

GEOPOLÍTICA E ATUAÇÃO MULTILATERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO CASTELLO BRANCO (1964-1967)

Geopolitics and multilateral actuation of Brazilian Foreign Policy during the Castello Branco government (1964-1967)

Gustavo da Frota Simões¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo versará sobre a participação do Brasil em dois foros multilaterais distintos durante o período de 1964-1967, a saber a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A importância dessa análise é avaliarmos quais os elementos mais significativos levaram a comportamentos díspares em organizações multilaterais, considerando o golpe militar impetrado em 31 de Março de 1964. A hipótese é que o Governo brasileiro levou em consideração aspectos geopolíticos discutidos pela Escola Superior de Guerra (ESG).

A Política Externa Independente foi criticada pelo General Castello Branco em seu discurso aos formandos do Instituto Rio Branco ao considerá-la “excessivamente neutralista”, o novo presidente clamava por uma “correção de rumos” (Castello Branco, 1964) a ser imposta pelo governo revolucionário. Anunciava também o alinhamento incondicional com o Ocidente liderado pelos Estados Unidos da América. Apesar desse discurso, procuraremos demonstrar que o comportamento brasileiro é bem diferenciado nos foros considerados. Há clara divergência entre a atuação multilateral hemisférica, isto é, dentro da Organização dos Estados Americanos e a atuação global, ou seja, na Organização das Nações Unidas. O objetivo do trabalho é, portanto, avaliar se houve ou

¹ Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. Professor Adjunto I do Centro Universitário do Distrito Federal e Professor do IBMEC-DF. E-mail: gufsimoes@gmail.com

não, nesse dois ambientes essa chamada “correção de rumos” e demonstrar a diferença entre a atuação brasileira em cada um deles.

Essa diferença pode ser atribuída ao papel significativo concedido pelo novo regime à Escola Superior de Guerra (ESG). Para os teóricos dessa Escola, notadamente Golbery do Couto e Silva, a geopolítica constitui elemento essencial da ação externa do país. A grande preocupação em termos defensivos limitava-se ao Atlântico Sul e à costa ocidental da África (Gonçalves e Myiamoto, 1993). Logo, interessava pouco ao Brasil qualquer assunto que estivesse fora desse ambiente geográfico mais próximo. A reticência brasileira em enviar tropas ao Vietnã pode ser explicada nesses termos.

A estrutura do trabalho será a seguinte. Na primeira seção, será analisada a chamada teoria dos círculos concêntricos apresentada pelo novo Presidente da República em discurso dirigido aos formandos do Instituto Rio Branco. A importância da Escola Superior de Guerra e o papel que esta atribui à geopolítica influenciaram a noção de relações internacionais a partir de um prisma geográfico. A segunda parte do trabalho analisará o primeiro círculo concêntrico do Brasil, qual seja, o da atuação hemisférica praticada, sobretudo, por ações do governo militar na OEA. A terceira seção focará o comportamento multilateral no ambiente da ONU, teoricamente mais afastado dos interesses brasileiros no período estudado.

OS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS E A GEOPOLÍTICA DA ESG

O golpe militar de 31 de Março de 1964 foi praticado, com amplo apoio da opinião pública, tendo por objetivo afastar setores subversivos do poder, conforme anunciou o novo Presidente eleito pelo Congresso Nacional em 11 de abril do mesmo ano (Castello Branco, 1964). Essa preocupação em romper com o governo anterior foi expressada, em termos de política externa, no discurso dirigido aos formandos do Instituto Rio Branco alguns meses mais tarde. Nele, Castello anuncia as diretrizes de sua política externa enfatizando que independência seria vista de uma outra forma.

O presidente anuncia a chamada teoria dos círculos concêntricos e diz que os interesses do Brasil estarão subordinados a uma ótica geográfica. Interessa para o novo governo, portanto, priorizar suas relações hemisféricas, ajudando os países da região a

manter afastado o fantasma do comunismo. Seria esse, então, o primeiro círculo concêntrico, o das relações com a América Latina.

Embora atribuído pelo Estado de São Paulo ao Chanceler Vasco Leitão da Cunha (Cunha, 1994: 271), a teoria dos círculos concêntricos têm forte inspiração geopolítica. A ESG advocava a importância do estudo geográfico para a atuação externa do país desde os anos 1950. De fato, uma série de ensaios e estudos sobre a matéria são reunidos no livro *Geopolítica do Brasil* lançado no mesmo ano. Seu autor era Golbery do Couto e Silva. Em obra mais recente acerca da matéria, o autor define como três os espaços de atuação brasileira, chamando-os de “império brasileiro”, “moldura continental” e “mundo além-mar” (Couto e Silva, 1981). O “império brasileiro” corresponde a linha de ação do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, o segundo espaço importante, “a moldura continental” expande a ação brasileira ao continente americano, coincidindo com o segundo círculo concêntrico. A terceira área coincide com o círculo concêntrico do mundo além do continente, ou “além-mar”, nas palavras de Golbery.

Essa coincidência, permite-nos inferir que o teórico militar esteve envolvido em elaboração de política externa, posto que ocupava no governo revolucionário o cargo de Chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI). A influência da ESG no primeiro governo militar pode ser observada por outros integrantes em cargos de primeira linha do governo Castello Branco: Cordeiro de Farias (Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais), Juarez Távora (Ministro da Viação), Ernesto Geisel (Chefe da Casa Militar), Carlos Meira Mattos e além do próprio Castello e dos seus dois chanceleres, Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães (Silva, 2004). A influência da chamada Sorbonne de fato orientou o presidente a adotar ações de política externa com forte viés geopolítico.

Para os teóricos da Escola Superior de Guerra, o Brasil deveria pautar sua política externa no chamado binômio da segurança e do desenvolvimento. As questões relativas à segurança ficariam limitadas ao entorno continental brasileiro. O objetivo era, portanto, impedir a invasão da subversão comunista na América Latina. De fato, a

preocupação com “outras Cubas” era demonstrada em diversos discursos do General Castello Branco.

Ao mesmo tempo, procurava o Brasil se colocar como um grande parceiro dos Estados Unidos nas questões hemisféricas. O país atuaria portanto, como um defensor dos valores ocidentais propagados pelos norte-americanos. Golbery expressou claramente isso no livro intitulado *O Brasil e a defesa do Ocidente*, onde clamava por uma ajuda norte-americana no sentido de dar condições ao país de se desenvolver economicamente e no campo militar, para que assim, pudesse ser um aliado com maiores potencialidades.

Por outro lado, o Brasil não se preocupava com a União Soviética e os satélites comunistas da Europa Oriental. Castello chega a citar que deseja parcerias econômicas e comerciais com esses países. Esse pragmatismo já pode ser observado no primeiro ano de Governo quando o Ministro do Planejamento, Roberto Campos realiza uma viagem à URSS. Dois meses depois acontece a primeira reunião da Comissão Mista entre o Brasil e o país soviético (Garcia, 2005).

Essas três linhas de ação podem ser explicadas pelos círculos concêntricos. Ao mesmo tempo que o Brasil rompe relações diplomáticas com Cuba, envia tropas para a República Dominicana com o objetivo de auxiliar os Estados Unidos nas questões hemisféricas, o pragmatismo com países comunistas além do entorno continental é acentuado. Ademais, o país atua de forma ativa na I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD.

Procuraremos demonstrar nas próximas seções como esse discurso com forte viés geopolítico se materializou no comportamento do Brasil em dois organismos multilaterais. Na seção seguinte falaremos dos principais acontecimentos ocorridos na OEA durante o período que vai de Abril de 1964 à Março de 1967, correspondente aos anos em que Castello Branco permaneceu no poder.

O GOVERNO CASTELLO BRANCO E A OEA

Criada em 1948, após a Segunda Guerra Mundial, a OEA foi fruto de parcerias entre os Estados Unidos e os países latino-americanos no esforço do conflito mundial.

Embora alguns países latino-americanos tenham ficado neutros em relação ao conflito até quase o armistício em 1945, a potência hegemônica do norte conseguiu construir no hemisfério ocidental um certo consenso contra as potências do eixo.

Atualmente, a Organização procura atender os interesses dos países mais pobres, porém na década de 1960, a OEA ainda era muito controlada pelos Estados Unidos da América. Não se pode falar nesse período em um abandono norte-americano à América Latina, como visto nos últimos anos. De fato, uma das grandes preocupações do governo norte-americano de então era justamente pacificar e controlar a região, vista como área de influência direta.

Skidmore (2004) diz que muito embora o golpe tenha sido feito totalmente por forças internas, o governo norte-americano logo saudou o 31 de Março. O presidente norte-americano Lyndon Johnson enviou a Ranieri Mazilli uma nota parabenizando o povo brasileiro “por estar resolvendo seus problemas de forma democrática e dentro das instituições”. De fato, os Estados Unidos festejaram o afastamento de Goulart e procuraram, pelo menos inicialmente, ajudar o governo brasileiro por meio de novos empréstimos e renegociações da dívida externa.

Castello tinha no círculo concêntrico mais próximo, o da América Latina, uma preocupação com a segurança, conforme atestam seus discursos acerca das fronteiras ideológicas. Realmente, a atuação multilateral brasileira na OEA seguiu esse conceito à risca, conforme procuraremos demonstrar a seguir.

Em primeiro lugar, já em 1964 o governo brasileiro rompeu relações diplomáticas e consulares com Cuba alegando que aquele país estava fazendo ingerências nos negócios internos do Brasil. Em 21 de Julho do mesmo ano aconteceria a IX Reunião de Consulta da OEA. Essa reunião ficou marcada pelas críticas dirigidas ao governo cubano e contou com a participação ativa do chanceler brasileiro Vasco Leitão da Cunha (Silva, 2004). O ministro brasileiro foi considerado o autor da chamada proposta de Washington que declarava apoio ao povo cubano, ao mesmo tempo em que criticava seu regime político.

A ação que sem dúvida foi a que mais destaque teve nesse período foi a participação brasileira na Força Interamericana de Paz (FIP) na República Dominicana

em 1965. Embora muito contestada na época (Barbosa, 2000) e até hoje classificada como grande fiasco brasileiro, a intervenção no país dominicano seguiu a lógica do novo governo militar. Se de fato a preocupação na região hemisférica era com relação a segurança, necessário era impedir que novos governos comunistas se instalassem aqui. Vista por essa ótica, a participação brasileira nessa missão de paz tem seu motivo.

De fato, ao se pronunciar sobre aspectos de política externa no ano seguinte à intervenção na República Dominicana, Castello anuncia que os laços com os países da região devem “se pautar por meio da ação multilateral de modo a evitar ideologias estranhas à formação cristã” do continente (Castello, 1966b). A liderança da FIP em Santo Domingo foi dada ao General brasileiro Hugo Panasco Alvim em maio de 1965. Muito mais simbólica do que efetiva (O Brasil contava com 1.500 homens e os EUA com 20.000), essa liderança pareceu afastar os demais países latino-americanos do Brasil, a quem viam como subimperialista.

Não ajudou a desmistificar essa percepção as constantes afirmações do Presidente que colocavam o Brasil como defensor dos interesses hemisféricos propagados pelos Estados Unidos. O próprio Chanceler, Vasco Leitão da Cunha admite que sempre houve e sempre haverá atritos entre o Brasil e os países de língua espanhola da América Latina (Cunha, 1994). O chanceler também cita Thomas Jefferson ao dizer que esperava que o Brasil fizesse no Sul o que os Estados Unidos faziam no Norte. Essa política de subimperialismo era mal vista por países latino-americanos, sobretudo Chile, Argentina e Venezuela.

Castello e seu governo procuraram ampliar a ação da FIP ao tentar transformá-la em força permanente. Com a criação desse exército internacional permanente, procurava o Brasil limitar as ações unilaterais norte-americanas, ao mesmo tempo que buscava por maior prestígio na região. Essa tentativa de institucionalizar um exército de intervenção foi muito mal recebida por países da região que tinham receio de que pudessem transformar o Brasil e os Estados Unidos em uma “polícia” do continente.

O presidente propôs na II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro em Novembro de 1965 a criação dessa força de paz permanente. Acreditava o Brasil que somente dessa forma poderia limitar a ação unilateral dos

Estados Unidos (Viana Filho, 1976). Tendo em vista a reticência dos outros governos latino-americanos, ficou claro que a proposta não iria seguir adiante, fez então um apelo ao final da reunião, Vasco Leitão da Cunha quando pediu que os países considerassem “algum mecanismo de combate à subversão no continente” (Silva, 2004). A II CIE também propunha alterações na Carta da OEA que somente seriam feitas em Buenos Aires em Fevereiro de 1967.

Além da criação dessa força de paz permanente, o Brasil vinha clamando por uma reforma da Carta da OEA desde o início do governo Castello Branco. A III CIE marca o abandono do país à proposta de criação da força permanente. O Brasil aceita sugestão da Argentina de se criar um mecanismo de consulta entre os países-membros para assuntos ligados à defesa. Embora contando com o apoio desses dois países mais os EUA, a proposta foi vetada por 11 votos a 6, por meio de oposição ferrenha liderada pelo governo chileno. No entanto, a Carta da OEA foi reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, sem incluir, no entanto, a principal reivindicação brasileira.

O Governo brasileiro se comportou na OEA de forma a aumentar os temores dos vizinhos. Ao se considerar um aliado preferencial dos EUA e procurando expulsar “ideologias subversivas estranhas”, Castello Branco aumentou a distância com os demais países latino-americanos. O círculo concêntrico que evidencia esse comportamento era marcado por uma forte busca por segurança coletiva, evidenciado na liderança brasileira na FIP em Santo Domingo e na proposta de uma força permanente de segurança subordinada à OEA.

Por outro lado, como veremos a seguir, extra-continente, o discurso por segurança se diluía, o que auxiliava o país a se aproximar das nações do Sul.

A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA ONU

Golbery classifica as fronteiras do “além-mar” como perigosas e instáveis (Couto e Silva, 1981), no entanto, a atuação brasileira em foros multilaterais nessa esfera foi pautada por assuntos econômicos e comerciais, preocupando-se pouco com aspectos de segurança.

Na I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento, conhecida pela sigla em inglês UNCTAD, o Brasil atua de forma ativa, tendo Araújo Castro reafirmado a necessidade de reformas no comércio internacional. O Brasil se aliava aos países em desenvolvimento na UNCTAD e ao lado da Conferência participa da criação do Grupo dos 77, G-77, grupo de países em desenvolvimento interessados em coordenar posições em organismos multilaterais (Garcia, 2005).

Pode-se ver, que o Brasil não abandonou de completo a busca por desenvolvimento como sugerem alguns autores (Vizentini: 2003). A preocupação em utilizar a política externa como vetor do desenvolvimento pode ser encontrada também em aspectos bilaterais de incentivo de programas conjuntos com o governo norte-americano. Silva (2004) chega a essa conclusão ao configurar a política externa do governo castelista amparada no binômio segurança e desenvolvimento.

Além da participação ativa na I UNCTAD onde clama por reformas no comércio internacional, o padrão de voto do Brasil na Assembleia-Geral (AG) da ONU durante esses três anos de governo Castello Branco é bem semelhante ao do período anterior (Selcher, 1978). O professor Wayne Selcher acredita que embora em certos momentos o Brasil adote discursos mais radicais, as dinâmicas de ser um país grande e industrializado o impedem de agir como perturbador da ordem internacional.

As conclusões do autor vão no sentido de classificar o Brasil como um país ambíguo, justamente por ao mesmo tempo possuir uma das maiores economias do mundo e ter indicadores sociais péssimos. Ao analisarmos o padrão de voto do Brasil nos anos do governo Castello Branco não há grandes alterações em favor de votos compatíveis com os Estados Unidos. Embora fosse visto com desconfiança pelos vizinhos, o Brasil “pode ser considerado um país latino-americano no que diz respeito ao voto na AG” (Selcher, 1978).

Em 18 de Novembro de 1966, o Brasil obteve pela quinta vez na história um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, embora esse papel viesse a ser desempenhado pelo governo subsequente do General Costa e Silva. É importante ressaltar, entretanto, que o país obteve 114 dos 119 votos, indicando um grande

consenso em nome do Brasil. Dificilmente um país encarado pelos seus pares do sul como um aliado irrestrito dos Estados Unidos obteria tamanho consenso.

O discurso proferido pelo Chanceler Vasco Leitão da Cunha por ocasião da abertura da XIX Assembléia Geral contém esses elementos acima mencionados. Cabe, entretanto, considerar o tema da descolonização como o mais delicado para a política externa do governo militar de 1964. O chanceler fala na AG que apóia a descolonização, desde que “seja feita nos limites legais e por meios pacíficos” (Silva, 2004). Isto significava que embora reconhecesse certos laços de amizade com os países africanos, sobretudo as colônias portuguesas, o país recuava no discurso e na prática de apoiar a descolonização. A prática pode ser observada pelo padrão de voto na ONU. Aqui, demonstra Selcher há um claro recuo em relação à PEI. Nesse campo, o Brasil praticamente se isolava do terceiro mundo e votava com os países coloniais mais ferrenhos, como Portugal, a quem se considerava ligado por laços de amizade e fraternidade.

Essa ressalva não indica que o país adotou uma política subordinada aos EUA, pois mesmo os americanos eram favoráveis à descolonização e possuíam padrão de voto mais próximos das ex-colônias do que o próprio Brasil.

Embora mais discreto no discurso, menos ideológico e panfletário, o Brasil de Castello Branco continuava buscando maior autonomia na ONU por meio de incentivo aos programas ligados ao desenvolvimento. A política externa anterior, nesse sentido, só pode ser considerada mais ênfatica, não diferente. O padrão de voto, a manutenção de proeminentes diplomatas da PEI em postos-chave e a atuação brasileira na I UNCTAD só reforça esse argumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil adotou dois comportamentos distintos nos foros multilaterais estudados – OEA e ONU. Na primeira organização, os interesses brasileiros ficaram restritos a questões de segurança e muitas das ações do governo provocaram fissuras entre o relacionamento do país com seus vizinhos.

Essa preocupação em afastar a ideologia comunista do hemisfério ocidental foi manifestada pelo apoio brasileiro a intervenção norte-americana na República Dominicana e a na proposta frustrada de criar uma Força Interamericana de Paz Permanente. Somente podemos entender esse comportamento se levarmos em conta as diretrizes geopolíticas que o novo governo seguia, sobretudo aquelas criadas no âmbito de estudos da Escola Superior de Guerra, tendo em Golbery do Couto e Silva seu maior teórico.

Seguindo essa lógica de percepção de perigos ao seu entorno, o Brasil teve na ONU um comportamento muito semelhante ao do período anterior. Nas Nações Unidas, o país continuava se preocupando com assuntos ligados à economia, comércio e questões sociais e posicionava-se mais como um país do Sul do que como pertencente ao grupo capitalista ocidental. As diferenças percebidas pelo governo no âmbito Norte-Sul são nítidas na posição brasileira durante a I UNCTAD.

Além do ativismo no G-77, o Brasil conservou alguns diplomatas claramente identificados com a política externa do governo anterior, como o próprio Araújo Castro, chefe da delegação brasileira.

Se por um lado, buscava o governo brasileiro apoiar os EUA e servir de aliado preferencial nas questões hemisféricas, por outro procurava o Brasil se inserir no campo de nações do Sul que buscavam maior desenvolvimento econômico. Esse comportamento ambíguo demonstrado nas duas organizações multilaterais somente pode ser entendido se o analisarmos em conjunto com a noção de geopolítica que os militares possuíam, assim como a chamada teoria dos círculos concêntricos da ESG.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Antônio José. **O Parlamento e a Política Externa Brasileira (1961–1967)**. Tese de Doutorado apresentada no Departamento de História da Universidade de Brasília, 2000.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar (1964, 1965, 1967 e 1967). **Discursos**. Rio de Janeiro, Secretaria de Imprensa.

_____. (1965,1966,1967b). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, Secretaria de Imprensa.

CUNHA, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto-mar**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira. **Estudos Históricos**, vol. 6, no. 12, pp. 211-246, 1993.

MAGALHÃES, Juracy. **Minhas memórias provisórias**. (Depoimento prestado ao CPDOC). Rio de Janeiro, José Olympio, 1971.

SELCHER, Wayne. **Brazil's Multilateral Relations. Between First and Third Worlds**. Boulder, Westview Press, 1978.

SILVA, André. **A Diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castelo Branco (1964-1967)**. Porto Alegre, EDUFRGS, 2004.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Castelo a Tancredo**. 8ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1976.

VIZENTINI, Paulo. **Brasil: de Vargas à Lula**. São Paulo, Perseu Abramo, 2003.

Artigo recebido dia 23 de julho de 2012. Aprovado em 15 de janeiro de 2013.

RESUMO

Assim que chega ao poder, o Presidente Castello Branco anuncia a teoria dos círculos concêntricos e diz que os interesses do Brasil estarão subordinados a uma ótica geográfica. O artigo estudará a relação dessa ótica e o comportamento brasileiro em dois ambientes multilaterais distintos, a OEA e a ONU.

PALAVRAS-CHAVE

Geopolítica, Política Externa, Governo Castello Branco.

ABSTRACT

As soon as he came to power, President Castello Branco announces the theory of the concentric circles and says that the interests of Brazil will be subordinated to a geographic view. The article will analyze this view and the Brazilian behavior in two multilateral environments, the OAE and the UN.

KEYWORDS

Geopolitics, Foreign Politics, Castello Branco Government.