

**POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO
CASTELLO BRANCO (1964-1967) PARA O
CONTINENTE AMERICANO**

Gustavo da Frota Simões

Mestre em História das
Relações Internacionais pela UnB,
Pesquisador do IPEA

Recebido: 20 out. 2010
Aceito em: 23 nov. 2010

RESUMO

A política externa do governo Castello Branco ainda é tratada com algum preconceito. Autores de Relações Internacionais criaram conceitos como o de alinhamento automático com os Estados Unidos e avaliam o período como sendo atípico. O artigo busca analisar a política externa brasileira do período (1964-1967) procurando desreificar esses conceitos. Houve uma aproximação na agenda brasileira e norte-americana no campo da segurança continental. Essa aproximação não pode ser considerada como um alinhamento incondicional, já que em outros temas e regiões geográficas o Brasil divergiu da posição adotada pelos EUA.

Palavras-chave: política externa brasileira, governo Castello Branco, Relações bilaterais Brasil-EUA.

ABSTRACT

Castello Branco's Administration Foreign Policy is still treated with some prejudice. International Affairs Authors created concepts such as automatic alignment with the United States and assess the period as being atypical. The paper analyzes the Brazilian foreign policy of the period (1964-1967) searching to demystify these concepts. There was a rapprochement on the agenda for Brazilian and American Governments in the field of continental security. This approach can not be regarded as an unconditional alignment, since in other subjects and geographical regions Brazil diverged from the position adopted by the U.S.

Keywords: *Brazil's foreign policy, Castello Branco's administration, bilateral relations Brazil-USA.*

RESUMO

La política exterior del gobierno Castello Branco todavía sigue siendo tratada con algunos perjuicios. Los autores de Asuntos Internacionales han creado conceptos como alineamiento automático con Estados Unidos y evaluarón el período como atípicos. El trabajo analiza la política externa brasileña de la época (1964-1967) y busca rechazar estos conceptos. Hubo un acercamiento en la agenda de Brasil y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad continental. Este enfoque no puede considerarse como un alineamiento incondicional, como en otros temas y regiones geográficas de Brasil se ha apartaba de la posición adoptada por los EE.UU.

Palabras claves: *política exterior de Brasil, gobierno Castello Branco, relaciones bilaterales Brasil-E.E.UU.*

1 INTRODUÇÃO

Meses após o golpe de 31/3/1964 que depôs o Presidente João Goulart, o recém-empossado General Castello Branco dirigiu-se aos formandos do Instituto Rio Branco, futuros diplomatas. Esse discurso que pode ser considerado o primeiro resumo do que sua política externa viria a ser, Castello teceu críticas à política externa Independente e disse que o Brasil adotaria desde então uma “política externa in(ter)dependente” (CASTELLO BRANCO, 1964, p. 107). O presidente da República apresentou a teoria dos círculos concêntricos, dividindo o mundo em três regiões: América Latina, hemisfério americano e mundo além-mar. Essas regiões correspondem às descritas por Golbery do Couto e Silva, em *Geopolítica do Brasil*. A preocupação brasileira com as duas primeiras regiões era, sobretudo, com a segurança continental.

As regiões mais afastadas do Brasil e que não ameaçavam a segurança nacional poderiam ser tratadas com mais pragmatismo – o discurso maniqueísta da guerra fria não foi o principal (SILVA, 2004, p. 107). Nas relações do Brasil com a URSS e com outros países do bloco socialista prevaleceu a lógica das trocas comerciais. No entanto, a segurança continental era encarada como uma preocupação da política externa brasileira no período. Num primeiro momento, a atuação brasileira na América Latina se mostrou difícil e os primeiros meses do novo governo foram de tentativas de reconhecimento da nova situação política interna. Alguns países, como a Venezuela, por exemplo, romperam relações diplomáticas com o Brasil e muitos outros recebiam com desconfiança o discurso brasileiro de aliado preferencial dos Estados Unidos da América (EUA). Essa divisão em duas preocupações é simplificada no binômio segurança-desenvolvimento (Idem).

Alguns autores classificaram o período do primeiro governo

militar como sendo o de um “alinhamento automático” com os EUA. A literatura especializada destacou o conceito de “interregno”¹ (CERVO; BUENO, 2008) para classificar o período. Considerou-se interregno porque a “tendência” natural da diplomacia brasileira seria a de busca por múltiplos parceiros, em detrimento do alinhamento com um só. A política externa independente teria sido a expressão maior dessa “tendência”.

Este artigo visa demonstrar que, apesar da preocupação brasileira com a segurança no campo continental, isso por si só não demonstrou o “alinhamento automático” com os EUA. Pelo contrário, o Brasil sustentou suas posições e divergiu de certos assuntos do governo norte-americano. Por outro lado, o governo de Castello Branco assumiu em assuntos do continente uma posição claramente preocupada com a ameaça de uma nova revolução cubana. O artigo contém, além desta introdução e de uma conclusão, três partes. Na primeira, aborda-se a relação do Brasil com os EUA, procurando identificar pontos de convergência e de afastamento entre os dois países. A segunda trata da política externa brasileira para a América Latina e como a preocupação em rechaçar o “fantasma cubano” mostrou-se latente nessa esfera. A terceira aborda o envolvimento do Brasil com a missão na República Dominicana e quais foram os fatores principais para a tomada dessa decisão.

¹ Os autores nomeiam o capítulo que trata da política externa do governo Castello Branco como “Interregno de Castello Branco”.

2 ESTADOS UNIDOS: DO ENTUSIASMO À CAUTELA

As relações do Brasil com os EUA suscitaram interesse especial, tanto pela importância econômica e militar dos EUA no mundo como pela forma como trata a América Latina, considerada sua área de influência natural. No período da guerra fria essa tendência era ainda mais forte, sobretudo depois da Revolução Cubana de 1959. No começo da década de 60, o mundo assistia a uma verdadeira escalada do conflito bipolar. A guerra fria entre as superpotências e seus respectivos blocos “[...] constitui o marco de referência obrigatório para o estudo e a compreensão das relações econômicas e políticas internacionais da época.” (RAPPOPORT; LAUFER, 2000, p. 69-98).

Com a generalização do conflito Leste-Oeste, nenhum lugar do mundo estava fora da disputa pela primazia mundial que opunha Washington e Moscou. Manteve-se a política de blocos rivais, particularmente pela intervenção militar norte-americana no Sudeste Asiático e pelo processo de profundas mudanças ocorridas depois da morte de Stálin, na URSS, processo que, desembocando no golpe de Estado que em 1964 substituiu o Premier Nikita Krushev pela *troika* Brejnev-Kosygin-Podgorny, resultaria em um acelerado movimento expansionista do gigante soviético. Debaixo da cobertura retórica da "dissuasão", por um lado, e da "competição pacífica", por outro, ambos os países deram um impulso à corrida armamentista e nuclear. Durante as duas décadas seguintes, o mundo seria posto várias vezes na extremidade de uma nova guerra mundial, cujo ponto mais alto se manifestou na "crise dos mísseis cubanos", em 1962 (HOBSBAWM, 1995, p. 227).

Outras tendências favoreceram essa característica decisiva do mundo bipolar. Por um lado, se verificava o crescente papel dos países do Terceiro Mundo por meio do vasto movimento anticolonialista e anti-imperialista e pela

conformação do movimento dos países não-alinhados. Por outro, ambos os blocos estavam experimentando fissuras sérias. A China se separou do bloco soviético. A Europa e o Japão, completada a reconstrução de suas economias dos estragos da Segunda Guerra Mundial, se transformavam aceleradamente em novos centros mundiais do poder econômico e financeiro, dependentes ainda do guarda-chuva militar dos EUA e, ao mesmo tempo, aspirantes a uma margem cada vez maior de autonomia política. Os países da Europa Ocidental consolidavam sua força econômica pela integração comunitária. A América Latina constituía um campo particular da rivalidade bipolar. A persistência de estruturas econômicas atrasadas e a assimetria de suas relações econômicas com as grandes potências explicam a emergência em vários países da região, já durante a década anterior, de uma vasta mobilização social e de propostas políticas contendo maior ou menor viés nacionalista e populista que questionavam o atraso e a dependência e ofereciam caminhos alternativos na procura do desenvolvimento econômico e social (Ibidem, p. 344). O triunfo da Revolução Cubana de 1959 causou comoção profunda em todo o ambiente latino-americano. A preocupação principal de Washington na região passou a ser impedir que novos movimentos, como o cubano, surgissem em outros lugares do continente. O tema das "ameaças extracontinentais" dominou, em agosto de 1960, a Conferência da OEA, na Costa Rica.

A dimensão continental das políticas norte-americanas para os países da América Latina se traduziu em uma generalizada adoção por forças armadas da doutrina militar propugnada pelo National War College, centrada no combate ao "inimigo interno" (RAPPOPORT; LAUFER, 2000, p. 73). A nova estratégia norte-americana procurava impedir que qualquer potência estrangeira (a URSS) pudesse colocar militarmente o pé no hemisfério e combater tanto o estado de

crescente insatisfação das massas populares como as tendências nacionalistas e antiamericanas latentes em setores que gravitavam em torno das classes dirigentes e das forças armadas. Esse ambiente poderia abrir uma brecha favorável ao que a política externa norte-americana entendia como "exploração comunista" da crise econômica e do descontentamento social. Esse era o ambiente externo da época e é preciso compreendê-lo para entender por que foi tão alto o interesse norte-americano no Brasil. É sabido hoje que a participação norte-americana no golpe foi intensa (CÔRREA, 1977; GREEN, 2009).

Em 3/4/1964, três dias após o golpe, um porta-voz do Departamento de Estado norte-americano declarou que as relações diplomáticas com o Brasil permaneciam inalteradas. Ao ser perguntado se os EUA iriam chamar o Embaixador Lincoln Gordon para consultas, o mesmo porta-voz rejeitou essa medida prontamente, dizendo que os canais diplomáticos com o Brasil operavam com a mesma regularidade e que Washington recebia informações regulares da Embaixada no Brasil. Não só permaneciam inalteradas como também foram comemoradas nos EUA, sobretudo pelo executivo norte-americano, a derrubada de João Goulart. Por forte recomendação de seu embaixador, o Presidente Lyndon Johnson confirmou prontamente que reconhecia o novo governo brasileiro, mesmo que outros países ainda tivessem dificuldade em entender o que acontecia no País (FICO, 2008, p. 128). O ministro das Relações Exteriores do Peru era um desses e afirmou que “[...] não entendia o que se passava no Brasil, mas que se havia o apoio dos EUA na operação é porque deveria haver um bom motivo para tanto.” (Ibid., p. 127). No mesmo dia três, o Presidente Johnson garantiu ao presidente da Câmara dos Deputados do Brasil, Ranieri Mazzilli, que aumentaria a ajuda econômica ao País. Johnson deu os parabéns a Mazzilli pela posse como presidente do Brasil e ofereceu apoio na busca pelo desenvolvimento

econômico e social. Afirmou ainda que o Brasil era um grande aliado na busca pela paz e segurança do Continente Americano.

Complementando a ajuda econômica, os EUA aumentaram o envio de recursos para gastos militares a todos os países da América Latina, incluindo como um grande aliado o Brasil (O GLOBO, 1964a). Embora houvesse essa grande alegria e até mesmo pressa em reconhecer o governo brasileiro que acabara de dar o golpe, os norte-americanos se dividiam quanto a que rumos poderia o Brasil tomar, se esse novo governo continuasse recebendo apoio irrestrito dos EUA.

O *New York Times* publicou uma matéria criticando o Embaixador Gordon, após uma palestra que este havia dado na Escola Superior de Guerra. Segundo telegrama enviado pela Embaixada brasileira em Washington, as

[...] opiniões do embaixador estão fadadas à ampla repercussão na opinião pública norte-americana e, contrastando com a reserva até agora mantida pelo governo deste país, representarão pesado golpe de crédito de compreensão para com a orientação do governo brasileiro, a qual, como tenho informado Vossa Excelência vem sendo destorcida (sic) na imprensa deste país. (MRE, 1964a).

Gordon havia realizado dias antes um discurso na Escola Superior de Guerra, em que exaltava o novo governo brasileiro e concedia amplo apoio dos EUA às políticas brasileiras de estabilização econômica. Afirmou que a ação do Exército no Brasil

[...] poderá tomar seu lugar, como um dos pontos críticos de mudança da História no meado do século XX, ao lado do início do Plano Marshall, do fim do bloqueio de Berlim, da derrota da agressão comunista na Coreia e da solução da crise da base de mísseis em Cuba.

A Embaixada do Brasil em Washington buscou orientações no sentido de enviar a jornais e revistas um comunicado relatando o ponto de vista do governo acerca da situação no Brasil. Com isso, seriam evitadas reportagens como a do *New York Times* e a do *Washington Post* intitulada “Military dictatorship grips Brazil”, com críticas ao Brasil, a sua ditadura e ao rumo que poderia tomar com esse apoio irrestrito do governo norte-americano, na figura de seu Embaixador Lincoln Gordon.

Alguns setores dos EUA aumentaram ainda mais as suas reticências com relação à ditadura brasileira, depois da promulgação do Ato Institucional². A situação se agravou com a edição do Ato Institucional nº 2, de 27/10/1965. Com a vigência do AI-1 prestes a vencer, o poder estabelecido com o golpe procurou uma maneira de continuar no comando sem as eleições que estavam marcadas para janeiro do ano seguinte. Com o AI-2, estabeleceu-se nova eleição até 3/10/1966. Nessa eleição, não poderia o Presidente Castello Branco se reeleger. Castello mostrava-se em dúvida com relação a essas medidas, porém precisava abrandar a “linha dura” do Exército (VIANA FILHO, 1976, p. 335). Os norte-americanos, sobretudo os do Poder Legislativo, estavam

² Redigido por Francisco Campos, foi editado em 9/4/1964, pela Junta Militar. Passou a ser designado como Ato Institucional nº 1, (ou AI-1 somente após a divulgação do AI-2). Com 11 artigos, o AI-1 dava ao governo militar o poder de alterar a Constituição, cassar mandatos legislativos, suspender direitos políticos por dez anos, demitir, colocar em disponibilidade ou aposentar compulsoriamente qualquer pessoa que tivesse atentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública. Determinava eleições indiretas para a Presidência da República em 11 de abril, mantida a previsão de término do mandato presidencial em 31/1/1966, quando expiraria a vigência do ato. De fato, os principais temores dos norte-americanos se concretizariam: a cassação de direitos políticos, eleições indiretas e prisões arbitrárias.

preocupados com o número de prisões e cassações de mandatos no Brasil.

Em um primeiro momento, Wayne Morse³ foi quase uma voz solitária, contestando as sucessivas rupturas constitucionais. Criticou em especial a repressão na Universidade de Brasília. Somente outros dois senadores o respaldaram. Mais tarde, porém, ganharia apoio maior. O senador foi inicialmente favorável ao governo brasileiro, mas se desiluiu quando da edição do Ato Institucional nº 2. Além das reservas feitas pelo Legislativo norte-americano, o Brasil apresentou algumas reticências, sobretudo quando se tratou de apoiar os EUA em incursões militares extracontinentais. Foi essa a reação brasileira na Guerra do Vietnã. O País não tinha intenção de mandar tropas para o conflito e demonstrou apenas solidariedade aos EUA, além de um pequeno envio de medicamentos e café. Vasco Leitão da Cunha comparou a atuação de Castello Branco, nessa situação, com a de Getúlio Vargas antes de entrar na Segunda Guerra Mundial, ao denominar o fato de “solidariedade admirativa” (CUNHA, 1996, p. 290). O embaixador do Brasil na Tailândia e no Vietnã do Sul, Nelson Tabajara de Oliveira, ao ser indagado sobre o envio de tropas brasileiras ao Vietnã (JORNAL DO BRASIL, 1965), afirmou que “[...] participar dessa missão ao lado dos Estados Unidos é uma honra para qualquer país.” A opinião não foi compartilhada pelo alto escalão governamental que o removeu do cargo dias depois da declaração.

Embora ocorressem algumas desconfiças por parte de certos setores da sociedade, os países, sem dúvida alguma, melhoraram suas relações desde os dias finais do governo João Goulart. O presidente deposto foi perdendo apoio considerável dos EUA. As novas ajudas econômicas são um exemplo disso. Em junho de 1964, os EUA enviaram 50 milhões de dólares (cerca de 60 bilhões de cruzeiros) para

³ Senador democrata pelo Estado do Oregon (EUA).

que o País estabilizasse suas contas. O Embaixador Lincoln Gordon, presente à assinatura do empréstimo, afirmou que novos auxílios estariam previstos para o Brasil por meio da Aliança para o Progresso. De fato, essa ajuda chegou alguns meses mais tarde, em setembro do mesmo ano.

Falar em “alinhamento automático”, ou a afirmação de Vizontini que observa que o “Brasil realizou em sua política, tanto externa como interna, tudo aquilo que os EUA reivindicavam” (VIZENTINI, 1998, p. 37), parece carecer de fundamento teórico. A documentação encontrada e as notícias de jornais⁴, assim como as iniciativas brasileiras e mesmo as norte-americanas (sobretudo aquelas encontradas no Legislativo e na sociedade), parecem reforçar a tese de que as relações no plano político e do Executivo, sobretudo, melhoraram sensivelmente, mas o Estado não é unitário. Isto é, não é apenas o chefe de Estado ou um ministro que toma as decisões. Essas são tomadas por consultas e acomodações das mais diversas burocracias. Contudo, se com o aliado preferencial, o Brasil tinha algumas rugas, essas se mostram muito mais claramente quando o assunto é a respeito dos países vizinhos da América do Sul.

3 AMÉRICA LATINA: O “FANTASMA CUBANO”

Se com os EUA o reconhecimento do governo militar não foi um problema, o mesmo não pode ser dito com relação aos países sul-americanos. Com um histórico de revoluções e golpes militares, esses países aprenderam a ser cautelosos

⁴ É comum encontrarmos notícias falando da relação bilateral entre o Brasil e os EUA e que elas estão normais, apesar das dificuldades. Editoriais como o do *Jornal do Brasil*, de 11/4/1965, intitulado “Política externa”, fizeram um balanço de, um ano transcorrido, que o Brasil não conseguiu melhorar a contento suas relações com os EUA.

uns em relação aos outros, e o reconhecimento, quando veio, veio após uma série de tratativas. Isso se deve ao fato de possuírem muitos desses países oposições dispostas a dar o golpe dentro de seus territórios nacionais. O que para os EUA era um movimento anticomunista e muito bem-vindo, para os países sul-americanos, o caso do Brasil poderia ser um exemplo a não ser seguido. O Peru foi um exemplo claro dessa cautela. Fernando Schwab, chanceler peruano, declarou ser “melhor aguardar para saber os pormenores da situação interna antes de tomar uma posição”, isso em 5/4/1964 (JORNAL DO BRASIL, 1964a). No entanto, os jornais peruanos criticaram imensamente a ruptura democrática no Brasil.

Com o Uruguai, a questão também provou ser delicada. No período que compreende todo o governo Castello Branco (1964-1967), o Uruguai foi o único país da Bacia do Prata a manter um regime democrático. Esse é um dos motivos pela dificuldade em saudar o novo regime no Brasil. No entanto, o reconhecimento se deu em 23/4/1964. O Uruguai contava com um agravante: Goulart e Brizola, dois dos principais nomes do governo anterior, haviam-se asilado nesse país. Outro país sul-americano com que o Brasil teve problemas não só de reconhecimento, mas também de manutenção das relações diplomáticas foi a Venezuela. Em 20/4/1964, a Venezuela, com base na doutrina Betancourt (VIZENTINI, 1998, p. 42), rompeu relações com o Brasil e mandou retornar seu encarregado de negócios, o Embaixador Sanchez Tirado. A doutrina Betancourt era uma determinação de não reconhecer governos oriundos de golpe de Estado.

Com a Argentina, desde a queda de João Goulart, as relações foram melhorando. Os militares argentinos tinham a mesma noção de segurança que os brasileiros, ambos compartilhavam da ideia de fronteiras ideológicas. Após o golpe militar do General Onganía, a relação melhorou ainda mais. O general e ex-presidente provisório Pedro Eugenio

Aramburu declarou que “[...] a revolução no Brasil manteve a democracia. [...] se assim ocorrer, será um exemplo a ser seguido e um alívio para todos os países do continente.” O general ainda clamou que o governo de seu país desse total apoio ao governo brasileiro por ter-se mostrado contrário à “ditadura comunista” de João Goulart. A relação estava tão promissora que o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Zavala Ortiz, chegou a afirmar, em junho de 1964 que “[...] as melhores relações que mantemos na região são com o Brasil, pretendendo iniciar uma política de consultas para resolver problemas comuns.” (SILVA, 2004, p. 89). De fato, Ortiz realizou uma visita ao Presidente Castello Branco, em agosto de 1964, na cidade de Brasília. A visita, de mero caráter protocolar, provocou muito otimismo para que “[...] desse encontro surgisse um reencontro entre Brasil e Argentina.” (JORNAL DO BRASIL, 1965b). Uma das situações que mais agradaram o governo argentino foi a recusa do governo brasileiro de permitir que Perón viajasse para o Uruguai.

Essa aproximação dos dois maiores países da América do Sul provocou medo e desconfiança nos outros países. Segundo André Silva, o pacto andino teria surgido entre Chile, Venezuela, Peru e Equador para se fortalecerem por meio de um mercado sub-regional (SILVA, 2004, p. 90). A declaração de Bogotá, de 16/8/1966, não foi bem recebida pelo Chanceler Juracy Magalhães, que havia trocado de lugar com Vasco Leitão da Cunha, em janeiro do mesmo ano. As relações do Brasil com o restante da América Latina foram baseadas no “fantasma do comunismo”, especialmente pelo “fantasma cubano”. O Brasil preocupou-se em atuar na Organização dos Estados Americanos (OEA) com o objetivo de fortalecer a segurança continental e evitar que “ideologias estranhas ao continente” pudessem se proliferar. De fato, a preocupação com “outras Cubas” era demonstrada em diversos discursos do General Castello Branco – o segundo

espaço de ação do governo brasileiro –, pois “a moldura continental” expandia a ação brasileira ao Continente Americano, coincidindo com o segundo círculo concêntrico.

Se de fato o objetivo principal dos militares era impedir que o governo João Goulart virasse para o lado comunista, inspirado, sobretudo, em Fidel Castro, parece óbvio que, em termos de política externa, essa justificativa haveria de aparecer em alguma ação. A ruptura com o regime cubano, entretanto, não foi uma decisão unânime. O Chanceler Vasco Leitão da Cunha, ex-embaixador brasileiro em Cuba, estava reticente quanto ao rompimento com a ilha, embora afirmasse que sofria pressões diárias, desde que assumiu a pasta das Relações Exteriores⁵. Cunha foi amplamente a favor do rompimento depois de o governo cubano dificultar as negociações acerca dos asilados, segundo depoimento prestado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC). Somente em 13/5/1964, o Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba, a quem acusava de “[...] estar acobertando atividades de propaganda de seus agentes” em território nacional. O chanceler brasileiro chegou a pedir a prisão de um cubano que sabia ser agente da propaganda, pois lhe havia concedido asilo no período em que fora embaixador em Havana (CUNHA, 1996, p. 281).

O *Globo* noticiou, mais de um mês depois do rompimento oficial, que o serviço secreto militar havia descoberto uma operação com dinheiro cubano no território brasileiro (O GLOBO, 1964b). Segundo a reportagem, o embaixador cubano no Brasil havia pedido 10 milhões de dólares para financiar uma operação que visava instalar no Brasil uma ditadura comunista. A quantia seria repassada para o então Deputado Leonel Brizola. Difícil é acreditar que

⁵ Leitão da Cunha afirma que Lacerda telefonava diariamente perguntando quando seria feito o rompimento com Cuba e acusava o chanceler de proteger esse “patife”, referindo-se a Fidel Castro.

Cuba pudesse investir em qualquer país essa quantia (à época significativa) para trazê-lo para o bloco comunista.

Apesar de fortes pressões por parte de deputados e setores da sociedade, o Brasil rompeu apenas com Cuba, mantendo como normais as relações diplomáticas com todo o bloco soviético. O Deputado Osvaldo Zanello (PRP – ES) afirmou que o processo de “cubanização” brasileiro se iniciou quando as relações com a União Soviética foram reestabelecidas e pediu a ruptura não só com Cuba, mas também com a URSS. Zanello, além de outros deputados repetiram quase diariamente esse pedido. Após o rompimento definitivo, o Brasil tomou outra posição contrária a Cuba. Essa muito mais simbólica do que a primeira: anulou a outorga da Ordem do Cruzeiro do Sul entregue a Che Guevara por Jânio Quadros, em 19/8/1961. Alegando motivos de inconveniência política, o Deputado João Calmon, membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado, alegou que havia um erro jurídico na outorga. Segundo ele, a Ordem do Cruzeiro do Sul não tem grã-cruz e sim grande colar.

Durante todo o governo de Castello Branco, a preocupação com Cuba iria mostrar-se persistente, tendo em vista a insistência do Brasil na criação de uma força interamericana permanente de Paz (FIP), no âmbito da OEA. Para os países latino-americanos, a FIP provocaria uma maior intervenção norte-americana em seus assuntos domésticos. O Brasil, por outro lado, considerava que, ao participarem das decisões dessa nova força permanente, os países poderiam contrabalançar o intervencionismo norte-americano (VIANA FILHO, 1976, p. 435). Os países mais contrários a essa ideia foram o Chile e a Argentina.

Outro tema de grande importância e de muita controvérsia foi a questão da criação da FIP. Apesar de os EUA já terem abandonado a ideia alguns anos antes, na II CIE, no Rio de Janeiro, o Brasil acreditava ser possível criar esse mecanismo de segurança coletiva. Somente no início de

1967, o Brasil percebeu que a FIP não teria êxito, pelo menos não da forma concebida (SILVA, 2004, p. 85). Evitando o desgaste político, que já estava sofrendo, o Brasil procurou modificar a proposta e torná-la mais “agradável” aos países latino-americanos. Na III CIE, a Argentina propôs a criação de um Comitê Consultivo de Defesa, no âmbito da OEA. A iniciativa teve apoio dos EUA e do Brasil, na figura de seu Chanceler Juracy Magalhães. A proposta não era a mesma que a da FIP, porém ia ao encontro da visão brasileira de reforçar o sistema de defesa interamericano. A proposta sofreu forte resistência chilena e mexicana e acabou sendo derrotada por onze votos contra, seis a favor e duas abstenções. Contrariada, a Argentina assinou o Protocolo de Buenos Aires com a seguinte ressalva:

Al firmar el presente Protocolo la República Argentina ratifica su firme convicción de que las reformas introducidas a la Carta de la OEA no cubren debidamente todas las necesidades de la Organización ya que su instrumento fundamental debe contener además de las normas orgánicas, económicas, sociales y culturales, las disposiciones indispensables que hagan efectivo el sistema de seguridad del Continente.⁶

Muito embora, a principal bandeira brasileira, a criação da FIP, no plano da América Latina não tenha seguido em frente, o Brasil mostrou-se como um país importante e preocupado com a defesa continental. Alguns países apresentaram reservas nessa tentativa brasileira, por considerarem que iria aumentar o intervencionismo norte-americano. André Silva e Paulo Vizzentini creditam a essa tentativa brasileira, entre outras, a execução de uma política “subimperialista” na região. Essas críticas foram reforçadas pela atuação brasileira na República Dominicana, muito

⁶ Protocolo de Buenos Aires, no original em espanhol.

criticada por analistas em política exterior do Brasil (CERVO; BUENO, 2008; VIZENTINI, 1998, p. 44)⁷. Vizentini ainda diz que a postura brasileira na “intervenção” da República Dominicana causou ao Brasil uma grande reserva por parte dos países latino-americanos. Estaria aí, talvez, a grande preocupação em aceitar a criação de uma força permanente na região.

4 REPÚBLICA DOMINICANA: BUSCA POR PRESTÍGIO POLÍTICO

Em 1965, quem governava a República Dominicana era um triunvirato, instalado após derrubar o Prof. Juan Bosh, eleito em 1961. O presidente era o Dr. Donald J. Reid Cabral, acusado pelos outros partidos de querer perpetuar-se no poder. O Partido Liberal Evolucionista (PLE) afirmou que o presidente estava causando intranquilidade no país “com sua tendência ao cesarismo e autoculto” (MRE, 1965a). Outros partidos menores se movimentavam e também criticavam essa tentativa do triunvirato de permanecer no poder, na figura do seu presidente. Alegavam que a volta à normalidade constitucional era passo importante para o país. O Partido da União Cívica Nacional (UCN) afirmou que não seria o Dr. Cabral o candidato da legenda às eleições presidenciais, mas um escolhido pela convenção nacional. Essa declaração, ao invés de causar tranquilidade, aumentou ainda mais as tensões no país. Os dois dirigentes dos maiores partidos políticos encontravam-se em exílio. Eram eles Juan Bosh, presidente do Partido Revolucionário Dominicano, e Joaquín Balaguer, membro do Partido Reformista. Estavam proibidos

⁷ Vizentini foi orientador de André Silva na dissertação que deu origem à obra *A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento*.

de entrar no país e, por isso, de concorrer às eleições de setembro.

A chamada crise na República Dominicana começou em 24/4/1965, quando um novo golpe militar tentou restituir, na Presidência, Juan Bosch, depondo a junta militar que estava governando o país desde o golpe que o destituiu, em 1963. Bosch era acusado pelos EUA de ser comunista. Essa foi, inclusive, a principal alegação do embaixador itinerante dos EUA, Averil Harriman, que visitou o Brasil e expôs, ao Presidente Castello Branco, em 3/5/1965, os motivos da intervenção norte-americana na República Dominicana. A preocupação de que a República Dominicana pudesse seguir os passos de Cuba era monitorada também pelo governo brasileiro. A Embaixada do Brasil em São Domingos enviou um telegrama à Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 8/4/1965, antes da restituição de Bosch. A comunicação relatava a visita da irmã de Fidel Castro, Juanita, à República Dominicana:

[...] Segundo afirmou, a República Dominicana faz parte dos planos de Fidel Castro para a expansão do comunismo. Cita 38 nomes de comunistas notórios que se encontram combatendo nas fileiras de Camaño e declara ter provas de que Cuba faz chegar às mãos dos “rebeldes” certas quantidades de armas e de munições [...] (MRE, 1965b).

Ainda no mesmo telegrama, o Embaixador Ouro Preto continuou a explicar a situação na República Dominicana: (MRE, 1965b)

Várias vezes entrei na zona dita rebelde para transmitir telegramas a Vossa Excelência, pois o serviço de mensageiros foi suspenso no início da revolução e os telefones não funcionam. Tive, portanto, ocasião de entrar em contato e de conversar com alguns partidários de Bosch e de Camaño. O movimento “constitucionalista”, Senhor

Ministro, é essencialmente popular e todos os movimentos populares são explorados pelos marxistas, desde a fundação da I Internacional em 1866 [...]

Pelo simples fato de o movimento conter elementos populares, o embaixador brasileiro em São Domingos classificou-o de comunista. Embora, mais adiante alegasse que “[...] não acredito que o movimento seja liderado por comunistas e que Bosh ‘não é nem nunca foi comunista’”.

Em 28 de abril, os EUA enviaram um contingente de 400 fuzileiros navais, alegando que havia uma grande deterioração da ordem pública no país e que precisava retirar cidadãos norte-americanos de lá, tendo em vista que o próprio governo local não havia dado garantias à população civil. Após essa primeira incursão norte-americana, constatou-se, segundo informações dos EUA, que havia a presença de “comunistas famosos” nas fileiras do movimento “constitucionalista” (MRE, 1965b). Posteriormente, esse número de tropas norte-americanas chegou a 14.000 em poucos dias. Com a justificativa de retirar 3.000 pessoas (MRE, 1965c), os EUA enviaram quase cinco vezes esse número em tropas.

De acordo com os telegramas da Embaixada brasileira na República Dominicana, o problema girava em torno de saber qual a influência real dos comunistas no movimento de Bosch, já que nem os EUA o acusavam de ser realmente comunista, porém apenas de deixar que lideranças comunistas entrassem em seu movimento revolucionário. O relatório da Embaixada brasileira em São Domingos diz que os revolucionários transformaram o centro da cidade em um tremendo caos, abrigo de comunistas e criminosos. Alega ainda que os partidários de Bosh “[...] passam o tempo todo a profanar, estuprar e torturar” dentro dos prédios ocupados.

As tropas norte-americanas enviadas a São Domingos mais tarde incorporaram-se às tropas da OEA, que chamou

para si a solução do conflito. Thomas Mann, subsecretário de Estado norte-americano comunicou oficialmente essa decisão em 18/5/1965, enquanto as tropas interamericanas estavam sendo preparadas para ir à República Dominicana (O GLOBO, 1965). Em face da situação de extrema desordem e luta entre facções políticas e militares reinante na República Dominicana, desde o início de 1965, agravada ameaçadoramente nos meses de abril e maio, a Assembleia-Geral da OEA decidiu convocar uma reunião de consultas entre seus países membros. Essa reunião, por resolução de 6 de maio desse ano, decidiu criar uma força interamericana com a missão de:

- a) restabelecer a ordem na república;
- b) restaurar a paz;
- c) no mais curto prazo, promover a realização de eleições livres e estabelecer o regime democrático no país.

A FIP foi constituída por efetivos militares do Brasil, Estados Unidos, Nicarágua, Honduras, Paraguai e Costa Rica. O comando da FIP foi exercido sucessivamente pelos generais de Exército brasileiros Hugo Panasco Alvim e Álvaro da Silva Braga.

Essa era a ideia do Brasil desde o início da crise: o de que a OEA era o foro para debater a questão da República Dominicana. O governo brasileiro chegou a rejeitar um convite da Argentina para debater, com outros países, a situação no país caribenho. Para o Ministro Roberto Campos, a participação brasileira traria um “[...] sentido de co-responsabilidade ao sistema americano” e daria autoridade ao Brasil “[...] para exigir consulta prévia em qualquer outra intervenção no continente.” (FICO, 2008, p. 157). Em 18/5/1965, A Comissão de Justiça da Câmara aprovou por 16 votos a 12, o envio de tropas brasileiras para a República

Dominicana, a fim de integrarem o contingente da FIP, sob o comando da OEA. Castello Branco havia dito que somente os “[...] laços que se pautarem por meio da ação multilateral vão evitar ideologias estranhas à formação cristã do continente.” (Idem).

Para o Brasil, importavam dois outros motivos: que a República Dominicana havia pedido a ajuda norte-americana em uma questão doméstica e que os países da OEA aprovaram o envio de tropas (CUNHA, 1996, p. 289). O primeiro motivo era porque o Brasil acreditava que estava ajudando um país irmão, dentro do Hemisfério Ocidental, a reestabelecer a ordem e voltar a uma situação mais tranquila. O país estava ciente da desordem em São Domingos, pelos relatórios periódicos de sua Embaixada. Inicialmente, o Brasil chegou a retirar todos os seus funcionários da Embaixada e enviá-los a Porto Rico. O segundo motivo, de acordo com o Chanceler Vasco Leitão da Cunha, era o de que se a Carta da OEA previa que, se a maioria dos países aprovassem uma ação militar em São Domingos, essa ação não poderia ser classificada como intervenção, mas ação coletiva. Para Leitão da Cunha, os EUA pediram ajuda à OEA não para legitimar uma situação de fato, pois careciam da ajuda latino-americana.

O Brasil via a situação na República Dominicana como uma forma de poder demonstrar à América Latina sua importância para o continente. De acordo com os relatórios da Embaixada em São Domingos, o Brasil não via os partidários de Camaño como comunistas, embora houvesse indícios de que alguma parte de seus correligionários era de fato comunista. O Brasil acabou enviando 1.500 soldados contra 20.000 enviados pelos EUA. Ainda assim, a liderança militar da operação ficou por conta de generais brasileiros. É evidente que essa foi uma decisão política dos EUA, Vasco também a admite (Idem). Em agosto, o antigo ministro das Relações Exteriores de Bosch tornou-se presidente provisório

e, no ano seguinte, em junho de 1966, foi eleito para o cargo o antigo vice-presidente do ditador Rafael Trujillo, Joaquim Balaguer. Em setembro do mesmo ano, as tropas foram retiradas.

O governo brasileiro viu na República Dominicana uma maneira de aumentar a influência dele no Continente Americano, ao participar com outros países de uma missão, cujo objetivo era pacificar um país e prepará-lo para a sucessão presidencial, conforme atesta o mandato da OEA. O governo brasileiro participou com intensidade e desde os primeiros momentos na República Dominicana, pois desejava ter o controle da missão. Temia, inclusive, que fosse entregue a outro país, como a Venezuela. Não acreditava combater apenas o comunismo, mas estava ciente de que sua participação iria trazer maior prestígio perante os norte-americanos e latino-americanos. Ainda, acreditava que dessa maneira, poderia “controlar” os impulsos norte-americanos de intervenção no continente. Essa foi a principal justificativa apresentada por Vasco Leitão da Cunha, quando indagado sobre a FIP (Idem).

5 CONCLUSÃO

O governo do General Castello Branco começou após um golpe militar que depôs o presidente eleito democraticamente João Goulart. Um dos motivos para o levante foi o de procurar se afastar das tendências “comunistas” do governo anterior. A política externa para o Continente Americano foi pautada pelo tema da segurança. Um dos motivos para tal fato foi a Revolução Cubana, ocorrida em 1959 e que trouxe a guerra fria mais diretamente para o Continente Americano. Essa nova agenda brasileira correspondeu, em grande medida, à ideia que os norte-americanos tinham de segurança continental.

No entanto, essa aproximação das visões não fez do Brasil um aliado irrestrito dos EUA. Em alguns pontos, o País divergiu da posição norte-americana e demonstrou isso em suas ações. Por outro lado, o próprio governo norte-americano não era unânime em conceder ao Brasil o “posto” de aliado preferencial, uma vez que muitos políticos viam esse apoio incondicional perigoso, especialmente ao se tratar de uma ditadura.

Na América Latina, o Brasil procurou se contrapor aos EUA ao tentar criar a FIP permanente. Na visão dos políticos brasileiros, a participação de outros países latino-americanos nessa força de paz seria importante para evitar o unilateralismo estadunidense. Embora concordasse com os EUA em priorizar a segurança no Hemisfério Ocidental, o Brasil não apoiou incondicionalmente os EUA em todas as ações na América Latina.

A participação brasileira na missão da República Dominicana não foi decidida com base em apoiar um aliado irrestritamente. Pelos relatórios do governo brasileiro e pela troca de mensagens entre a Embaixada em São Domingos com a Secretaria-Geral de Estado no Brasil fica claro que o País sabia do limite das forças comunistas nos exércitos golpistas. A participação do Brasil em uma região de interesse nacional contrapôs-se à decisão de não participar de uma missão semelhante em um canto longínquo do planeta, no caso o Vietnã. Apesar do pedido norte-americano, o Brasil decidiu não investir recursos e material humano consideráveis numa missão que não correspondia diretamente à sua noção de segurança. Ficou claro que, apesar de considerar o tema segurança importante, o Brasil não seguia Washington sem questionamentos e sem avaliar seu próprio interesse nacional.

A tese de que houve um alinhamento automático ao governo dos EUA não parece encontrar respaldo ao se analisarem as documentações da época. O governo Castelo Branco teve sim uma posição semelhante no campo da

segurança continental com os EUA, porém divergiu em outros assuntos, especialmente naqueles que tratavam de cantos mais distantes da preocupação de segurança nacional que os militares possuíam desde a criação da Escola Superior de Guerra. Cabe ressaltar que grande parte dos militares que subiram ao poder, inclusive o General Castello Branco, teve sua formação nesse centro de estudos.

REFERÊNCIAS

À DISPOSIÇÃO da OEA as forças americanas em São Domingos. **Jornal do Brasil**, 1965.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2008.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. **Discursos**. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1964.

CÔRREA, Marcos Sá. **1964 visto e comentado pela Casa Branca**: os documentos liberados pela biblioteca Lyndon Johnson – Universidade do Texas. Porto Alegre: L&PM Editores, 1977.

CUNHA, Vasco Leitão da. **Diplomacia em alto-mar**: depoimento prestado ao CPDOC. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

EDITORIAL. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 1964b.

EMBAIXADOR do Brasil é pela ida de fuzileiros. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 1965.

FICO, Carlos. **O grande irmão**: da operação Brother Sam aos anos de chumbo – o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GREEN, James N. **Apesar de vocês**: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos (1964-1985). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MAIOR AJUDA dos EUA às forças armadas da América Latina. **O Globo**. Rio de Janeiro, 1964a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Telegrama confidencial da Embaixada em Washington. Brasília: SG/DAS/DI/500,1964.

_____. Relatório Mensal da Embaixada Brasileira em São Domingos. Brasília,1965a.

_____. Telegrama secreto n. 98/600 enviado pela embaixada brasileira em São Domingos, Brasília, 1965b.

_____. Telegrama secreto n. 124/600 enviado pela embaixada brasileira em São Domingos. Brasília, 1965c.

O SERVIÇO secreto descobre trama internacional para implantar ditadura comunista no Brasil. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 1964b.

PERU espera, jornais atacam. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro,1964a.

RAPPOPORT, Mario; LAUFER, Ruben. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 60. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 43, p. 69-98, 2000.

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

VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.

VIZENTINI, Paulo. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.