, iniciativa inglesa concomitante à efetivação da colonização sobre a Índia, em 1817, a Guiana passou a receber

Suriname diz respeito a uma extensão mais modesta de terras, a região de Tigri. Localizada entre três rios, Tigri encontra-se sob litígio desde a primeira metade do século XIX, porém, desde 1969, sob controle efetivo da Guiana.

⁴ O próprio termo “jingoísmo”, embora remeta, atualmente, à idéia de uma política externa beligerante e potencialmente expansionista, tem sua origem etimológica relacionada à política externa britânica do final do século XIX.

trabalhadores oriundos deste país e, embora em menor escala, também da China (VISENTINI, 2010). As características da composição demográfica da Guiana, portanto, lhe dão singularidade no conjunto das nações sul-americanas, pois delas provém a utilização do inglês como idioma oficial do país e o peso relativo da etnia hindu em sua população.

As peculiaridades da Guiana, de forma geral, contribuem para aproximá-la mais da região caribenha do que da América do Sul. Com efeito, a Guiana vem assumindo, desde a sua independência, um papel proativo em relação à integração caribenha, razão pela qual Georgetown sedia a Comunidade do Caribe (CARICOM) – atualmente a principal instituição internacional de concertação política e de cooperação dessa região, que evoluiu da antiga Área de Livre Comércio do Caribe (formada, inicialmente, em 1967, por Antigua e Barbados, além de a própria Guiana). A fundação da CARICOM, em 1972, remete a um processo sistêmico de aproximação de países em desenvolvimento durante a *detente* da Guerra Fria, um período que condicionou reorientações na política externa tanto do Brasil quanto da Guiana. Como será exposto a seguir, essas reorientações ajudam a elucidar como estes dois países – cujos sistemas de governo e cujas identidades internacionais eram, na década de 1970, muito distintos entre si – puderam convergir em prol da cooperação regional e, dessa forma, superar o estranhamento inicial ocasionado pela percepção mútua sobre suas diferenças e, por extensão, sobre seus interesses geopolíticos e estratégicos.

2. Contexto internacional na década de 1970: a *detente* e as relações sul-sul.

A década de 1970 é comumente associada ao período da *détente* da Guerra Fria, isto é, um momento de interregno caracterizado pelo recrudescimento do diálogo e pela criação de um consenso, ainda que precário, entre as duas superpotências da época – os Estados Unidos e a União Soviética. A *détente* iniciara ao fim da Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, e perdurou até a invasão do Afeganistão pela União Soviética em 1979, momento a que muitos historiadores aludem como inaugural de uma “Segunda Guerra Fria”. Ainda que muitos dos componentes do antagonismo bipolar permanecessem plenamente operantes neste período, a iminência de uma conflagração nuclear entre as duas superpotências foi mitigada a partir de 1962, sobretudo pela percepção de que haviam atingido um equilíbrio de forças, simbolizada por capacidades equivalente de poder de segundo ataque ou de *overkill*.

Neste contexto, foram iniciadas as conversações entre Washington e Moscou acerca do uso, e dos limites ao uso, de seu arsenal nuclear e de armamentos estratégicos (o SALT I e II, na sigla em inglês). Diante da percepção deste “consenso tácito” entre as potências da época, a questão da clivagem norte-sul (isto é, entre países desenvolvidos e não-desenvolvidos) passou a ganhar vulto em detrimento da ênfase leste-oeste. Longe de resultar em uma harmonização regular da sociedade internacional ou uma solução política permanente, a *detente* representou, segundo Araújo Castro, a aceitação do “conceito de paz como um estado tolerável de conflitos (Araújo Castro apud AMADO, 1982, p.166)” – situação imaginável somente por que os conflitos não se davam no centro decisório mundial, mas em sua periferia (o Terceiro Mundo, segundo o próprio léxico da época) geralmente por meio das *proxy wars* ou “guerras por procuração”.

Embora gradativamente menos aptos a desempenhar um papel mediador entre os dois modelos sistêmicos, os países Não-Alinhados, como os do Terceiro Mundo de forma geral, passaram a convergir em prol de uma maior representatividade em deliberações internacionais. As reuniões do Movimento dos Não-Alinhados, o surgimento do G77, assim como as discussões encetadas no âmbito da UNCTAD, com vistas a organizar as demandas

dos países em desenvolvimento em relação ao GATT (antecessor da atual Organização Mundial do Comércio), comprovam o diálogo interperiférico nos marcos da *détente* (PRASHAD, 2013). Ademais, iniciativas de cooperação regional, a exemplo da CARICOM, de 1973, e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), de 1975, evidenciam a busca por soluções concertadas e de instituições economicamente mais simétricas em prol do desenvolvimento comum. A concertação política da qual resultou a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, por parte dos oito países amazônicos, igualmente, é evidência desse processo de cooperação intermediada por países em desenvolvimento.

Paralelamente à percepção da clivagem norte-sul, portanto, recrudesceram os processos de convergências sul-sul, dinamizadas pela relativa ascensão econômica e política dos grandes países emergentes⁵. Em linhas gerais, se redesenhava a sociedade internacional que, desde o final da década de 1940, passara a ser integrada por uma quantidade então inédita de Estados, em razão das independências afro-asiáticas⁶.

O Brasil e a Guiana, à época, eram caracterizados por regimes políticos e por identidades internacionais distintas. Eram, mais do que isso, países cujos interesses políticos poderiam ser descritos, à primeira vista, como antagônicos. Na década de 1970, a Guiana progressivamente aproximou-se de países não-alinhados ou então associados ao bloco socialista; o Brasil, por outro lado, desde o golpe civil-militar de 1964, assumira a defesa hemisférica e, por extensão, a profilaxia anticomunista, como um dos pilares da sua inserção internacional – um dos pressupostos da Doutrina de Segurança e de Desenvolvimento Nacional articulada pelo regime militar brasileiro (ALVES, 2005).

A tomada decisória em política externa brasileira da década de 1970, no entanto, diferia sensivelmente daquela da década de 1960, principalmente como resposta a esse cenário internacional modificado (PINHEIRO, 2013). Embora ensaiada em governos progressos, essa mudança é comumente associada ao governo de Ernesto Geisel (1974-1979), quando se elaborou o Pragmatismo Responsável e Ecumênico, que, segundo o ministro de relações exteriores da época, significava a dissociação ideológica do país em relação à rigidez da estrutura bipolar, sem que, no entanto, fossem realizadas rupturas com os Estados Unidos (SPEKTOR, 2010). Resultaram da política externa do Pragmatismo Responsável, por exemplo, a aproximação do país com o Oriente Médio e com os países africanos, sobretudo da África Ocidental, assim como o restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China.

De forma geral, pode-se dizer que a mitigação da questão da “profilaxia anticomunista” em benefício de um entendimento mais abrangente de desenvolvimento por intermédio da cooperação foi a forma pela qual o Brasil, como grande país emergente, foi simultaneamente sujeito e objeto da transformação da sociedade internacional durante a

⁵ A título de exemplo, no início da década de 1970, a República Popular da China logrou assumir a representatividade do país em detrimento de Taiwan, junto à ONU, o que lhe garantiu um assento em seu Conselho de Segurança - o que foi realizada por meio de amplo apoio dos países africanos. A Índia realizava seus primeiros testes nucleares. Por fim, a Nigéria pressionava pelo término imediato e irrestrito do colonialismo português e pela denúncia ao *apartheid* e ao segregacionismo racial, representados pela África do Sul e pela Rodésia do Sul (atual Zimbábwe) - pleito amplamente beneficiado pelo seu pertencimento à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) no momento do “Choque do Petróleo” de 1973.

⁶ A ONU contava com 51 Estados no momento de sua fundação em 1945. Em 1979, esse número havia crescido para 152 Estados-membros, sendo que o ano de 1960 tornou-se conhecido como “ano africano”, quando 17 nações africanas aderiram ao sistema ONU simultaneamente (UNITED NATIONS, s/d).

détente. A reorientação da política externa brasileira, no entanto, não foi automática, assim como tampouco o foi a percepção dessa mudança por parte dos outros atores internacionais. Além disso, essa reorientação coincidiu com a progressiva associação da Guiana aos países do bloco socialista, ao que se sucedeu sistemáticas pressões por parte do governo dos Estados Unidos – sobretudo como resultado do aprofundamento das relações diplomáticas entre Guiana e Cuba. Como se verá a seguir, estes eram os motivos que predisuseram o governo guianês a perceber o Brasil como potencial ameaça a partir de 1975, quando se chegou a cogitar a hipótese de uma intervenção militar brasileira sob a forma de uma extensão armada dos interesses estadunidenses no hemisfério ocidental.

3. Relações entre Brasil e Guiana no ano de 1976: o nexu América Latina – África.

Segundo Henry Jeffrey (1986), durante a década de 1970, a política externa da Guiana transitou de uma simpatia com o não-alinhamento, eminentemente retórica, para uma inserção internacional progressivamente mais pragmática e proativa, guiada por quatro princípios: i) não-alinhamento; ii) integração e unidade das nações caribenhas; iii) apoio às nações africanas em sua luta contra o racismo; iv) proteção das fronteiras da Guiana. Em 1972, essa transição mostrara-se em linhas mais definidas, pois naquele ano a China Popular abria uma

de suas primeiras embaixadas na América Latina em Georgetown, ao passo que a Guiana firmava relações diplomáticas com Cuba – esta última decisão tomada em conjunto com outras nações caribenhas, pois a criação da CARICOM implicava o fortalecimento com toda a região, inclusive com o país que seriada a Crise dos Mísseis exata uma década antes.

Aproximando-se do décimo aniversário de independência do país, ou seja, o ano de 1976, e de forma a aproveitar o simbolismo da data, o governo guianês passou a utilizar a política externa como um instrumento ao projeto de dinamização e de modernização da economia nacional. No âmbito internacional, este projeto relacionava-se à operacionalização dos quatro pontos em política externa. Assim, o estabelecimento da embaixada chinesa, por exemplo, veio junto com um empréstimo, a juros baixos, para a construção da primeira indústria têxtil nacional. No âmbito doméstico, entre outras medidas, foi iniciada uma política de nacionalização de empresas estrangeiras, principalmente aquelas destinadas à extração de minérios e de recursos minerais, e ao beneficiamento de açúcar – como a inglesa Booker McConnell, que o presidente Forbes Burham anunciou a nacionalização de 70% de seu capital no dia de aniversário de independência da Guiana.

Já havendo uma predisposição ao antagonismo com os Estados Unidos devido às medidas de nacionalização de empresas estrangeiras, foi a aproximação com Cuba que elevou o tom nessa questão: não apenas porque a aproximação com o país que sediara a Crise dos Mísseis constituía um motivo, *per se*, de desconfiança estadunidense, mas, sobretudo, em função da conjuntura geopolítica que unira as duas margens do Atlântico Sul à época, curiosamente, por meio da participação cubana na guerra de independência de Angola.

A guerra de independência de Angola em relação a Portugal iniciara, de forma violenta, na década de 1960, e fora levada a termo somente em 1975. Em linhas gerais, a guerra se estendera tanto por questões específicas do regime português, quanto por motivações geopolíticas, viabilizadas pelo seu pertencimento à OTAN e à função geoestratégica das Ilhas dos Açores. Como argumentou Perry Anderson (1966), o regime português dependia, simbólica e economicamente, de suas colônias – razão pela qual utilizava como argumento frente às denúncias de sua prática colonial no âmbito da ONU que, em

realidade, não tinha colônias, mas “territórios ultramarinos”, uma vez que Portugal constituiria um “Império Ultramarino e Multirracial”.

Não é de todo surpreendente que o fim do autoritarismo e do colonialismo português tenha partido de um golpe fomentado por intermédio de um dos setores da sociedade portuguesa mais atingidos pela manutenção das guerras no ultramar: o Exército. Em abril de 1974, o Exército português – sobretudo por meio de seu baixo oficialato – extenuado em decorrência das guerras coloniais (não apenas em Angola, mas também em Guiné-Bissau, Cabo Verde e Moçambique), desencadeou um golpe de Estado que, em Lisboa, derrubou o governo de Marcelo Caetano e, com ele, o último remanescente do autoritarismo europeu, o salazarismo. Era a Revolução dos Cravos, que teve entre suas medidas imediatas a independência das colônias africanas.

Assim, em janeiro de 1975, Portugal e Angola assinaram o Tratado de Alvor, por meio do qual a sua independência formal fora marcada para o dia 11 de novembro daquele ano. O tratado, por si só, no entanto, não promoveu uma solução automática à questão angolana, uma vez que havia no país três grupos políticos que haviam encabeçada a guerra contra Portugal e, posteriormente, passaram a competir pela governabilidade da nação: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), com maior influência sobre as zonas urbanas da costa e, também, sobre a capital, Luanda; a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), atuante no norte do país; e, por fim, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), influente no nordeste, ou seja, nas regiões mais interioranas.

Por meio dos elos externos destes três grupos, Angola tornou-se um “microcosmo” da Guerra Fria (FEIJÓ, 2011), pois o MPLA recebia auxílio técnico e operacional tanto de Cuba quanto da União Soviética; o FNLA, principalmente do Zaire (atual República Democrática do Congo); e a UNITA, da África do Sul, que utilizava livremente o território da Namíbia, à época sua colônia, para chegar ao interior de Angola. Ademais, de forma encoberta, os Estados Unidos auxiliaram tanto o FNLA quanto a UNITA, e, não fosse pela participação de Cuba, ao lado do MPLA, a guerra angolana seria uma evidência convencional do fenômeno das “guerras por procuração” ensejadas pelas potências.

O envio de tropas cubanas através do Oceano Atlântico, no entanto, não poderia ser feito sem a utilização de entrepostos ao longo do percurso – ainda mais quando considerada a rudimentar Força Aérea à disposição de Cuba àquela época⁷. Após pressões estadunidenses, Barbados e Trinidad e Tobago cessaram, sucessivamente, de oferecer seus territórios aos cubanos de passagem a Angola (JEFFREY, 1984, p.173). Foi então que, no início de 1976, após uma visita do Primeiro Ministro guianês Forbes Burnham à Havana, a Guiana passou a prover a ajuda que outrora Barbados e Trinidad e Tobago haviam fornecido para a passagem e o reabastecimento das tropas cubanas. Conciliavam-se, assim, os três primeiros princípios estabelecidos como guias à política externa guianense. Sobre isso, cumpre ressaltar que o papel da Guiana em relação ao apelo de combate ao segregacionismo e ao colonialismo por parte das nações africanas era mais consistente do que uma mera solidariedade retórica, mas constituiu uma amálgama àqueles três princípios guiadores de sua diplomacia,

[Guyana] provided support for the Cuban airlift to Angola. At the Non-Aligned Foreign Minister meeting held in Georgetown in 1972 Guyana was given responsibility for helping Zambia implement the commitment of the movement to assist all liberation organizations in southern Africa, including Namibia, and in

⁷ Um dos relatos históricos eloqüentes acerca desse empreendimento foi feito por Gabriel Garcia Marquez, no artigo de natureza jornalística intitulado “Operación Carlota” (MARQUEZ, 1977).

1974 Guyana became de President of the Council of Namibia (JEFFREY, 1984, p.175)⁸

O princípio remanescente (“proteção das fronteiras”) motivaria as incertezas em relação aos interesses brasileiros na região que, em 1976, levaram o governo da Guiana a conceber a hipótese de uma intervenção brasileira. Em um relatório datado de 1976⁹, o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) – órgão então presidido por João Baptista de Oliveira Figueiredo, sucessor de Geisel na Presidência da República do Brasil – advertia o Poder Executivo da apreensão então gestada na Guiana acerca do papel do Brasil na região das fronteiras amazônicas. Por meio de recortes de periódicos guianeses, assim como de relatos *in locu* da inteligência brasileira, sabia-se que os receios em relação a uma atuação estadunidense estendiam-se ao Brasil, cujos interesses eram percebidos, em grande medida, como uma extensão dos interesses estadunidenses. Em excerto de notícia intitulada “*A Young But Proud Nation*”, datada de 26 de maio de 1976¹⁰, advertia-se sobre as apreensões da Guiana durante os preparativos à celebração de sua independência:

Side by side with arrangements for the historic celebrations, there have been arrangements throughout the country [...] to meet any aggression of invasion, from across the border. The three other Republics bordering Guyana are Brazil, Surinam and Venezuela [...]. Relationship with Brazil is NOT cordial. Prime Minister Forbes Burnham has firmly stated that Guyana regards Venezuela and President Carlos Andres Perez as friends. With equal firmness, the Prime Minister has expressed concern over Brazil’s anti-Guyana attitude [grifo do original].

Este mesmo relatório do SNI argüia que o tom denunciativo do governo da Guiana, sobretudo do então Primeiro Ministro Forbes Durnham, não estava limitado às fronteiras nacionais do país, uma vez que o representante diplomático guianês na ONU havia relatado a potencial parceria entre Brasil e Estados Unidos para limitar a soberania guianense. Entre os vários discursos de Durnham publicados em jornais da época, um deles mencionava a história bíblica de Davi e Golias, em uma referência clara ao Brasil, compreendido como, mais do que um parceiro, um verdadeiro gendarme dos Estados Unidos no hemisfério¹¹:

It was not size or power that decided the issue between David and Goliath. It was not size, power or sophistication of weaponry that decided the issues in Mozambique, Guinea Bissau, Algeria and Viet Nam.

Paralelamente, no entanto, o Brasil tomava suas próprias decisões em matéria de inovação de sua política africana. Embora desde o governo de Emílio Médici (1969-1973) o país houvesse tensionado uma maior aproximação com as jovens nações africanas, durante o Pragmatismo Responsável e Ecumênico este ensaio transformou-se em tomadas decisórias efetivas. Assim é que, na noite de 11 de novembro de 1975, data acertada entre Portugal e

⁸ A Zâmbia juntamente com a Tanzânia eram Estados que, no final da década de 1960, tornaram-se próceres no combate ao segregacionismo na Rodésia do Sul (atual Zimbábue), governada por Ian Smith. A Namíbia, por sua vez, era um Estado colonizado pela África do Sul, que assumira esta posição da Alemanha no contexto da Primeira Guerra Mundial.

⁹ SERVIÇO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA, “Processo de Comunização da Guiana e seus Reflexos no Brasil”, 1976, AAS/CPDOC/FGV.

¹⁰ Idem, Folha 346.

¹¹ Idem, Folha 346.

Angola, segundo o Tratado de Alvor, para marcar a independência deste país, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer o novo governo de Angola sob o MPLA – em realidade, tornou-se o primeiro país do mundo a fazê-lo.

Segundo o diplomata Ovídio de Melo, representante do Brasil em Luanda no momento da independência, “nas condições que o Brasil viveu durante o regime autoritário, o reconhecimento de Angola (...) sobressai como o gesto mais desassombrado da política externa brasileira em todos os tempos (MELO, 2009, p.133)”. Dentre as interpretações historiográficas do período, está a que identifica este gesto à busca por reverter uma tradicional ambigüidade em relação ao colonialismo português, sobretudo em um cenário de recrudescimento internacional da denúncia ao segregacionismo e ao colonialismo, do qual o fenômeno do apartheid era um remanescente (D’ÁVILA, 2010). Há, ainda, autores que enfatizam a necessidade de diversificar parcerias econômicas como forma de equilibrar a balança de pagamentos do país, fragilizada pela grande dependência da importação de petróleo que se tornara crítica na esteira do Choque do Petróleo de 1973 e de ulterior declínio da bonança promovida pelo “Milagre Econômico” (PINHEIRO, 2013; MARO, 2007).

Independentemente das “intenções” atribuíveis à decisão de aproximação com os países africanos, é preciso avaliar que, no contexto da Guerra Fria, a aproximação com estes países evidenciou um processo de mitigação ou de reinterpretação de uma lógica de inserção hemisférica articulada pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), cujo fundamento encontrava-se no pressuposto de que a segurança, e o ulterior desenvolvimento do país, dependiam da profilaxia do sistema ocidental em relação à perpétua ameaça de desestabilização comunista – o que poderia ocorrer não apenas sob uma tradicional guerra interestatal, mas, também, por meio da ação interna insurgente, ideia imprescindível para a legitimação do sistema discricionário. Assim, ainda segundo o diplomata Ovídio de Melo, a decisão de reconhecer não apenas o Estado, mas, também, o novo governo angolano, suscitou uma celeuma tanto no cenário doméstico¹², quanto em relação às potências ocidentais:

[...] o reconhecimento de Angola pelo Brasil, em meio a trinta e poucos reconhecimentos outros, de países socialistas e do Terceiro Mundo, causaria verdadeiro estupor aos setores mais conservadores no Brasil. Dali por diante o Itamaraty teria de enfrentar pressões da direita brasileira e das chancelarias americana e europeias que eram contrárias ao reconhecimento (MELO, 2009, p.133).

Se, de uma perspectiva estadunidense, o maior problema suscitado pela Guiana estava em sua parceria com Cuba na questão de Angola, de uma perspectiva brasileira, por outro lado, diante da própria posição do Brasil em relação a Angola, este não poderia ser interpretado como um fator determinante. Mais importante que o traslado de tropas cubanas era a hipótese de uma ação de insurgência, ou de atuação de guerrilhas estrangeiras, sob o guarda-chuva da Guiana, na área de fronteira amazônica. Hipótese que, mesmo do ponto

¹² Cumpre ressaltar que o Pragmatismo Responsável e Ecumênico não sucedeu de forma isenta de rugas no âmbito doméstico, tanto mais porque já havia uma predisposição resultante da “abertura lenta, gradual e segura”, da qual resultou a Lei de Anistia de 1979. Um dos relatos mais significativos dos antagonismos internos motivados por questões internacionais consta na obra “Ideais Traídos”, de autoria de Sylvio Frota, o então Ministro da Guerra que pleiteava suceder Geisel na Presidência da República. Frota foi exonerado, em 1977, em razão das sucessivas críticas ao presidente Geisel, o qual acusara de ação “comunista”. Os “ideais traídos” a que se referia seriam aqueles da “revolução democrática de 1964” (FROTA, 2006).

de vista do SNI, associado à ala mais “purista” da ideologia da Doutrina Nacional de Segurança (PINHEIRO, 2010) era remota¹³.

Considerado o contexto geopolítico do Atlântico Sul, a apreensão da Guiana, motivada pela natureza doméstica do regime civil-militar brasileiro, o que contribuía para a perspectiva de uma potencial parceria com os Estados Unidos, jamais se concretizou. Como revelado pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil à época¹⁴, Antônio Azeredo da Silveira, o próprio Brasil via com apreensão uma ação estadunidense na “hiléia amazônica”:

O Brasil tem que ser pragmático na América do Sul. Não podemos ensinar a cada país a ser o que a gente é. Foi isso que me permitiu resolver o problema com a Guiana, que era o problema que a imaginação brasileira tinha quase levado à hipótese de guerra. Se não tivesse chamado o ministro do Exterior Wills aqui – e fiz com o apoio das Forças Armadas – e se não houvesse consciência que uma briga na Amazônia seria horrível... Até os americanos nos incitaram a isso. Um dia, o Kissinger [Secretário de Estado dos EUA] me perguntou o que eu ia fazer com a Guiana. Devolvi-lhe a pergunta: “E você?” Ele disse “Não sei. Faço o que você fizer”. Eu disse: “Não, você não faz, não. E, se você quiser tomar a Guiana, não é na Amazônia, não. Você vai ter que atacar mesmo é Georgetown porque na Amazônia não brigamos e não vamos aceitar essa conversa sua”. (Azeredo da Silveira apud SPEKTOR, 2010, p. 209).

Como se pressupõe por meio da fala do ministro, a percepção de potencial insegurança e de incertezas quanto aos interesses recíprocos de Brasil e Guiana foi levada a termo por meio do diálogo – literalmente, pois ao fim de 1976, a conversa entre Azeredo e o ministro guianês Fred Wills, realizada em Brasília, auxiliou a dirimir o imbróglio entre os dois países. Em um documento produzido pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil ao fim de 1977¹⁵, o ministro Azeredo da Silveira argumentava a respeito dos benefícios centrais, de médio e de longo prazos, oriundos da operacionalização jurídica do sistema da Bacia Amazônica, assim resumidos: i) diminuição da dependência econômica em relação a potências estrangeiras; ii) segurança adicional para investimentos entre os países da região; iii) obstáculo à ação predatória estrangeira; iv) redução de distúrbios fronteiriços.

Assim, a experiência obtida por meio da mitigação de mútua apreensão entre Brasil e Guiana foi importante para estabelecer as diretrizes que nortearam o projeto criação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, por meio de uma iniciativa brasileira. Três conceitos fundamentariam o TCA: cooperação, como o próprio nome indica, proteção e integração. O Tratado, formalmente assinado em três de julho de 1978, abrangeria múltiplas áreas, como as de interconexão rodoviárias, ferroviárias e fluviais, de assistência técnica, de proteção da flora e da fauna, assim como projetos de dinamização do turismo. A cooperação, em realidade, seria o elemento articulatório aos objetivos de proteção e de integração com vistas ao crescimento econômico por meio de ganhos de escala. Em outras palavras, o TCA propugnava a criação de redes transnacionais variadas, cujo objetivo imediato era o de

¹³ Segundo o mesmo Relatório do SNI de 1976 (Folha 249), a respeito de uma potencial ação de insurgência da Guiana nas fronteiras brasileiras da Amazônia: “As áreas geográficas brasileiras (...) na fronteira Roraima-Pará com a Guiana não possuem as condições geográficas ideais, pela pouca ou nenhuma vivificação que permitisse um trabalho de massa compatível e o conseqüente apoio da população, como também pela ausência de objetivos compensadores.”

¹⁴ O excerto pertence a uma série de entrevistas concedidas pelo ministro Azeredo da Silveira, após deixar o cargo, as quais foram publicadas sob a organização de Matias Spektor (2010).

¹⁵ AZEREDO DA SILVEIRA, “Informação para o Senhor Presidente da República: operacionalização do Pacto de Cooperação Amazônica”, 1977-1978, F.22. AAS/CPDOC/FGV.

normalização das relações políticas e, a seguir, a constituição de projetos de integração econômica.

4. Considerações Finais

Por meio da mitigação da percepção de ameaça recíproca, e com vistas a ganhos econômicos de escala mediados pela integração regional, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi criado no ano de 1978, congregando, além do Brasil e da Guiana, também Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela. A análise das relações entre Brasil e Guiana não exaure todos os aspectos que resultaram no consenso que originou o TCA, porém, ajuda a elucidar (i) como se deu a construção de uma percepção compartilhada de segurança nacional e de cooperação no espaço geopolítico da região amazônica; (ii) o nexo entre o surgimento de novos atores internacionais, na esteira das independências afro-asiáticas, e a aproximação entre os Estados periféricos nos marcos da *détente*.

Carece ainda de análises aprofundadas as convergências interperiféricas durante a Guerra Fria, porém, o caso Brasil-Guiana evidencia que as relações sul-sul não se traduzem em um tipo periférico de idealismo – equivalente à leitura apressada da idéia de “espírito de Bandung” – mas em ações pragmáticas diante das mudanças da sociedade internacional.

Os episódios geopolíticos da década de 1970 tiveram desdobramentos nos anos seguintes e influenciaram as relações entre os países limítrofes da região amazônica. Em 1995, o TCA tornou-se uma organização com personalidade jurídica internacional – em realidade, a única Organização Internacional cuja sede se localiza em território brasileiro. Atualmente, a preservação do bioma amazônico está entre as temáticas centrais desta organização e as relações entre o Brasil e a Guiana tem se mostrado consolidadas, como evidencia o recente pedido do presidente guianês, David Granger, para que o Brasil assumira um papel de mediação na questão fronteiriça de seu país com a Venezuela¹⁶.

5. Referências

Arquivo consultado:

AAS/CPDOC/FGV - Acervo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Sérió Ministro de Relações Exteriores. Pasta Assuntos Gerais. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas.

Documentos:

AZEREDO DA SILVEIRA, “Informação para o Senhor Presidente da República: operacionalização do Pacto de Cooperação Amazônica”, 1977-1978. AAS/CPDOC/FGV.

SERVIÇO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA, “Processo de Comunização da Guiana e seus Reflexos no Brasil”, 1976, AAS/CPDOC/FGV.

¹⁶ O GLOBO, “Brasil vai mediar conflito entre Guiana e Venezuela”, 17/07/2015.

Referências Bibliográficas:

ALVES, Maria Helena Moreira. Estado e oposição no Brasil: 1964-1984. Bauru: EDUSC, 2005.

ANDERSON, Perry. Portugal e o Fim do Ultracolonialismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

AMADO, Rodrigo (org.). Araújo Castro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

GARCIA, Eugênio Vargas. I have no thought of returning to Rio: revendo as notas do Sr. Christie sobre o Brasil. Cadernos do CHDD, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 119-134, 2002.

GOES, Synésio Sampaio. Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras na Amazônia. Brasília: FUNAG, 1991.

D'ÁVILA, Jerry. Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950–1980. Durham: Duke University Press, 2010.

FEIJÓ, Brunna Bozzi. Independência ou Revolução?: uma análise do processo de independência de Angola a partir da sua transformação de guerra anticolonial a microcosmo da Guerra Fria (1961-1975). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História). Porto Alegre: UFRGS, 2011.

FROTA, Sylvio. Ideais traídos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

JEFFREY, Henry B; BABER, Colin. The Co-Operative Republic of Guyana: Politics, Economics, and Society beyond the Burnham Era. London: Frances Pinter, 1986.

JORGE, A. G. de Araújo. Rio Branco e as Fronteiras do Brasil: uma introdução às obras de Rio Branco. Brasília: Senado Federal, 1999.

MARO, Márcia. Independência de Angola. Brasília: FUNAG, 2007.

MARQUEZ, Gabriel Garcia. Operation Carlota. *New Left Review*, (January-April), 1977.

MELO, Ovídio de Andrade. Recordações de um removedor de mofo do Itamaraty: relatos de política externa de 1948 à atualidade. Brasília: FUNAG, 2009.