

A INTERAÇÃO ENTRE A POLÍTICA DOMÉSTICA DO REGIME MILITAR E A DIPLOMACIA: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES BRASIL-CHILE DURANTE O GOVERNO DE SALVADOR ALLENDE

THE INTERACTION BETWEEN DOMESTIC POLICY OF MILITARY REGIME AND DIPLOMACY: AN ANALYSIS OF RELATIONS BRAZIL-CHILE DURING THE GOVERNMENT OF SALVADOR ALLENDE

Teresa Cristina Schneider Marques¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a interação entre a política doméstica do regime militar brasileiro e a atuação do Itamaraty. Para tanto, destacamos as relações entre o Brasil e o Chile durante o governo de Salvador Allende (1971-1973). Argumenta-se que, a preocupação com a segurança interna que guiou o regime militar e legitimou o golpe de 1964, foi determinante para que o governo brasileiro mantivesse desconfianças com relação ao Chile e apoiasse o golpe de Estado liberado pelo general Augusto Pinochet em 1973. Assim, na primeira parte, será discutido analisada a relação entre a política externa brasileira e a política interna, a partir da teoria dos jogos de dois níveis, formulada por Robert Putnam. Em seguida, procurando compreender os atores políticos inseridos nesse jogo, analisaremos a política externa chilena no período. Por fim, examinar-se-á a relações bilaterais entre o Brasil e o Chile no período em análise.

PALAVRAS-CHAVE:

Brasil, Chile, Regime militar.

ABSTRACT

This article aims to analyze the interaction between the domestic policy of the Brazilian military regime and the role of the Itamaraty. To do so, we highlight the relationship between Brazil and Chile during

1 Professora adjunta do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora (2011) em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio doutoral em Relações Internacionais no Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Endereço eletrônico: teresa.marques@pucrs.br

the government of Salvador Allende (1971-1973). It is argued that the preoccupation with internal security that guided the military regime and legitimized the coup of 1964, was crucial for the Brazilian government to keep suspicions regarding Chile and supported the coup by General Augusto Pinochet released in 1973. Thus, in the first part, we will examine the relationship between Brazilian foreign policy and domestic policy, from the theory of two-level games, formulated by Robert Putnam. Then, trying to understand the political actors in this game, we analyze the Chilean foreign policy in the period. Finally, we will consider the bilateral relations between Brazil and Chile in the period.

KEY-WORDS:

Brazil, Chile, Military regime.

Introdução

Até o início da década de 1970, as relações bilaterais Brasil-Chile foram marcadas pelo bom entendimento. A ausência de disputas territoriais e o interesse brasileiro em conquistar a hegemonia na região, incentivaram o esforço do Itamaraty em manter um bom relacionamento com este país latino-americano.

Entretanto, a chamada “via chilena ao socialismo” que o Chile viveu durante os anos de governo de Salvador Allende Gossens (1971-1973) influenciou as relações mantidas entre os dois países. As medidas de grande impacto instaladas pelo governo Allende – tais como a estatização da produção mineira e a reforma agrária –, fizeram com que o Chile ganhasse destaque no cenário internacional. Além disso, o novo quadro interno chileno, simpático aos movimentos de esquerda, incentivou perseguidos políticos de todo o continente a buscar acolhida nesse país.

Para os militares brasileiros que assumiram o comando do país em 1964, a “experiência socialista” comandada pelo presidente chileno Salvador Allende podia influenciar os movimentos de oposição no plano interno. Tal temor se justificava com a concentração de asilados brasileiros nesse país a partir de 1968. Suas ações políticas no Chile, voltadas para a denúncia dos crimes cometidos pela ditadura, em muito incomodavam os militares. Estes se preocupavam em manter a imagem de que o golpe militar de 1964 teria sido resultado de uma “intervenção salvadora, em defesa da democracia e da civilização cristã”. (REIS FILHO, 2004, p.39).

Assim, muito embora os vínculos entre a política doméstica e a diplomacia não tenham sido considerados muito relevantes para compreender a Política Externa Brasileira durante o regime militar, a pesquisa demonstrou que compreensão desse entrelaçado se mostra fundamental para compreender as relações bilaterais entre o Brasil e os países sul-americanos, dentre os quais, destacamos o Chile durante o mandato de Salvador Allende.

Partindo da análise do jogo de dois níveis proposto por Robert Putnam (PUTNAM, 2010), ainda que em estágio inicial, este artigo busca compreender de que forma as inquietações dos militares brasileiros com a segurança interna

afetaram as relações entre o Brasil e o Chile, causando um afastamento que apenas foi solucionado com a chegada ao poder da junta militar liderada por Pinochet, em 1973. Assim, a pesquisa indicou que nas relações bilaterais com o Chile, o Itamaraty a alinhou os princípios da sua ação com aqueles que guiavam a política doméstica.

Com efeito, este artigo objetiva identificar e analisar quais fatores promoveram esta conexão entre a política interna e a política externa registrada nas relações bilaterais Brasil-Chile durante o governo Allende. Para tanto, procede-se a uma breve revisão da influência de determinados setores sociais nas ações do Itamaraty e as contribuições teóricas para compreender tal influência. Posteriormente, analisaremos os temas abordados nas relações entre o Brasil e o Chile, buscando compreender o papel desempenhado pelo último no cenário internacional naquele momento.

A interação entre a diplomacia brasileira e a política interna: um jogo de dois níveis

O debate sobre a interação entre política interna e política externa foi menosprezado pelas principais teorias das relações internacionais, sobretudo as estatocêntricas. Baseados na obra clássica do liberalismo, *A democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, tais análises se baseavam na idéia de que no plano externo, as democracias estariam mais livres das regras de competição do jogo democrático (EVANS; NEWHAM, 1998, p. 119).

Porém, importantes teóricos das relações internacionais, tais como Jean-Baptiste Duroselle, já haviam destacado que podem existir inúmeros atos de política interna sem qualquer influência externa. Contudo, este estudioso, não diferencia as democracias dos regimes autoritários nesse processo e afirma que, nenhum ato de política exterior está totalmente desvinculado da política interna (DUROSELLE, 2000, p.57).

Robert Putnam procurou avançar nesse debate, ao ir além da análise e catalogação de situações tidas como “exceções à regra” e fornecer uma teoria de equilíbrio geral, com a proposta de abordar de forma integrada as esferas doméstica e internacional (PUTNAM, 2010, p.149). Para o autor, em determinadas áreas as duas esferas se entrelaçam, uma vez que não é possível entender os poderes executivos – considerados centrais nas tomadas de decisão no plano externo – enquanto atores imunes ao jogo político interno (PUTNAM, 2010, p.150).

Como estão expostos a ambas as esferas, nesse jogo de dois níveis, os poderes executivos se vêem obrigados a seguir as regras impostas nas duas esferas. Além disso, devem fazer os cálculos que definirão os seus posicionamentos levando em consideração possíveis ganhos e perdas em ambas as esferas, o que

torno o jogo um tanto complexo. Pode-se observar a complexidade desse ao analisar os jogadores.

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p.50).

No caso da diplomacia brasileira, diversos são os setores sociais que participam desse jogo. Entre tais setores, merecem destaque aqueles que exerciam uma influência mais decisiva nas decisões de política interna. Em geral, entre as principais influências da política externa brasileira além do corpo diplomático, podemos destacar o meio intelectual e político, determinadas lideranças sociais, e, claro, as Forças Armadas (CERVO e BUENO, 2002).

Contudo, durante muito tempo o Itamaraty defendeu ter autonomia no processo de tomada de decisões no plano externo. Durante o século XX, essa posição foi justificada a partir dos princípios adotados pelo Itamaraty a partir da atuação do Barão do Rio Branco, que é considerado o “patrono da diplomacia brasileira”. Entre os princípios que passaram a guiar a política externa brasileira a partir da atuação de Rio Branco, podemos destacar a busca pela supremacia no continente sul-americano, a defesa da soberania brasileira e a busca por soluções negociadas no plano internacional, sempre levando em consideração o princípio de não intervenção na política interna dos seus parceiros comerciais e políticos (CERVO e BUENO, 2002, p.177).

É certo que o Executivo sempre teve papel central nas tomadas de decisão no nível internacional. Porém diversos estudos recentes destacam diversos casos ao longo da história diplomática brasileira nos quais a percepção de atores internos influenciou o processo de tomada de decisão. Segundo Robert Putnam, o avanço das áreas tais como política comparada e relações internacionais influenciou as análises que buscam compreender o entrelaçamento entre as esferas (PUTNAM, 2010, p.169). O aprofundamento da atuação do Itamaraty em alguns temas, tais como os sociais, após a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo é exemplar dessa relação entre política externa e política interna².

2 Sobre o tema ver: ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

Todavia, muito embora o regime militar que se instalou no país após o golpe de 31 de março de 1964 tenha representado um brusco rompimento com o modelo de política exterior adotado até então pela diplomacia brasileira, a rigor, desde o segundo governo de Getúlio Vargas, a autonomia do Itamaraty em relação ao regime sempre foi defendida, conforme já colocado. Em nome da busca pelo desenvolvimento industrial e tecnológico, a política externa que antecedeu o regime militar procurou opor-se ao liberalismo econômico e às fronteiras ideológicas impostas pelas grandes potências mundiais. Tal posição ficou comprovada através das tentativas de integração com os países sul-americanos, tais como a Operação Pan-Americana (OPA) e a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), e a chamada “Política Externa Independente” (PEI), que guiou as ações do Itamaraty a partir do início da década de 1960 (SARAIVA, 2001, p.56).

Em um primeiro momento, o regime militar rompeu com este modelo da Política Externa Independente, provocando uma mudança nos rumos da política externa brasileira que ficou conhecida como “Correção de rumos”. Tal rompimento pôde ser observado, sobretudo durante a presidência de Castelo Branco (1964 – 1967), quando o projeto de governo foi claramente baseado no liberalismo econômico e no capital externo (VIZENTINI, 1998, p. 24-25). No campo político, as questões ideológicas passaram a ocupar posição de destaque.

Quando ficou claro que o alinhamento automático com os EUA não corresponderia aos anseios econômicos brasileiros, a política externa brasileira procurou retornar à sua posição de independência nas relações internacionais do modelo adotado anteriormente. Tal inflexão ocorreu no governo Costa e Silva (1967-1969). O reconhecimento da China e da independência de Angola pelo Itamaraty, durante a presidência Ernesto Geisel (1974-1979), são exemplos que deixam claro esse novo posicionamento brasileiro.

Além disso, estudos recentes comprovam que o Itamaraty também participou de atividades conjuntas com órgãos repressivos internos, com o intuito de minimizar a influência da atuação da oposição exilada no exterior na legitimidade interna do regime. Segundo Pio Penna Filho:

Por muitos anos, gerações de diplomatas afirmaram que a tradição e a autonomia desfrutada pelo Ministério das Relações Exteriores no âmbito do serviço público teria lhes permitido evitar uma associação com a repressão generalizada que se instalou no país após o Golpe de Estado de 1964. Tal, de fato, não ocorreu. Houve a colaboração em diversos níveis, seja participando ativamente do processo de “depuração” interna promovida pelos inquéritos ideológicos no período inicial da ditadura, seja montando um aparato de espionagem que atuava preferencialmente nos países onde havia maior número de exilados brasileiros. Sua colaboração foi estreita com as principais agências responsáveis pela

repressão no Brasil, como o temido SNI, com o Exército, com a Marinha e com a Aeronáutica, por meio de suas respectivas agências especializadas, a saber: o CIE, o Cenimar e o CISA. (PENNA FILHO, 2009, p. 42).

As posições ideológicas do governo militar também estiveram entrelaçadas com as tomadas de posição sobre as relações com outros países. Muito embora a não intervenção em assuntos internos de outros países e a defesa à soberania brasileira se mantivessem como alguns dos princípios que guiavam as ações do Itamaraty, nas relações com os países que acolheram os exilados brasileiros, as questões ideológicas exerceram grande influência. Durante todo o regime militar, questões políticas, especialmente aquelas relacionadas aos opositores brasileiros no exterior e as suas ações, foram determinantes nas relações com os países de acolhida de militantes de esquerda.

Nesse sentido, os países do Cone Sul merecem destaque, pois, em nome da manutenção do regime autoritário, a diplomacia brasileira se comportou de maneira particular. Visando utilizar a política externa como uma maneira de desarticular os grupos de oposição ao regime no exterior, as relações bilaterais com países que acolheram militantes de esquerda brasileiros, com destaque para o Uruguai e o Chile, foram abaladas.

É necessário, portanto, levar em consideração que os atores internacionais nem sempre agem guiados por interesses racionalmente estabelecidos. Segundo HALLIDAY, o papel internacional desempenhado por um Estado pode contribuir para “consolidar a sua posição domesticamente” (1999, p. 98).

Visando se consolidar como vencedor no combate que ocorria contra a oposição clandestina no plano interno, o Estado brasileiro usou a política internacional como uma arma contra as forças de oposição. Na “era transnacional” – que se caracteriza pela emergência de novos atores no cenário internacional –, os opositores passaram a exercer influência internacional, sobretudo através da ação das organizações internacionais de defesa de Direitos Humanos. Assim, nos alinhamos com RONINGER, ao afirmar que o exílio, ainda que tenha sido usado pelos militares brasileiros e por diversos outros governos ao longo da história latino-americana como um mecanismo de exclusão política, exerce um importante papel no jogo de poder (2010, p. 94).

Entretanto, é fato que quando uma disputa doméstica entre dois grupos sociais rivais alcança o exterior, tal como ocorre internamente, o Estado e os seus defensores terão maiores facilidades para facilitar recursos e persuadir os Estados a se tornarem novos aliados (HALLIDAY, 1999, p. 98-99). O Estado pode utilizar-se da pressão econômica e política sobre outros países para conseguir expandir, para além das fronteiras nacionais, a aplicação das medidas que garantam a sua permanência no poder.

Portanto, podemos concordar com as análises de Karl DEUTSCH, nas quais o autor relativiza o peso das questões econômico-financeiras no âmbito das relações internacionais. Segundo DEUTSCH, “importantes como são, os interesses econômicos não se bastam, estão ligados a interesses políticos que podem modificar ou mesmo sobrepujar os efeitos dos interesses econômicos” (1978, p. 117). Assim, em questões de política internacional, nem sempre o fator econômico é dominante, cabendo, pois, ao pesquisador levar em consideração a importância de questões políticas e até mesmo geoestratégicas na análise dos problemas. Para tanto, torna-se indispensável, para realizar um estudo de relações internacionais, compreender a dinâmica da política interna dos atores envolvidos (DUROSELLE, 2000, p. 59).

Porém, não podemos falar em “alinhamento” entre política interna e política externa. A partir dos diversos estudos já realizados sobre a política externa brasileira, podemos notar que os posicionamentos autoritários assumidos pelos militares nem sempre influenciaram a atuação do Itamaraty. A partir da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam, destacamos que a cada questão negociada no plano internacional, mudam os jogadores, mudam os *winsets*, mudam as informações, portanto, muda o tabuleiro. Nas palavras de Putnam: “a possibilidade de conexão sinérgica entre questões em que movimentos estratégicos em um tabuleiro facilitam coalizões inesperadas no outro tabuleiro” (PUTAM, 2010, p. 170).

Como muitas vezes foram os interesses econômicos que guiavam as relações internacionais, questões políticas que eram determinantes na ação do Estado no plano interno, podiam, eventualmente, serem deixadas de lado na articulação da política externa. Segundo Paulo Fagundes VIZENTINI, a articulação entre a política externa e a política interna durante o regime militar brasileiro é um elemento extremamente complexo (1998, p. 15).

Em realidade, aí se encontra a posição peculiar ocupada pelo Chile na agenda diplomática brasileira do período. Os traços diferenciados da “experiência socialista de Allende”, bem como a concentração dos militantes brasileiros no período, estão entre as principais motivações que levaram o governo brasileiro alinhar a política externa com a doméstica neste caso em particular. Para compreender a dinâmica dos atores envolvidos, torna-se necessário compreender a inserção do Chile no cenário internacional e as suas relações com o Brasil.

O Chile no cenário internacional

A análise das relações internacionais do Chile na segunda metade do século XX deixa nítida a importância das mudanças do sistema internacional e dos atores – tanto externos, quanto internos – na inserção internacional do país,

e inclusive, na sua política doméstica. Segundo ARAVENA, a partir da década de 1960 o Chile passou por profundas mudanças, entretanto, alguns objetivos principais foram mantidos no decorrer desse período (1997, p. 49-50).

Na década de 1960 as relações internacionais na América Latina foram marcadas pelo contexto da Guerra Fria, caracterizada pela bipolarização das forças políticas e ideológicas. O Chile não foi alheio a esse processo, e compelido pelo contexto, assim como pela estrutura social e econômica, a busca por mudanças estruturais no plano interno marcaram a inserção internacional chilena no século. No plano interno, bruscas mudanças ocorreram, entretanto, a polarização das forças e a instabilidade caracterizaram o período (ARAVENA, 1997, p. 52).

O governo de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) foi orientado pela ideia de “revolução em liberdade”, isto é, transformações realizadas no âmbito de um sistema democrático. Pertencia ao Partido da Democracia Cristã (PDC), ligado aos setores mais abastados da sociedade, mas o seu conservadorismo não era tão claro. Em outras palavras, visava promover mudanças contra a marginalização social, porém, o seu programa de desenvolvimento se baseava no capital internacional. Essa política econômica registrou o crescimento industrial que era esperado pelo governo, porém a mudança mais significativa do seu governo foi a reforma agrária, efetivada visando a ampliação do mercado interno (ARAVENA, 1997, p. 54).

No plano externo, o governo de Frei representou um “contraponto contra a revolução cubana” (ARAVENA, 1997, p. 53). Isto é, tinha um projeto de desenvolvimento capitalista embalado por um “humanismo cristão”. De acordo com ARAVENA, a linha que a diplomacia chilena adotou durante o seu governo ficou marcada pelo pensamento da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e era perceptível a vinculação com a teoria da dependência (1997, p. 53-54). Seu governo também ficou marcado pela busca do universalismo, muito embora as relações com Cuba, rompidas no governo anterior, não tenham sido retomadas.

Por sua vez, o discurso em favor da integração já estava presente e ficou claro com a busca pela aproximação com países da América Latina. Entre os países da América Latina com os quais o Chile se aproximou no período, podemos citar o Brasil.

Entretanto, foi durante o governo Allende que o discurso de aproximação com a América Latina ganhou mais força. Allende também destacou-se pela implantação de medidas de grande impacto, que fizeram com que o período se tornasse conhecido como “a experiência socialista de Allende” ou, simplesmente, “a experiência chilena”. Seu governo ficou assim conhecido, pois, após ter chegado ao poder pela via democrática, procurou instalar medidas socialistas, dentre

as quais, merece maior atenção a nacionalização da exploração mineira – com destaque para o cobre – e a reforma agrária.

Esperava-se que, dessa forma, o Chile alcançasse o controle dos recursos naturais do país, dando um impulso à economia nacional (ARAVENA, 1997, p. 56). Concomitante a isso, o governo Allende procurou respeitar as instituições representativas do Estado, tais como “o Executivo, o Parlamento, o Poder Judiciário, a Contraloría Geral da República, o corpo de oficiais das Forças Armadas, etc” (KALLÁS, 2008, p. 89).

Por procurar promover um governo socialista respeitando as instituições democráticas, o período do governo Allende também foi chamado de “Revolução socialista com sabor de empanadas e vinho tinto”. O fato é que a sua intenção maior era a busca por independência econômica, o que marcou a sua posição no plano internacional, no qual o governo de Allende ficou marcado pelo discurso nacionalista e em defesa da solidariedade latino-americana (ARAVENA, 1997, p. 50).

Os elementos que tradicionalmente guiavam a diplomacia chilena foram mantidos, mas foi atribuída ênfase à universalização da busca por parceiros comerciais, respeitando os princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos. Dessa forma, procurou-se um enfreteamento com a ordem internacional então vigente, marcada pela bipolaridade imposta pela Guerra Fria. Assim, durante o período Allende, o Chile voltou a estabelecer relações comerciais e diplomáticas com países socialistas como Cuba, República Popular da China, República Democrática Alemã, República da Coreia, Vietnã; entre outros (ARAVENA, 1997, p.56).

É importante destacar que tanto o governo de Allende quanto uma parte considerável da população chilena mantinham uma evidente simpatia pelos governos dos países do bloco socialista. Isso ficou demonstrado com a visita oficial de Fidel Castro, em novembro de 1971, quando a população chilena encheu as ruas e os jornais de Santiago com desejos de boas vindas a um dos principais comandantes da Revolução Cubana.(UN MILION..., 1971, p.01). As inúmeras manifestações em memória de Ernesto Che Guevara, morto pelos militares bolivianos e pela CIA (Central Intelligence Agency) na Bolívia, em 1967, também deixaram clara essa simpatia. No aniversário de sua morte, em 1971, por exemplo, os jornais chilenos apresentavam manchetes que enalteciam a memória de “Che”, tal como fez a edição do *La Nación* de 09 de outubro de 1971: “El ‘Che’ Guevara esta vivo en el corazón de los revolucionários” (EL CHE..., 1971, p.01).

Por outro lado, a rejeição da população aos governos autoritários que passaram a comandar os países latino-americanos durante as décadas de 1960 e 1970 também era clara nos jornais chilenos do período. Reportagens que denunciavam o autoritarismo dos militares no Brasil, bem como a prática de

métodos violentos de combate à oposição, por exemplo, eram constantes no jornal esquerdista *La Nación* (BRASIL..., 1971). As notícias se intensificaram com a chegada dos presos políticos trocados em 1971 pelo embaixador suíço, evidenciando, assim, a posição da maior parte da população chilena perante a Ditadura Brasileira.

O fato é que o governo de Salvador Allende fez com que não apenas as esquerdas latino-americanas se voltassem para o Chile, mas também chamou a atenção de países de outros continentes, tais como a França e a Itália (ARAVENA, 1997, p.55). A atenção recebida por esse país e o temor que o seu “projeto socialista” chegasse até o Brasil afetaram as relações deste com o Brasil durante o governo Allende, como veremos a seguir.

O governo Allende e as relações Brasil-Chile

Desde a independência, podemos afirmar que as situações de conflitos entre os governos brasileiro e chileno são praticamente inexistentes. A inexistência de fronteiras com o Brasil além de garantir a ausência de conflitos territoriais, fez com que o Chile não enxergasse o Brasil com a mesma desconfiança que os seus vizinhos sul-americanos. Ao contrário, este sempre foi visto como um parceiro comercial e político.

Durante o regime militar, e, sobretudo após o fim da política de alinhamento automático adotada com os Estados Unidos por Castelo Branco, houve um incremento das relações Brasil-Chile, propiciado pelo redirecionamento das prioridades do Itamaraty (VIZENTINI, p.108-109). A visita do chanceler o chanceler brasileiro Magalhães Pinto ao Chile em 1967 e a visita do Frei no Brasil em 1968 tiveram o objetivo de fortalecer e ampliar a cooperação política e as relações comerciais entre os dois países. Durante a visita de Eduardo Frei, Brasil e Chile firmaram três convênios de créditos recíprocos e se comprometeram em empenhar-se na criação de condições favoráveis para sociedades mixtas de produção no Chile (MINISTÉRIO..., 1968).

Antônio da Câmara Canto, embaixador do Brasil no Chile entre 1968 e 1975, ao comentar o agendamento da visita de Frei ao Brasil, destacou o tradicional bom relacionamento estabelecido entre o Brasil e o Chile: “En efecto, Chile y Brasil están en condiciones de exhibir una larga trayectoria de mutuo entendimiento que es ejemplar en el concierto latinoamericano y nunca conoció renuncios ni tropiezos” (COORDINATÓN..., 1968).

Entretanto, após a posse de Allende, novas questões passaram a afetar o relacionamento entre os dois países. O Chile se tornou o principal polo de concentração de perseguidos pela ditadura brasileira. Conforme já exposto, a curiosidade provocada pela experiência socialista que o país então vivenciava

com o governo da Unidade Popular fez com que esse país se tornasse o principal destino não apenas de brasileiros, mas de toda a esquerda latino-americana.

Influenciados pelo contexto político da Guerra Fria e guiados pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), os militares balizavam as suas ações, tanto no plano interno, quanto no plano externo, a partir da preocupação com a segurança interna. Uma vez que tal preocupação legitimou o golpe de Estado de 1964, as “ameaçadas externas” não podiam ser menosprezadas pelos militares, sob a pena de perder o apoio da população e dos setores conservadores que haviam oferecido apoio ao golpe. Além disso, no contexto de Guerra Fria, marcado pela polarização ideológica no cenário internacional, aumentava os custos para manter relações com governos ditos de “esquerda”.

Uma vez que se tornou pólo de concentração das esquerdas exiladas pelos regimes autoritários na região, o Brasil passou a ver o Chile com a denúncia dos crimes cometidos pelo regime autoritário foi a principal arma utilizada pelos militantes brasileiros exilados no exterior. De acordo com um documento enviado pelas organizações armadas aos seus militantes no exterior, essa atividade era atribuída aos exilados pelas direções das organizações. Segundo estas, a tarefa constituía um importante papel a ser desempenhado pelos exilados que objetivassem continuar integrados à luta (MARQUES, 2011, p.143-144).

Devido à censura imposta pelos militares aos meios de comunicação no plano interno e ao apoio oferecido por diversos periódicos ao governo, esse tipo de atividade dificilmente poderia ser realizada no Brasil. Além disso, ao realizar denúncias no exterior, os exilados esperavam sensibilizar a opinião pública dos países de acolhida a seu favor, conseguir apoio para a sua luta política e prejudicar a imagem do regime militar brasileiro no exterior. Portanto, as denúncias são uma peça fundamental da equação política do exílio.

As denúncias preocupavam sobremaneira os militares brasileiros. A pesquisa indica ainda que tal preocupação se deve principalmente ao receio de que a situação chilena tivesse repercussões negativas mais diretas no plano interno para o governo golpista (MINISTÉRIO..., 1971a). Assim, o governo brasileiro passou a acusar o governo chileno de permitir que os asilados brasileiros no Chile estivessem divulgando “declarações ofensivas” ao governo brasileiro através da imprensa local (REPÚBLICA DE CHILE..., 1971).

Allende, por sua vez, também acusava a imprensa brasileira de realizar uma campanha contra o seu governo, mas ainda acreditava que as relações intergovernamentais seguiam normais desde a sua posse:

Nuestras relaciones con el Brasil, Pueblo tradicionalmente amigo de Chile en el ámbito sudamericano, no se han deteriorado pese a la tendenciosa campaña que en de nuestro país promueve cierto sector de la prensa brasileña. En el

plano econômico mantenemos un intercambio comercial de importancia y equilibrado (...). Además, estamos considerando planos básicos de infraestructura regional que permitirán mejorar las condiciones de comunicación ferroviaria y carretera de Arica y Antofagasta hasta Santos (MINISTÉRIO..., 1971b, f.02).

O bom andamento das relações econômicas não foi suficiente para que o governo brasileiro deixasse de ver com desconfiança o governo de Salvador Allende. Assim, à medida que a oposição se convencia de que o golpe seria a única maneira para retirar Allende do poder, uma cooperação internacional contra o governo Allende se intensificava. A documentação diplomática disponível para pesquisa expõe a clara preocupação do corpo diplomático brasileiro com os rumos do governo chileno: “resta saber se o senhor Allende e seus ministros preferirão continuar a marchar pelas ‘cauces legales’ ou se aderirão, também, ao grupo que deseja a luta armada” (MINISTÉRIO..., 1972, f.02).

Mesmo diante das desconfianças do governo brasileiro, o governo de Allende continuou recebendo os militantes brasileiros perseguidos pela ditadura militar enquanto asilados políticos. A maior parte destes foi recebida enquanto asilados políticos, e conforme prevê a legislação internacional sobre migrantes forçados (Cf. JUBILUT, 2007), o governo chileno não disponibilizou políticas de integração no país (MARQUES, 2011).

Contudo, o governo Allende ofereceu tratamento diferenciado aos 70 presos políticos trocados pelo embaixador suíço em janeiro de 1971. O governo chileno se responsabilizou totalmente pela acolhida dos banidos pelo regime, disponibilizando alojamento coletivo, assegurando a alimentação e oferecendo oportunidade de trabalho e a possibilidade de estudar (ROLLEMBERG, 1999, p.108). Logo, tudo indica que a grande cobertura jornalística internacional em torno da libertação do maior número de prisioneiros trocados por uma autoridade diplomática estrangeira no Brasil levou o governo chileno a oferecer tal assistência a esse grupo específico de asilados, o que preocupou ainda mais o governo brasileiro.

Visando acompanhar melhor a situação chilena, o governo brasileiro passou a expandir a atuação das suas forças repressivas no território chileno. A colaboração que espões brasileiros ligados ao Serviço Nacional de Informação (SNI) receberam dos militares chilenos para atuarem ainda durante o governo Allende já demonstrava uma união das Forças Armadas chilena e brasileira na repressão aos membros de grupos esquerdistas, antes mesmo do golpe de estado no Chile (BANDEIRA, 2003).

Além disso, no Chile, assim como em outros países do Cone Sul, essa cooperação internacional repressiva atuava não apenas em ações relativas à espionagem de exilados. Visando o aprimoramento no combate aos seus opositores, os serviços repressivos das ditaduras militares do Cone Sul realizavam uma série de

atividades e ações em conjunto. Entre tais atividades, podemos destacar os cursos de formação de oficiais e a troca de materiais (QUADRAT, 2004).

Entretanto, evidências que provam a participação do governo brasileiro na elaboração e na efetivação do golpe que depôs o governo da Unidade Popular (UP) deixam claro essa colaboração foi além da busca por informações a respeito dos militantes brasileiros no Chile. De acordo com Luiz Alberto Moniz Bandeira, desde meados de 1972 o governo brasileiro passou a participar ativamente da articulação do golpe de Estado no Chile em 1973, assim como a CIA. Com o intuito de contribuir financeiramente para a efetivação do golpe, um grande arsenal de armas e munições foi camuflado em caixas de equipamento agrícola e, posteriormente, enviado por empresários de São Paulo para Valparaíso, mais especificamente para a Organização de direita “Patria y Libertad” (BANDEIRA, 2003, p.01).

A documentação produzida pelo Centro de Informação do Exterior (CIEEX), vinculado ao SNI aberta recentemente para consulta pública no arquivo nacional, deixa ainda mais evidente a participação brasileira no golpe de 1971:

A ditadura brasileira sabia que iria ocorrer um golpe de estado no Chile mais de um mês antes do presidente Salvador Allende ser deposto, em 11 de setembro de 1973. (...) reforçam a tese defendida por pesquisadores da Operação Condor de que os militares brasileiros e seus aliados civis foram, ao lado dos Estados Unidos, os principais articuladores do golpe que derrubou o primeiro presidente socialista eleito pelo voto popular no mundo. (PASSOS, 2012).

Após a queda de Allende, o apoio brasileiro aos militares chilenos se tornou ainda mais evidente. O Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer o novo governo golpista, instalado pela junta militar chefiada por Augusto Pinochet. Segundo o documento produzido pela embaixada chilena em Brasília, desde o primeiro comunicado oficial feito pelo serviço diplomático chileno após o golpe, o Itamaraty se mostrou “extremamente cordial” com a junta militar que depôs o presidente democraticamente eleito através de um violento golpe militar. Segundo esse documento, o governo brasileiro disse estar acompanhando “com carinho” a situação chilena

Vale destacar que o governo brasileiro reconheceu imediatamente o governo autoritário chileno, sem sequer consultar os países amigos como de costume, segundo fez questão de ressaltar o general Médici, de acordo com um documento produzido pela embaixada chilena (REPÚBLICA DE CHILE..., 1973b). Esse apoio imediato fez com que o governo chileno visse no Brasil um importante aliado desde a queda do governo Allende.

No resulta aventurado predecir que el nuevo gobierno de Chile encontrará en el de Brasil um importante aliado. La rapidez con que se procedió a reconocer

a la Junta Militar, la importante asistencia médica que se esta organizando, la especial consideración con que se nos recibió en Itamaraty y las reacciones favorables que manifiestan todos los medios de información son pruebas concretas de que las relaciones chileno -brasileñas serán especialmente cordiales (REPÚBLICA DE CHILE..., 1973c, f.06).

Após o golpe, as ações de repressão a brasileiros se intensificaram no Chile, principalmente após a criação da Operação Condor. Gestada no próprio Chile, que sediou os trabalhos da conferência que a criou, entre 25 de novembro e 1º de dezembro de 1975, tinha o objetivo de contribuir para o combate da oposição política e de outros elementos considerados “subversivos” (MARIANO, 2003, p. 19). Ao transnacionalizar o combate à oposição, esperava-se eliminar os opositores que no plano interno, procuravam se posicionar de maneira contrária aos projetos políticos e econômicos nos quais se baseavam os governos envolvidos na cooperação repressiva.

Considerações Finais

Ao analisar as relações bilaterais Brasil-Chile, podemos verificar que a preocupação com o contexto interno chileno exerceu grande influência nas ações da diplomacia brasileira. O temor de que o quadro favorável para os opositores do regime militar brasileiro prejudicasse a imagem do regime no exterior e contribuísse para o fortalecimento da oposição no plano interno, fez com que o Itamaraty entrelaçasse as suas ações com os princípios do governo militar.

Além disso, a pesquisa indicou a importância da atuação de outros setores da sociedade brasileira para a compreensão das relações bilaterais Brasil-Chile. Se por um lado a pesquisa demonstrou a influência que oposição ao governo pode exercer sob a política externa - neste caso, através da ação dos exilados -, ela deixou ainda mais clara a importância dos militares, evidenciando a inexistência da suposta “neutralidade” do Itamaraty no período. A documentação apontou que as negociações transnacionais efetivadas pelos militares chilenos e brasileiros evitaram um confronto mais direto entre os dois países, diferente do que ocorreu com o Uruguai (MARQUES, 2006). Diante da certeza do golpe eminente, o governo brasileiro esperou pelo fim do governo de Salvador Allende para voltar a investir nas relações econômicas com esse país.

Assim, a pesquisa documental e bibliográfica indica que nesse caso houve o abandono do princípio de não-intervenção em nome da defesa da ordem interna, comprovando a aplicabilidade do uso da teoria dos jogos de dois níveis nesse caso. Desta forma, comprova-se a importância da política interna e dos atores no jogo internacional, sobretudo durante um momento histórico no qual as ideologias mantinham forte influência sob as decisões do país no plano internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

ARAVENA, Francisco Rojas. Chile: Mudança política e inserção internacional, 1964-1997. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 40, n. 2: 49-75, 1997.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil e os golpes na Bolívia, Uruguai e Chile: 30 anos depois**. Revista Espaço Acadêmico, n.º 28, setembro de 2003, Mensal, ISSN 1519.6186. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/028/28bandeira.htm> > Acesso em: 20 de julho de 2006.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 2002.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 1978.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

EVANS, Graham; NEWHAM, Jeffrey. Democracy and foreign affairs. In: _____. **The Penguin dictionary of International Relations**. Londres: Penguin Books, 1998.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 1999.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KALLÁS, Ana Lima. **A paz social e a defesa da ordem: a Igreja Católica, o governo Allende e o golpe militar de 1973**. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de pós-graduação em História (Dissertação de Mestrado), 2008.

MARIANO, Nilson. **As garras do Condor: como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider. **Militância política e solidariedades**

transnacionais: a trajetória política dos exilados brasileiros no Chile e na França (1968-1979). Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de pós-graduação em Ciência Política (Tese de doutorado), 2011.

_____. **Ditadura, exílio e oposição:** os exilados brasileiros no Uruguai (1964-1967). Cuiabá: Instituto de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Federal de Mato Grosso. Programa de Pós-graduação em História (dissertação de mestrado), 2006).

PASSOS, Najla. “Ditadura brasileira soube do golpe contra Allende um mês antes”. **Carta capital**. Brasília, 16 de julho de 2012. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20577 Acesso em: 03 de setembro de 2012.

PENNA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo – O Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a rep ressão no Cone Sul (1966-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. N. 52, v.2, p.: 43-62, 2009.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica do jogo de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. V. 18, Nº 36: 147-174 JUN. 2010

QUADRAT, Samantha Viz. Muito além das fronteiras. In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). **O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964 - 2004)**. Bauru, SP: Edusc, 2004.

REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (orgs.). **O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964 - 2004)**. Bauru, SP: Edusc, 2004.

ROLLEMBERG, Denise. **Exílio:** entre raízes e radares. Rio de Janeiro: Record, 1999.

RONINGER, Luis. Exílio massivo, inclusão e exclusão política no século XX. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, 2010.

SARAIVA, Flávio Sombra. **Relações Internacionais. Dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias)**. v. 2. Brasília: IBRI, 2001.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade: UFRGS, 1998.

Fontes documentais

“COORDINACIÓN chileno-brasileira”. **El Mercurio**. Santiago, 17 de julho de 1968.

“BRASIL: en su rostro el terror”. **La Nación**, Santiago do Chile. 28 de junio, 1971.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (MRE). EMBAIXADA BRASILEIRA EM SANTIAGO DO CHILE. Relatório econômico – setembro de 1968. Ofício expedido nº 418. Data: 29 de outubro de 1968, f.01-02.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL (MRE). Embaixada brasileira em Santiago. **Imagem do Brasil no Chile: notícia desfavorável**. A.C. da Câmara Canto (embaixador). Ofício expedido n. 575. Data: 29/06/1971a. p. 01. Arquivo do Itamaraty, Brasília-DF.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Embaixada brasileira em Santiago. **Mensagem do presidente Allende ao congresso**. Ofício expedido n. 409. Data: 03/06/1971b. p. 02. Arquivo do Itamaraty, Brasília-DF.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Embaixada brasileira em Santiago. **Situação interna: a “via chilena” e a via armada**. Ofício expedido n. 112. Joaquim Almeida Serra – Encarregado de negócios. Data: 19/01/1972. f. 02. Arquivo do Itamaraty, Brasília-DF.

REPÚBLICA DE CHILE. Embaixada do Chile no Rio de Janeiro. Al señor encargado de negocios a.i. de Chile en Brasil – Rio de Janeiro. Ofício confidencial n. 07, expedido em 28/01/1971. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores do Chile – Santiago.

REPUBLICA DE CHILE. Embaixada do Chile em Brasília. Telex n. 158 à Ministerios de las Relaciones Exteriores de Chile – Santiago do Chile. Brasília, 13 de setembro de 1973a. Resucirculares 2 y 3. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores do Chile – Santiago do Chile.

REPUBLICA DE CHILE. Embaixada em Brasília. “Informe sobre recepción en Brasil frente a sucesos en Chile. Reconocimiento del nuevo gobierno”. Ofício expedido n. 109, expedido em 13 de setembro de 1973. Brasília, 13 de setembro de 1973b. p. 03 Archivo del Ministerio de las Relaciones Exteriores, Santiago.

REPUBLICA DE CHILE – Embaixada de Chile em Brasília “Informe sobre recepción en Brasil frente a sucesos en Chile. Reconocimiento del nuevo gobierno”.

Oficio expedido n. 109, expedido em 13 de setembro de 1973c. f. 06. Archivo del Ministerio de las Relaciones Exteriores, Santiago.

UN MILLION de santiaguinos recibieron ayer a Fidel” **La Nación**. Santiago do Chile. 11 de noviembre, 1971, p. 01, 04 e 05.

Recebido em maio de 2014
Aprovado em junho de 2014