POLÍTICA EXTERIOR, REGIME POLÍTICO E UM NOVO LUGAR PARA A ÁFRICA: A DIPLOMACIA DA SEGURANÇA ATLÂNTICA DURANTE O GOVERNO CASTELO BRANCO (1964-1967)

FOREIGN POLICY, POLITICAL REGIME AND A NEW PLACE FOR AFRICA: THE DIPLOMACY OF ATLANTIC SECURITY DURING THE CASTELO BRANCO GOVERNMENT (1964-1967)

POLÍTICA EXTERIOR, RÉGIMEN POLÍTICO Y UN NUEVO LUGAR PARA ÁFRICA: LA DIPLOMACIA DE LA SEGURIDAD ATLÁNTICA DURANTE EL GOBIERNO DE CASTELO BRANCO (1964-1967)

Drielle Silva Pereira

Doutoranda em História- Universidade Federal Fluminense
Mestra em Estudos Estratégicos da Segurança e Defesa/UFF
Bacharel e Licenciada em História/UFF
Docente no Centro Universitário São José
Docente na Secretaria Estadual de Educação/Rio de Janeiro.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar as inflexões sofridas na condução da política exterior brasileira destinada ao continente africano, durante o primeiro governo do regime militar presidido pelo General Castello Branco (1964-1967). A discussão insere-se nos debates interdisciplinares sobre política externa que, por muito tempo, fora vista como uma política imutável, nesse contexto, o trabalho pretende se afirmar no campo das recentes discussões sobre o tema que entendem a política exterior como uma política pública, logo, sujeita às transformações que podem ser resultado de mudanças no regime político, das influências de grupos, crises, etc. No caso do período histórico aqui tratado, nos interessa as mudanças sofridas devido à mudança do regime político no Brasil, mediante o golpe civil-militar de 1964 em relação ao continente africano que, em tempos anteriores, havia obtido um destaque importante nas prioridades de inserção internacional do Brasil.

Palavras-Chave: Política Exterior, Regime Político, África.

Abstract: This article aims to analyze the inflections suffered in the conduct of Brazilian foreign policy aimed at the African continent, during the first government of the military regime chaired by General Castello Branco (1964-1967). The discussion is part of the interdisciplinary debates on foreign policy that, for a long time, was seen as an immutable policy, in this context, the work intends to assert itself in the field of recent discussions on the theme that understand foreign policy as a public policy, therefore, subject to changes that may be the result of changes in the political regime, the influence of groups, crises, etc. In the case of the historical period treated here, we are interested in the changes suffered due to the change of the political regime in Brazil, through the civil-military coup of 1964 in relation to the African continent, which, in previous times, had obtained an important prominence in the priorities of insertion of Brazil.

Keywords: Foreign Policy, Political Regime, Africa

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar las inflexiones sufridas en la conducción de la política exterior brasileña dirigida al continente africano, durante el primer gobierno del régimen militar presidido por el general Castello Branco (1964-1967). La discusión es parte de los debates interdisciplinarios sobre política exterior que, durante mucho tiempo, se consideró como una política inmutable, en este contexto, el trabajo pretende afirmarse en el campo de las discusiones recientes sobre el tema que entiende la política exterior como una política pública. por lo tanto, sujeto a cambios que pueden ser el resultado de cambios en el régimen político, la influencia de grupos, crisis, etc. En el caso del período histórico tratado aquí, estamos interesados en los cambios sufridos debido al cambio del régimen político en Brasil, a través del golpe civil-militar de 1964 en relación con el continente africano, que, en épocas anteriores, había obtenido un importante protagonismo en las prioridades de inserción. de Brasil.

Palabras clave: Política Exterior, Régimen Político, África.

1- Introdução

A vitória do golpe civil-militar em 1964 colocou fim à experiência liberal-democrática que vigorou no Brasil desde 1945²⁰, mergulhando o país num longo período de autoritarismo²¹. Esta mudança no regime político brasileiro irá desencadear uma série de transformações nas orientações do Estado, agora comandado por militares, que colocam novas prioridades e metas para a

²⁰ O período iniciado em 1945 e que se encerra com o golpe de 1964 foi marcado por um grande avanço no campo dos direitos sociais e políticos, afinal, a Constituição de 1946 irá se afastar da Carta de 1937 e optar pelo modelo liberal-democrático, apesar de manter, sobretudo no aspecto trabalhista, alguns pontos do modelo corporativo. Entretanto esse período denominado de Liberal Democrático irá definir o Brasil como uma República Federativa, garantindo a eleição por voto direto e secreto, bem como, fixar como direito e obrigação o voto para pessoas alfabetizadas, maiores de 18 anos, de ambos os sexos. Para mais informações sobre a vida política no período ver: FAUSTO, Boris. *A Vida Política In CASTRO GOMES, Angela (coord.) História do Brasil Nação Volume 4: Olhando para Dentro (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2013.

²¹ O historiador Daniel Aarão Reis Filho chama a atenção para uma particularidade da ditadura militar brasileira: o restabelecimento do estado de direito não coincidiu com a instauração de uma Constituição Democrática. Sendo assim, apesar do fim das leis de exceção, até 1988 não havia sido configurada uma Constituição que definisse as regras do Estado Democrático de Direito no Brasil, diante disso, a própria delimitação cronológica sobre o fim do período de exceção brasileiro é passível de discussões. Apesar de haver sido cristalizado o ano de 1988 como fim do regime, devido à posse do presidente José Sarney, outras interpretações também são possíveis como os anos de 1979 devido ao fim dos Atos Institucionais, bem como, o ano de 1988 com a promulgação da nova Constituição pelo Congresso Nacional. No presente trabalho optaremos pela primeira vertente de recorte cronológico, apesar de reconhecermos a existência deste debate. Para mais informações ver: REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

agenda política do país, tudo isso, permeado pelo autoritarismo que, paulatinamente, irá ganhando operacionalidade²². Sendo composto por cinco presidentes militares, a saber, Marechal Castello Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), General Médici (1969-1974), General Geisel (1974-1979) e, por fim, General Figueiredo (1979-1985), o período militar foi marcado por uma série de vicissitudes que impedem, de certa forma, uma visão analítica retilínea sobre o mesmo.

Segundo o historiador Daniel Aarão Reis Filho, a ditadura civil-militar possuiu como gênese bandeiras *defensivas*, ou seja, o golpe foi perpetrado com o objetivo de conservar a democracia, a família, o direito, a lei, a Constituição, enfim, os fundamentos do que considerava uma *civilização ocidental e cristã* (REIS FILHO: 2014). Nesse sentido, esperava-se um regime marcado pela agenda alinhada à bipolaridade da Guerra Fria, notadamente posicionando-se pró-Estados Unidos, aberta ao capital estrangeiro e reticente em relação aos movimentos considerados subversivos, sejam eles internos ou externos. Entretanto o que se percebe, ao longo do regime autoritário brasileiro, foi uma variedade de posturas ao longo dos governos que a compuseram confirmando a hipótese de que a ditadura nunca foi *una*, mas *vária* (REIS FILHO: 2014).

Esta variedade de posturas terá na formulação e execução da política externa brasileira seu principal símbolo, contrariando teses comuns na área de Relações Internacionais²³ que veem a política exterior como uma política à parte, dissociada das disputas entre os diferentes grupos que compõem a arena política, ficando assim influenciável, somente, à conjuntura externa. Segundo Carlos Milani e Letícia Pinheiro, por muito tempo, vigoraria no Brasil estudos na temática de política externa que atribuíam a um único indivíduo ou

²² Apesar do golpe de 1964 ter sido dado em caráter defensivo, visando uma interferência *cirúrgica* dos militares na vida política e social do país, na verdade, o que se vê é o desenvolvimento, paulatino, das estruturas repressivas no país. Vide a elaboração dos Atos Institucionais que, progressivamente, vão concentrando os poderes nas mãos do Executivo e restringindo, a cada dia, a vida democrática no Brasil. Entre 1964 e 1979 foram decretados 17 atos institucionais, sendo regulamentados por 104 atos complementares.

²³ Como representantes desta vertente na área de Relações Internacionais residem os chamados autores Realistas ou Neorealistas em que podem ser citados nomes como: Hans Morgenthau, Henry Kissinger e Kenneth Waltz. Para mais informações ver obras como: JACKSON, Robert. SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012. BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso*. Salvador: EDUFBA, 2009.

à uma instituição a responsabilidade de decisões de política exterior, nesse caso, tal visão centrou-se no papel desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores como órgão oficial de formulação e execução da política externa brasileira²⁴.

Além de conferir ao Itamaraty um papel central na agenda de política exterior este olhar, por vezes, mantinha a ideia de continuidade como sendo a tônica da política externa brasileira, ou seja, apesar das mudanças sofridas na política interna do Brasil, o Itamaraty manteria em voga os princípios seminais da tradição diplomática²⁵, promovendo, no máximo, alguns ajustes mas nunca mudanças bruscas de orientação. Segundo Carlos Milani e Letícia Pinheiro:

No campo de estudos da política externa brasileira já foi recorrente, quase consensual, atribuir a um único indivíduo ou a uma única instituição a fonte das decisões de política exterior. (...) Da mesma forma, se era comum atribuir à diplomacia brasileira somente o trato de questões de alta sensibilidade política e estratégica, a chamada alta política, atualmente tal atribuição sofre da própria dificuldade de distinção entre o que seria alta e baixa política. Por fim, a forte presença da agência diplomática, o Itamaraty, na arena decisória de política externa e seu alegado insulamento no debate público levaram alguns a adotar para o Brasil a máxima de que a política exterior começaria onde terminasse a política doméstica (...). (MILANI, Carlos. PINHEIRO, Letícia: 2012 p.13)

Esta concepção de política externa vem sendo, progressivamente, questionada mediante o aumento de trabalhos que chamam a atenção para a compreensão da mesma como uma política pública. Concebidos, inicialmente, para a área de Relações Internacionais trabalhos como *Domestic Sources of foreign policy* (1967) de James Rosenau e *Essence of decision: explaining the Cuba missile crisis* (1971) de Graham T. Allison desempenhariam um papel

²⁴ No Brasil, ser diplomata significa estar vinculado a uma instituição burocrática no qual o indivíduo ingressa em uma carreira estruturada, com regras explícitas de seleção e ascensão funcional (MOURA:2007). A instituição em questão consiste no Instituto Rio Branco (IRBR), vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, que tem sede no Palácio do Itamaraty, em Brasília inaugurado em 1970, após anos sediado no Rio de Janeiro. A antropóloga Christina Patriota de Moura chama a atenção para a experiência de encapsulamento dos diplomatas brasileiros que, uma vez inseridos dentro da Instituição, incorporam um *ethos* que mantém este discurso vivo. Para mais informações ver: MOURA, Cristina Patriota. *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

²⁵ Por princípios seminais da tradição diplomática brasileira compreende-se a defesa da independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz e solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e, por fim, a concessão de asilo político.

seminal para uma compreensão mais holística sobre a formulação da política exterior, sendo que, no Brasil, os trabalhos de autores como Gerson Moura, Mônica Hirst e, mais recentemente, de Letícia Pinheiro e Carlos Milani vem contribuindo para desbravar os meandros dos processos decisórios da política externa brasileira²⁶.

Além dos trabalhos da área de Relações Internacionais, as questões colocadas pela chamada Nova História Política também contribuíram para o avanço deste debate. Após um longo período em que os estudos do político foram considerados sinônimo de uma história da superfície, voltada ao individualismo ou ao Estado²⁷ transformando-se em algo factual, subjetivista, psicologizante, idealista (RÉMOND:2003), na metade do século XX, os estudos sobre o tema sofreram uma revolução completa.

Influenciados pelas transformações do Breve Século XX²⁸, os trabalhos da Nova História Política repensam antigos marcos do campo de estudos ao iniciarem um rico diálogo com outras disciplinas como, por exemplo, a Antropologia, a Ciência Política, a Cartografia dentre outras que ampliam sua análise sobre a temática. Por consequência o historiador passa a ter à sua disposição uma variedade de fontes que permitem um olhar mais apurado sobre o político, vendo-o como uma dimensão que vai além das grandes personalidades da História, engloba uma pluralidade de ritmos e influencia e é influenciado por uma série de fatores não sendo, portanto, um campo isolado de outras dimensões da vida coletiva. Sobre este último componente da Nova História Política, o historiador Réne Rémond afirma:

²⁶ É válido ressaltar a formação, em 2006, da Rede Expansão, Renovação e Fragmentação das Agendas e Atores da Política Externa (Rede AAPE), que conta com o apoio do CNPQ, por meio do Programa Renato Archer de Apoio à Pesquisa em Relações Internacionais. Tendo em seu corpo de especialistas, internacionalistas como Letícia Pinheiro e Carlos Milani, o objetivo do grupo é enriquecer os debates sobre os diferentes atores que conformam a política externa nos Estados. Para mais informações ver: PINHEIRO, Letícia. MILANI, Carlos (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

²⁷ O aspecto individualista da História Política caracterizou as produções oriundas do Antigo Regime, em que as produções históricas eram voltadas para a glorificação do soberano. Mediante a dissolução deste formato com a Revolução Francesa, o indivíduo foi substituído pelo Estado e a nação, consagrando obras que versavam sobre sua formação, as lutas por sua unidade, as revoluções políticas, o advento da democracia, as lutas partidárias e os confrontos entre as ideologias políticas (RÉMOND:2003).

²⁸ Expressão oriunda da obra *Era dos Extremos: o breve século XX* do historiador inglês Eric Hobsbawm.

Mas a história política – e esta não é a menor das contribuições que ela extraiu da convivência com outras disciplinas- aprendeu que, se o político tem características próprias que tornam inoperante toda análise reducionista, ele também tem relações com os outros domínios : liga-se por mil vínculos, por toda espécie de laços, a todos os outros aspectos da vida coletiva. (RÉMOND, R: 2003 p. 35)

Destes fatores que repercutem na História Política estão comportamentos eleitorais, partidos políticos e aspectos mais globais como, por exemplo, as relações internacionais. Ao compreender que o político transcende as fronteiras nacionais, os estudos neste campo da historiografia também inserem temas acerca das RI, dentre eles, a relação entre política interna e externa que, por vezes, foram vistas como dimensões distintas e sem relação entre elas. Segundo Pierre Milza, a ampliação do entendimento sobre o político contribuiu para derrubar as barreiras do chamado mito hobbesiano que defende uma diferença de natureza entre os “assuntos de fora” e os de “dentro” (MILZA:2003). Essa visão seria substituída pelo entendimento que não há uma fronteira separando estas duas esferas, sendo a política externa influenciada por aspectos da vida política interna²⁹. Segundo Milza:

(...) não há nenhum ato de política externa que não tenha um aspecto de política interna, quer se trate dos atos mais importantes da vida dos Estados ou das manifestações cotidianas da atividade internacional. Em outras palavras: não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o *interior* e o *exterior*, mas interações evidentes que um e outro, com, entretanto, uma primazia reconhecida do primeiro sobre o segundo. (MILZA, P: 2003 p. 369-370)

Ao compreender, portanto, que a política externa é influenciada por fatores internos os estudos da Nova História Política abrem caminho para o entendimento que, dentre estas influências de ordem interna, estão as disputas políticas entre os diferentes grupos que formulam e executam a política externa de um país corroborando a tese dos autores que, atualmente, compreendem esta área como uma política pública. Dentre as mudanças internas que podem influenciar a condução da política exterior encontram-se os regimes políticos.

²⁹ Apesar da Nova História Política reconhecer a influência dos eventos de ordem interna como influenciadores nos assuntos de ordem internacional, este reconhecimento não implica numa equiparação total entre as duas esferas. Conforme assinala Jean Baptiste Duroselle há eventos que são, puramente, de ordem da política interna.

Segundo Marcelo Lasagna (1995) há um desinteresse nos estudos sobre variáveis que alteram os rumos da política exterior no papel desempenhado por uma mudança de regime. Para o autor, uma mudança de regime político pode vir a ser um componente importante para analisarmos as transformações sofridas no projeto de inserção internacional de um país, afinal, implica em alguma medida mudanças nos mecanismos político-institucionais, os quais, ocasionariam reformulações nas políticas de governo.

No caso brasileiro, o golpe de 1964 irá deflagrar transformações no regime político do país que, por sua vez, implicou em mudanças nas orientações de inserção internacional, portanto, não se sustenta a tese de que a diplomacia brasileira teria ficado à parte das transformações em voga no país naquele momento³⁰, ao contrário, mediante a eleição do general Castello Branco em 11 de abril de 1964³¹ o novo governo já dará início à implementação de seu programa. O golpe interrompe o experimento da chamada Política Externa Independente (PEI), que deu o tom do discurso e da prática diplomática brasileira entre os anos de 1961 até às vésperas da inauguração do período de exceção brasileiro.

Diante das transformações vigentes no contexto internacional³², a PEI buscava diversificar as relações exteriores do Brasil no mundo entendendo que tal condição aumentava seu poder de barganha, inclusive junto aos Estados Unidos. Tendo o chanceler Afonso Arinos como seu executor durante a breve gestão de Jânio Quadros, a PEI irá defender a busca pela paz, a dissociação

³⁰ Esta tese que, por vezes, defende a ausência ou pouca colaboração do Itamaraty com a repressão na ditadura civil militar é problematizada por Pio Penna Filho, cujo trabalho aborda a atuação do Centro de Informações do Exterior (CIEX), órgão do Itamaraty vinculado ao Serviço Nacional de Informações (SNI). Criado em 1966, o CIEX teve por objetivo monitorar políticos e militantes contrários ao regime militar e que tinham se exilado nos países vizinhos, além disso, suas atividades englobavam outras áreas do globo como a Europa, sobretudo, Portugal. Para mais informações ver: PENNA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Rev. bras. polít. Int.* Brasília, v. 52, n. 2, p. 43-62, Dec. 2009.

³¹ Mediante o sucesso do golpe em abril de 64, o Ato Institucional seria decretado no dia 09 daquele mês visando oferecer cobertura jurídica ao regime. Neste documento ficava estabelecida a eleição para presidente da República via Congresso Nacional, o qual, egeria em 11 de abril o marechal Castello Branco para presidência.

³² As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas por importantes transformações no âmbito das relações internacionais, mediante o desenvolvimento das lutas por independência nos continentes africano e asiático. A luta por autonomia fez com que a agenda internacional, até então centrada na disputa entre EUA e URSS, fosse pressionada em relação às novas problemáticas que foram trazidas pelos novos atores internacionais.

da Guerra Fria como elemento definidor central e a ênfase na questão do desenvolvimento (PINHEIRO: 2010). Nesse contexto de transformações na política exterior brasileira, a África será colocada como uma das regiões fundamentais para o novo posicionamento do Brasil no mundo³³.

No âmbito das relações internacionais, o diplomata e acadêmico Paulo Roberto de Almeida aponta que os estudos sobre a política externa brasileira durante o regime militar podem ser analisados de duas formas: aqueles que se voltam para as políticas executadas pelos diferentes governos que compuseram o período e aqueles que procuram enfatizar as reações e interações mantidas por estes governos com as mudanças verificadas no cenário internacional como, por exemplo, os temas da agenda internacional, as pressões de parceiros e/ou eventos de grande impacto na economia do país como os dois choques de petróleo, em 1973 e 1979, ou o aumento dos juros americanos (ALMEIDA: 2019).

Corroborando com as observações colocadas pelo recentes estudos de política externa brasileira conforme citados anteriormente, entende-se que a política externa do período militar deve ser vista tanto do ponto de vista das ações dos atores que a compuseram, mas também, deve englobar as influências do sistema internacional ao longo daquele período que mudou radicalmente com o passar dos anos. Além dos fatores relacionados à conjuntura internacional, as diretrizes de inserção internacional ao longo daqueles vinte e um anos contaram com diversas matrizes de pensamento que compunham o arcabouço intelectual daqueles que compunham o processo decisório do regime.

Apesar dos militares terem chegado ao topo do processo decisório brasileiro, isto não significa dizer que os mesmos foram os únicos atores a colaborarem para as estratégias de inserção internacional do período. Ao

³³ Esta reaproximação com o continente africano seria comunicada pelo presidente Jânio Quadros em sua mensagem ao Congresso Nacional em 15 de março de 1961, na qual procurou definir as linhas da política exterior do Brasil e deixou claro que a partir daquele momento, o país não viraria as costas para o continente africano, como fora feito nas gestões anteriores. Na nova política externa do país, o racismo e o colonialismo seriam condenados, ao mesmo tempo que, reconhece-se as aspirações comuns entre Brasil e África na busca pelo desenvolvimento econômico, pela defesa dos preços das matérias primas, pela industrialização e pela paz.

contrário, o estamento diplomático continuará a ter sua influência nas elaborações do projeto de inserção internacional brasileiro, apesar de ter sido afastado num primeiro momento, mas o que se vê ao longo das décadas de 1970 é a retomada de princípios que caracterizaram a postura do Itamaraty.

Entretanto é notável a mudança de matrizes de intelectuais na condução da política exterior brasileira com a chegada das Forças Armadas ao poder, conferindo às linhas de ação das relações internacionais do Brasil um repertório baseado em conceitos como segurança nacional, geopolítica, alinhamento automático e inimigos internos³⁴.

2- Diretrizes Gerais da Política Externa do Governo Castello Branco

Do ponto de vista interno, o governo Castello Branco orientará suas diretrizes a partir de uma matriz ortodoxa, alinhada com os princípios do Fundo Monetário Internacional. Tais diretrizes são denominadas por autores como Daniel Aarão Reis Filho de *Internacional Liberalismo*, cujas marcas foram:

O seu *internacionalismo* pretendia romper com as ambições autonomistas do *nacional estatismo*, propondo um alinhamento estratégico com os Estados Unidos. Tratava-se de integrar o Brasil no chamado mundo ocidental, reconhecendo a liderança desempenhada por Tio Sam. Ao mesmo tempo, o seu *liberalismo* queria promover uma redução drástica do Estado e uma abertura radical aos fluxos do capital internacional, revogando as limitações políticas e econômicas formuladas pelo governo deposto. (REIS FILHO:2014 p. 55)

Estas diretrizes econômicas adotadas pelo novo governo não seriam formuladas no calor do momento, pelo contrário, segundo Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto (1993), este programa era fruto de uma concepção e amadurecimento prévios tendo uma reverberação direta na condução da política externa brasileira. Tais ideias teriam na Escola Superior de Guerra

³⁴ Conforme lembrado por Paulo Roberto de Almeida (2019), a existência de valores compartilhados no estamento das Forças Armadas não impediu a existência de divergência de projetos entre seus componentes. Estas divergências podem ser vistas nas disputas entre os militares para os generais presidentes, bem como, na nomeação para os cargos dentro do MRE como ministros de Estado e secretários gerais.

(ESG)³⁵ e, mais especificamente, na figura do General Golbery do Couto e Silva seus pontos centrais, uma vez que, os trabalhos deste seriam responsáveis por fundamentar a nova estratégia de inserção internacional brasileira.

Embasando-se fortemente na Geopolítica³⁶, Golbery do Couto e Silva publica nos anos 1950 a obra *O Brasil e a Defesa do Ocidente*, em que expõe seu pensamento sobre o sistema internacional vigente e os passos que o Brasil deveria tomar. O ponto de partida da estratégia de inserção internacional de Golbery do Couto e Silva é o conceito de Ocidente que, para ele, é visto como o ideal de civilização que serviria como modelo para o Brasil do futuro. Apesar da imprecisão em definir onde se originou este modelo de civilização ocidental³⁷, o autor elenca as características que, a seu modo de ver, representariam este ideal civilizacional sendo elas: a ciência, a democracia e o Cristianismo.

A Ciência é vista como uma ferramenta para a ação, a democracia um modelo de organização política enquanto o Cristianismo funcionaria como o padrão ético da vida em sociedade. Defendendo, portanto, esta concepção de sociedade Golbery irá fazer suas colocações sobre o sistema internacional daquela época. Localizando-se no contexto da Guerra Fria e, por consequência, num sistema polarizado entre duas grandes potências, a obra de Golbery irá trazer a civilização do Ocidente para a centralidade de suas colocações sobre aquele momento. Sendo assim, no pensamento de Couto e

³⁵ Segundo Thiago Bonfada de Carvalho (2010), a aproximação com o capital estrangeiro e, até mesmo, com a iniciativa privada durante o período militar teve na ESG um aliado importante. Tradicionalmente, as Forças Armadas brasileiras vinham de uma tradição de defesa do intervencionismo estatal, vendo a iniciativa privada com desconfiança, além disso, havia um temor em relação aos Estados Unidos. Estas percepções sofrem uma guinada radical mediante a experiência daqueles que compuseram a FEB que viram, diante de si, o modelo capitalista estadunidense que modifica seu olhar sobre tais temáticas. Esta influência seria reconhecida por nomes como o próprio Golbery do Couto e Silva.

³⁶ Por geopolítica se compreende o campo de estudos inaugurados ainda no século XIX, mediante os trabalhos desenvolvidos por Friedrich Ratzel (1844-1904) que cria uma teoria geral da geografia política denominada de *teoria do espaço vital*. Posteriormente, a geopolítica se consolidaria como uma área distinta da geografia por meio dos estudos do sueco Rudolf Kjéllen (1864-1944) que irá defini-la como a ciência do Estado como organismo geográfico.

³⁷ O próprio Golbery do Couto e Silva irá reconhecer em sua obra a dificuldade de conceituarmos com precisão a origem da civilização ocidental, bem como, o que ela seria na prática. Apesar deste reconhecimento, o autor irá sair deste desafio teórico colocando o Ocidente como um ideal, um modelo e, desta forma, sendo possível elencar os valores que, em sua perspectiva, comporiam o seu enredo.

Silva, a Guerra Fria não poderia ser lida como uma guerra tradicional, ou seja, como um mero conflito entre EUA e URSS, pelo contrário, segundo o autor este conflito colocava em risco algo muito maior que territórios e riquezas.

Segundo Golbery do Couto e Silva, o que estava em jogo na Guerra Fria era a sobrevivência da própria civilização ocidental, sendo um conflito que opunha a civilização cristã do Ocidente *versus* o materialismo comunista do Oriente. Com o objetivo de conter o avanço da ameaça materialista, os países do Ocidente criariam uma aliança liderada pelos Estados Unidos, visto como o defensor nato da herança da civilização ocidental³⁸. Apesar de sua tradição pacífica nas relações internacionais, Golbery do Couto alerta que o Brasil não estava imune à ameaça soviética em seu território, seja ela de cunho militar ou subversiva, dada sua localização estratégica para a civilização ocidental. Segundo Golbery do Couto e Silva:

O conjunto triangular da América do Sul, da África e da Antártida de fato constitui a retaguarda vital de todo o mundo do Ocidente. Qualquer penetração importante, aí, de um inimigo comprometerá certamente todo o sistema defensivo do mundo ocidental, sobretudo porque tornará, desde logo, extremamente vulneráveis as comunicações marítimas e aéreas, de que o Atlântico Sul é o palco insubstituível, e a Antártida, o ferrolho". Por isso, os EUA não poderão "descurar da extraordinária significação geopolítica e geoestratégica da América do Sul. (COUTO E SILVA, G:1959 p. 228-229)

Diante dos perigos para o território brasileiro, Couto e Silva constrói sua estratégia fincada na defesa intransigente do mundo ocidental, sendo composta por três pontos fulcrais:

1-No plano teórico, denunciava a geopolítica de matriz germânica e esboçava uma geopolítica processada nos Estados Unidos, que se destacava pela forte influência realista de Morgenthau, a qual ele adicionou a teoria cíclico elitista de Arnold Tbynbee; 2- suas reflexões eram atravessadas de alto a baixo pela disputa ideológica da guerra fria, revelando um radical anticomunismo; 3- suas teses geopolíticas projetavam o Brasil no cenário mundial e não apenas no continental (...). Seu projeto político objetivava

³⁸ Segundo Golbery do Couto e Silva (1959), os Estados Unidos seriam os líderes natos da aliança Ocidental contra o materialismo histórico representado pelo Ocidente pois assumiu uma postura de buscar o bem de todas as civilizações e defender o legado da civilização Ocidental.

inserir positivamente o Brasil na estratégia de defesa do Ocidente. (GONÇALVES, W. MIYAMOTO, S:1993 p. 214)

Visando, portanto, inserir-se na defesa do Ocidente caberia ao Brasil os seguintes objetivos geopolíticos: combater o subdesenvolvimento, pois o mesmo poderia se tornar um alvo da penetração soviética em nosso território, fortalecer o pan-americanismo com o objetivo de mostrar ao mundo um continente unificado frente ao conflito Leste-Oeste e, por fim, vigiar a África Atlântica compreendida como uma área estratégica para a defesa dos países que compunham a civilização ocidental. Para o cumprimento destes objetivos, Couto e Silva não descartava o apoio estadunidense conforme demonstram Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto:

Admitida essa importância, deveriam os Estados Unidos cooperar no sentido de promover o fortalecimento da economia nacional e, também e principalmente, preencher as enormes carências nacionais de instrumentos de defesa. Cumprido esse programa, teriam os Estados Unidos reforçado o território sul-americano contra os inimigos externos e internos, e ao mesmo tempo, protegido o Atlântico Sul e a África meridional, outro ponto vulnerável da estratégia global do Ocidente. (GONÇALVES, W. MIYAMOTO, S: 1993 p. 214)

Além dos objetivos geopolíticos mencionados anteriormente, no âmbito da política externa brasileira, o pensamento de Couto e Silva irá elencar novas áreas prioritárias para as relações exteriores do país. Na obra do autor, as áreas seriam denominadas de *círculos concêntricos*. O termo em questão apareceu de forma expressa no pronunciamento do presidente Castello Branco aos diplomatas do Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 1964:

O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do continente americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de sermos solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política externa será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução. (BRANCO, Castello: 1964 p.10)

Os círculos concêntricos orientariam, portanto, a ordem de prioridade nas relações exteriores do Brasil no novo regime, submetendo esta agenda à

questão da segurança e não mais do desenvolvimento, como fora no governo deposto. Nesse contexto fica a pergunta: e o continente africano?

Esta pergunta torna-se relevante pois sabe-se que uma das grandes inovações da PEI fora o desenvolvimento de um viés africanista para a política externa brasileira, defendendo posicionamentos mais favoráveis às lutas de independência em voga no continente, apesar dos limites³⁹. Diante da guinada sofrida na política exterior brasileira no início do regime militar, a política direcionada à África também sofrerá reveses.

Boa parte da literatura sobre Política Externa Brasileira definiu a diplomacia de Castello Branco como um “passo fora da cadência” (BUENO; CERVO, 2008; VIZENTINI, 1998; GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993) ao romper com os pressupostos da PEI e inaugurar inflexões profundas na atuação externa do Brasil. De fato, devido ao próprio contexto político interno, tornava-se imperioso para Castello Branco um afastamento dos postulados da PEI, considerados subversivos (KHALIL; CAMILO ALVES:2014). Todavia começam-se a aparecer novos estudos que apontam que, na prática, a política externa brasileira mostrou-se diversa e mesmo contraditória em relação a tais diretrizes, sendo que, no caso da dimensão africana não podemos falar de um abandono completo da mesma:

A política africana, e todo o conjunto de iniciativas da política externa independente, estava identificada com os perdedores de 1964. Chegou, com o novo governo instaurado pelo golpe, a ênfase à dimensão geopolítica do Atlântico. A política africana deveria, assim, adequar-se aos novos conceitos. Outro lugar para a África estava reservado nas construções geopolíticas da Escola Superior de Guerra e de setores conservadores da diplomacia. (SOMBRA SARAIVA, José: 1994 p.98)

Esta problemática levantada pelo historiador José Flávio Sombra Saraiva ainda na década de 1990, vem sendo reavaliada mediante estudos na área, a exemplo, dos autores Suhayla Khalil e Vágner Camilo Alves (2014) cujo

³⁹ Apesar da importante contribuição dada pela PEI às relações do Brasil com o continente africano, as ações executadas neste período não ficaram imunes à uma série de entraves. No tocante às lutas por independência em voga no continente africano, a diplomacia brasileira apesar de condenar o colonialismo, irá ter posicionamentos dúbios em relação às colônias portuguesas. Diante da estreiteza das relações mantidas com Portugal, a diplomacia brasileira ora absteve-se ora votou favoravelmente a Portugal em organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU).

trabalho aponta para a permanência do relacionamento do Brasil com o continente africano e, até mesmo, com o então chamado Terceiro Mundo⁴⁰. Todavia, esta relação irá se assentar sobre novas bases que conferem à África um novo lugar no sistema internacional. Este novo posicionamento da África na estratégia de inserção brasileira encontra-se conectado com as inflexões sofridas na política exterior, tendo os militares, mais especificamente a ESG e o pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva, mais uma vez, um papel fundamental no desenvolvimento das novas bases pragmáticas da política africana brasileira.

Estas novas bases mentais conferem à África um lugar de estratégico na questão da Segurança Atlântica, abdicando do olhar mais culturalista em voga e dando um viés calcado na questão da Segurança e da Defesa do Atlântico Sul. Cabe, agora, dedicarmos um olhar mais detalhado sobre este novo lugar da África.

3- Dimensão Geopolítica do Atlântico: o novo lugar da África.

O continente africano não será esquecido na estratégia de inserção internacional brasileira após o golpe de 1964, todavia, o mesmo seria inserido num novo contexto. Este contexto teria como eixo estrutural três elementos, a saber, a concepção rígida de bipolaridade da Guerra Fria, a ênfase nas questões de segurança coletiva e, por fim, a participação do país nas ações externas, mas, desde que, estivesse sob os auspícios dos Estados Unidos. Segundo Sombra Saraiva, a África representava relevância particular naquela noção dos “círculos concêntricos de solidariedade” adotada pelos estrategistas vitoriosos de 1964 (SARAIVA:1996).

Abandona-se os postulados africanistas da PEI para dar espaço a uma política africana pautada nas reflexões geopolíticas de pensadores brasileiros que, desde os fins da Segunda Guerra Mundial, faziam ponderações sobre a

⁴⁰ No trabalho em questão, os autores Suhayla Khalil e Vagner Camilo Alves apontam o incremento nas relações comerciais do Brasil com os países do então denominado Terceiro Mundo, mesmo durante a gestão do marechal Castello Branco. Estas relações econômicas podem ser vistas nos acordos comerciais fechados, bem como, no aumento das exportações para àquela região. Para mais informações ver: KHALIL, Suhayla. ALVES, Vagner Camilo. Ideias e Política Externa: as relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco. *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: Volume 36, n. 2, 2014.

importância estratégica do continente africano em relação à segurança do Atlântico Sul. Segundo Eli Alves Penha (2011), o primeiro autor a mencionar a importância do Atlântico Sul para a geopolítica brasileira foi o General Mário Travassos que publica, em 1931, a obra *Projeção Continental do Brasil*⁴¹, todavia, será em fins dos anos 1940 que a região foi incorporada de forma definitiva nas reflexões acerca da geopolítica brasileira. Segundo Eli Alves Penha:

Em fins dos anos 1940 e ao longo da década de 1950 as formulações geopolíticas brasileiras incorporam definitivamente a dimensão atlântica, decorrente de duas ordens de acontecimentos. O primeiro deles refere-se à assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca que atribuía um status estratégico ao Atlântico Sul, nos marcos da doutrina de segurança hemisférica. O segundo foi a criação da Escola Superior de Guerra, em 1949 e que seria responsável pela formulação, no plano interno, da Doutrina de Segurança Nacional. (ALVES PENHA, E: 2011 n.p)

A Escola Superior de Guerra aparece, mais uma vez, como um *locus* de reflexão sobre importantes temas que permearam as políticas públicas do Estado brasileiro no século XX sendo um deles a questão do Atlântico Sul. Os trabalhos sobre esta temática se desenvolveriam na instituição de ensino ao longo da década de 1950, estando ligados ao tema da segurança coletiva⁴² demonstrando as inquietações de alguns militares, principalmente da Marinha, com a segurança do mar (ALVES PENHA: 2011) sendo Golbery do Couto e Silva um dos primeiros autores esguianos a desenvolver a temática.

Já foi mencionado anteriormente a estrutura do pensamento de Couto e Silva acerca do sistema internacional e o papel que o Brasil deveria desempenhar na defesa da civilização ocidental, entretanto, sua obra também dedicou a fazer observações sobre a África sendo, portanto, um dos pontos de

⁴¹ Nesta obra, o autor Mário Travassos procura abordar a projeção externa do Brasil na América do Sul, a partir dos fatores espaço e posição do Brasil em relação aos seus vizinhos, destacando o papel da Argentina. O poder marítimo argentino na região era visto por Travassos como preponderante, afinal, a região possuía mobilidade nas regiões Atlântico x Pacífico e Bacia Amazônica x Bacia do Prata, sendo assim, para contrabalancear o predomínio marítimo argentino caberia ao Brasil investir em sua capacidade marítima, por meio da organização de uma rede de comunicações e portos adequados.

⁴² As ideias geopolíticas sobre o Oceano Atlântico gestadas no interior da ESG seriam publicadas em diversos periódicos, ao longo dos anos 1950. Dentre eles destacam-se o Boletim Geográfico do IBGE, a Revista do Clube Militar e o Boletim do Clube Naval.

partida para compreendermos as bases intelectuais do novo lugar concedido ao continente na política externa brasileira, após 1964. O primeiro ponto do pensamento de Couto e Silva acerca da África é que a região não poderia ser abandonada pelo governo brasileiro, pois o continente possuía uma localização vital para a segurança ocidental ao ter sua porção oriental como foco de ameaça potencial para a América do Sul por englobar o eixo Moscou-Pequim (SILVA: 1959).

A região, portanto, deveria ser alvo da preocupação tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos pois segundo Eli Penha:

O “Continente Negro”, na concepção de Golbery, seria a continuação da própria fronteira brasileira (a “fronteira oriental”) e, como ponto mais vulnerável da “área interior”, decisivo na segurança do “hemiciclo interior”, deveria merecer maior atenção política por parte do governo brasileiro, em termos de segurança mútua. (ALVES PENHA, E: 2011 n.p)

Devido sua proximidade com o eixo Moscou Pequim, a África tornava-se vulnerável a incursões soviéticas que poderiam se aproveitar das condições de vulnerabilidade de diversas áreas da região para implementarem suas ideias socialistas. Couto e Silva destaca o impacto para a civilização ocidental que a perda de região africana poderia significar, inclusive para os Estados Unidos, pois possuía dois pontos sensíveis à geopolítica hemisférica. Os dois pontos sensíveis em questão eram compostos pela linha de 1600 milhas que separava Natal de Dacar, no Senegal e que já havia provado, em tempos anteriores⁴³, que era uma área estratégica para o sistema de defesa da região.

Segundo Sombra Saraiva:

O Brasil era vulnerável na região Nordeste, pois ficava próximo à região ocidental africana, sujeita às influências políticas da União Soviética. A linha Dacar-Natal era vital não somente para a segurança brasileira, mas também para o continente americano como um todo. Certamente, aos Estados Unidos, responsável principal pela segurança ocidental, agradava esta perspectiva geopolítica brasileira para o Atlântico africano.

O Atlântico africano, incluído na área do hemiciclo interior, que se estendia na direção do Atlântico e da África na extensão de 10.000

⁴³ O episódio refere-se à política dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Diante do avanço alemão, a queda francesa e o isolacionismo britânico, os estadunidenses se ocuparam da defesa do tráfego marítimo sul atlântico. Visando proteger esta área, os Estados Unidos vão utilizar as bases navais europeias no Atlântico Sul como Dakar, bem como, da cidade de Natal no Nordeste brasileiro e sul africanos na Cidade do Cabo.

km do ponto central do Brasil, *deveria estar sob permanente observação* (grifo nosso). (SARAIVA: 1996 p. 104)

Visando impedir a perda dessa área estratégica, Couto e Silva propõe uma cooperação militar entre Brasil e EUA, além disso, o autor abordará a importância do Brasil se aproximar do mundo lusófono⁴⁴. Além de Couto e Silva, outro pensador esguiano que se notabilizará em suas reflexões sobre a importância geopolítica do Atlântico Sul, avançando em temas que não foram abordados por Golbery, foi o General Carlos de Meira Mattos.

O pensamento de Meira Mattos manteve a estrutura do pensamento de Golbery do Couto e Silva sobre a prioridade na temática da segurança, entretanto, sua obra amplia a importância do Atlântico Sul ao incorporar elementos como o comércio exterior. Corroborando com a ideia que o continente africano não poderia ser deixado de lado pelo Estado brasileiro, Meira Mattos amplia as responsabilidades brasileiras em relação à região do Atlântico Sul entendendo que àquelas se dariam em três níveis: nível de Defesa Nacional, nível de Defesa Hemisférica e nível de Defesa Ocidental.

No plano nacional, a região possuía uma importância vital para o comércio exterior brasileiro, além disso, se destacava por ser uma importante fonte de recursos, passagem para a Antártida e de ligações com a África, vista como o limite da “segurança afastada” brasileira (PENHA: 2011). No âmbito hemisférico, o pensamento de Meira Mattos recupera a estrutura de Couto e Silva ao associar os interesses brasileiros com os estadunidenses na região na matéria de segurança hemisférica, mas também chama a atenção ao fato do Atlântico Sul ser a principal via de transporte marítimo de petróleo do Oriente Médio. Por fim, no âmbito da Defesa Ocidental, Meira Mattos também mostra sua preocupação em relação a uma possível intervenção soviética no continente, entretanto, vai além do pensamento de Couto e Silva, ao propor uma cooperação militar entre as Marinhas dos três principais países da região, a saber, Brasil, Argentina e África do Sul visando contribuir para a defesa do mundo Ocidental. Segundo Eli Penha:

⁴⁴ Segundo Eli Penha (2011), o pensamento de Golbery confere algumas observações à temática da África de língua portuguesa, defendendo que o Brasil deveria ter uma postura de defesa do mundo lusófono, uma vez que, Portugal não teria condições de assumir esta responsabilidade.

Meira Mattos pensava num tratado militar (OTAS) que envolvesse as mencionadas potências regionais e as forças da OTAN, de forma conjunta. A criação da OTAS, na perspectiva do autor, pode ser compreendida nos marcos do *Brasil potência*, pelo fato de representar um “reconhecimento”, mesmo que estendido a outros participantes, a partir do qual o poder brasileiro poderia ser privilegiado. (ALVES PENHA, E: 2011 n.p)

As propostas de Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos teriam um profundo impacto na política externa voltada ao continente africano no início do regime militar, estando estritamente vinculada aos interesses estratégicos estadunidenses.

A África, portanto, continuaria como área da política externa brasileira, entretanto, sob nova roupagem o que, por sua vez, implicou numa seleção dos parceiros naquela região. Sob o impacto da defesa ocidental, cabia agora afastar-se das regiões suspeitas e aproximar-se das regiões confiáveis no círculo da civilização ocidental. Por consequência, a África Negra⁴⁵ que teve peso importante ao longo da execução da PEI irá perder importância, retomando a linha de política externa brasileira que valorizava a chamada África branca, no caso, a África do Sul. Esta região, no caso, seria concebida como a mais “ocidental” existente no continente sendo, portanto, a mais confiável.

A aproximação com a África do Sul e o afastamento das áreas que compõem a África Negra também será resultado das críticas tecidas, sobretudo no pensamento de Couto e Silva, ao movimento não alinhado⁴⁶. Para o autor, diante da gravidade que a ameaça soviética oferecia a sobrevivência da civilização ocidental, manter-se numa posição de neutralidade tornar-se-ia impossível, logo, o movimento dos países não alinhados será criticado pela nova política africana brasileira vendo-o como uma postura infeliz diante da ameaça comunista que pairava no sistema internacional.

⁴⁵ O termo África Negra era utilizado naquele período para designar a região subsaariana do continente africano.

⁴⁶ O Movimento Não Alinhado foi resultado de uma série de conferências que reuniram os países recém independentes dos continentes africano e asiático, tendo como principal marco a Conferência de Bandung realizada em 1955. Ao longo desses encontros, os países vão oficializar o chamado Movimento Não Alinhado que recusava o alinhamento automático às potências da Guerra Fria, além disso, exigiam mudanças na agenda internacional que, segundo eles, deveria debater o problema do desenvolvimento econômico.

É importante notar, entretanto, que apesar do impacto do pensamento militar na formulação e execução da nova política africana brasileira, o setor militar não foi o único grupo que tivera peso na estruturação deste pensamento de Segurança Atlântica. Corroborando esta visão, o diplomata Eugênio Vargas Garcia (1997) aponta para a existência de um pensamento genuinamente brasileiro acerca de política internacional⁴⁷, ressaltando que o mesmo decorre das reflexões de diversos segmentos da sociedade brasileira, com destaque para três grupos: acadêmicos, diplomatas e militares.

O discurso geopolítico que se notabiliza durante os governos militares já vinha sendo gestado há alguns anos dentro das próprias instituições, porém, com o golpe de 1964 tais ideias ganham *status* de política de Estado. Entretanto tais reflexões não possuíram os militares como único grupo social que as endossavam, pelo contrário, o consenso civil foi explícito (SARAIVA:1996). Validando a ideia que o Itamaraty não é uma instituição monolítica, pelo contrário, seu corpo diplomático é marcado pela diversidade de ideias sobre como deve se dar a estratégia brasileira nas relações internacionais, esta guinada na política africana com foco na questão geopolítica também terá no setor diplomático importantes defensores.

Um de seus defensores seria o embaixador na Nigéria J. O. de Meira Penna que defendia que um dos objetivos da nova política brasileira para a região era afastar qualquer ameaça comunista ao mesmo, argumentando que o Brasil tinha se equivocado no período anterior a março de 1964, ao haver proposto à África uma política de cooperação sem as bases geopolíticas que o governo Castello Branco finalmente trazia para a inserção internacional brasileira (SARAIVA: 1996). Além de Meira Penna, os diplomatas Manoel Pio Correa, Oliveira Maia e Nestor dos Santos Lima corroboravam com esta linha de pensamento tendo sido, de certa forma, árdus críticos da PEI.

⁴⁷ Segundo Eugenio Vargas Garcia é possível defendermos a existência de um pensamento *genuinamente* brasileiro sobre política internacional, o qual, seria marcado por relegar a teoria a segundo plano em suas reflexões sobre a inserção internacional brasileira. Amado Cervo denomina esta tradição como *pensamento sem teoria*, enquanto, autores como Gelson Fonseca Junior salientam que este pequeno desprezo teórico reside no fato do pensamento sobre o tema no Brasil ter ficado restrito ao campo diplomático que, como se sabe, encontra-se preocupado em pensar a prática da política externa. Sobre este debate ver: GARCIA, Eugenio Vargas. O Pensamento dos Militares em Política Internacional (1964-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 40(1):. p. 18-40, 1997. CERVO, Amado. Conceitos em Relações Internacionais. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, Dec. 2008

A ditadura civil-militar, portanto, inicia-se comprometida com um projeto de inserção internacional pautado na geopolítica que confere um novo lugar à África, todavia, ao longo dos governos militares, percebe-se transformações que promoverão mudanças na política externa brasileira e, notadamente, em sua política africana⁴⁸.

4- Ações

Conforme mencionado anteriormente, o governo de Castello Branco emerge comprometido com um projeto bem definido de inserção internacional para o Brasil, em que, àquela encontrava-se intimamente ligada aos objetivos defensivos da então denominada “Revolução” de 1964. Segundo André Luiz Reis da Silva tratava-se de colocar o Brasil nos quadros do sistema internacional capitalista, a partir de um novo modelo de inserção, não mais pautado nos princípios elaborados pela Política Externa Independente que procurava diversificar as parcerias brasileiras com o intuito de aumentar-lhe o poder de barganha, mas agora ancorado no binômio *segurança-desenvolvimento*:

Para alcançar o desenvolvimento, era condição necessária obter a segurança. A segurança estava calcada na luta contra os inimigos internos e externo, identificado com o comunismo, o não alinhamento e a crítica aos valores ocidentais. (REIS DA SILVA, André: 2004 p. 52)

Dentro desta meta cabia o alinhamento com os Estados Unidos e a reavaliação no relacionamento travado com algumas regiões do globo, dentre elas, estava o continente africano, palco de lutas por independência e

⁴⁸ Estas transformações resultam das mudanças de cenários interno e externo que influenciam no cálculo estratégico do país, entretanto, ao contrário da narrativa, por vezes consagrada, que isso seria um pequeno ajuste nas relações exteriores do Brasil, assume-se, que, na verdade, o que se vê ao longo do regime militar é a materialização de duas tradições de pensamento acerca da política internacional e, no caso aqui tratado, sobre a África, seu lugar no contexto internacional e o posicionamento que o Brasil deveria assumir neste espaço. Estes pensamentos seriam o *Pensamento Culturalista*, de matriz freyriana, que emerge como política de Estado mediante a PEI, e o *Pensamento de Segurança Atlântica*, de matriz geopolítica que emerge com o golpe de 1964. Ao longo dos governos militares, o lugar da África na política externa brasileira irá passar por um crescimento quantitativo e qualitativo que será progressivo ao longo dos anos, desta forma, observará a recorrência destas duas linhas de pensamento nas ações perpetradas neste período. A virada ocorrida com o governo Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985) que escancaram a opção africanista na política externa brasileira será uma síntese destes dois pensamentos descritos anteriormente.

organização de blocos internacionais que pressionavam a agenda de segurança da Guerra Fria. Pautando-se, portanto, na tese de Segurança Atlântica, o novo governo não irá abandonar a região africana, mas sim optar por uma política de cautela em relação a temas sensíveis como descolonização, afinal, a diplomacia brasileira apostava na tese de parceria privilegiada com os Estados Unidos e, para tanto, aproximar-se de determinadas regiões no continente poderia ser um problema para a viabilidade de sua política. Estes posicionamentos mais contidos terão implicações práticas em sua gestão mediante o esforço para a construção de uma Comunidade Luso Afro Brasileiro, assim como, a reaproximação com a África do Sul.

A proposta da construção de uma Comunidade Luso Afro Brasileira será desenvolvida durante os anos de Castelo Branco, revitalizando a proposta do Tratado de Consulta e Amizade Brasil-Portugal⁴⁹, da década de 1950, sob as bases da geopolítica. A Comunidade seria justificada no pensamento de Golbery do Couto e Silva que, ao longo de suas obras, defende que o Brasil possuiria “quatro janelas para o mundo”, a saber, a luso-brasileira, a latina, a católica e, por fim, a defesa do Ocidente. Na primeira janela estariam incluídas as colônias portuguesas que estariam no radar do Brasil e, para tanto, caberia ao país reconhecer e assumir esta tarefa (SARAIVA:1996).

É importante ressaltar que este destaque dado na Tradição Geopolítica às regiões africanas de língua portuguesa não questionava a situação colonial, pelo contrário, a diplomacia brasileira incorpora o discurso português de negação da situação colonial⁵⁰ e passa a ver os territórios em questão como

⁴⁹ O acordo, em questão, determinava uma consulta entre Brasil e Portugal sobre questões internacionais, sendo resultado de uma série de iniciativas que datam de 1917 quando Bettencourt Rodrigues, futuro Ministro de Negócios Estrangeiros, irá defender a criação de uma Confederação Luso Brasileira. Apesar do Tratado de Amizade e Consulta se propor a ser um mecanismo que trataria as partes envolvidas com igualdade, na prática, o documento foi amplamente mobilizado pela diplomacia portuguesa, ao longo dos anos, como mecanismo de pressão no apoio à manutenção de suas colônias. Além disso, o documento foi determinante para uma série de tratados feitos nos anos posteriores, os quais, concederam uma série de benefícios à comunidade portuguesa como a concessão de privilégios econômicos e políticos aos imigrantes portugueses, a redução de barreiras no comércio entre os dois países, assim como, a criação uma barreira nas relações do Brasil com as colônias portuguesas.

⁵⁰ Conforme aponta o historiador Kenneth Maxwell (2006), Portugal irá disfarçar sua dominação colonial mediante um engenhoso amálgama de mitificação histórica, pretensões multirraciais e boas relações públicas. Nesse contexto, o país irá elaborar uma engenharia linguística para negar o caráter colonial de sua presença no continente africano denominando suas poses no

províncias ultramarinas, confirmando a hipótese que Portugal voltava a ser referência capital na política africana do Brasil (SARAIVA:1996). O que se buscava mediante a formação de uma Comunidade Luso Afro Brasileira era abrir as portas destes territórios à interferência brasileira, sobretudo, comercial que, anteriormente, era proibida pelo Tratado de 1953.

Além disso, a proposta desta comunidade ancorava-se na tese geopolítica em relação à defesa do Atlântico Sul, que unia as três regiões “livres do comunismo”, a saber, Brasília, Lisboa e Pretória. Segundo Sombra Saraiva:

Essa formulação, de acordo com as regras da política de segurança global do Atlântico, foi apresentada pelo general Golbery do Couto e Silva e pelo embaixador Meira Penna. Eles argumentavam que as “províncias do ultramar” português seriam ancoradouros naturais e bases de operações para a triangulação que se fariam no Atlântico. E isso se faria no marco de uma comunidade especialmente criada, com vantagens mútuas, a partir de Portugal, passando pelo Brasil e envolvendo Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Propunha-se uma verdadeira comunidade afro-luso-brasileira que teria a dimensão da China e uma população acima dos 120 milhões de habitantes e localizada em três continentes. O novo marco traria, segundo os geopolíticos, importante incremento de poder para o Brasil. (SOMBRA SARAIVA: 1996 P. 118)

Caberia ao Brasil ser o mediador para a formação desta comunidade, sendo endossado por Portugal e pela África do Sul que, aos poucos, retornava como parceria privilegiada do Brasil no continente, não à toa, seria realizada uma missão militar e comercial do Brasil à África do Sul, Angola e Moçambique, em outubro de 1966, visando avaliar os custos de uma eventual saída de Portugal daquelas regiões. É válido ressaltarmos que esta ênfase geopolítica não pode ser vista, apenas, em sua dimensão da segurança, mas também, ancorava-se nos benefícios econômicos que estas regiões poderiam trazer para o Brasil.

Apesar destas posturas mais alinhadas com uma geopolítica engessada na bipolaridade da Guerra Fria, o governo Castello Branco não conseguirá se

além mar de Províncias Ultramarinas, visando evitar que Portugal fosse visto nos fóruns internacionais como uma potência colonial. Este malabarismo linguístico seria acatado pela diplomacia brasileira, justificando seus votos favoráveis a Portugal ou de abstenção nas matérias relacionadas à temática nos fóruns multilaterais.

manter indiferente às transformações em voga na agenda internacional devido aos processos, cada vez mais concretos, de independências do mundo afro-asiático. Segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno:

Em 1962 estava quase concluída a descolonização da África. O Terceiro Mundo irrompeu, a partir de então, como terceira força mundial, solicitada pelos dois blocos, depois pela China, hesitando entre o neutralismo (Índia), o neutralismo positivo (Nasser, no Egito), o alinhamento e o não alinhamento, este último como preferência. Em 1964, sobre 122 Estados, 45 eram membros do campo ocidental (incluindo toda a América Latina, exceto Cuba), 13 do socialista e 64 neutros, embora não da mesma forma. (BUENO, Clodoaldo. CERVO, Amado: 2008 p. 371)

Estas transformações iriam repercutir nos organismos multilaterais, principal palco das lutas dos novos países que tinham por principal questionamento a desigualdade econômica internacional. Para os mesmos, a ajuda internacional, além de pífia, era politicamente dirigida, com riscos de dominação, e menos importante que as injustiças do comércio internacional (BUENO; CERVO:2008). Como resultado das críticas deste grupo de países, a ONU convocaria a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), na cidade de Genebra, no período de 23 de março a 15 de junho de 1964 que contou com a presença de 123 Estados, dentre eles, o Brasil.

A postura da delegação brasileira durante a UNCTAD mostra os limites do Discurso da Segurança Atlântica durante o governo Castello Branco, uma vez que, princípios característicos da PEI dariam a tônica em alguns comportamentos da delegação brasileira durante o evento. Ao mesmo tempo que os diplomatas brasileiros defendiam a tese de “Segurança Econômica Coletiva” cujo conteúdo chamava a atenção da comunidade internacional para a temática do desenvolvimento, convocando-a para uma reforma do sistema econômico internacional como meio de salvaguardar o Ocidente, por outras vezes, a delegação também mostrava um impasse entre o Itamaraty e os militares em relação a temas como o relacionamento do Brasil com Portugal.

Em entrevista concedida ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil⁵¹, o então chanceler Vasco Leitão da Cunha irá mencionar o episódio em que o delegado português sobe à tribuna, durante a UNCTAD, e a delegação brasileira irá se retirar do recinto:

Mas eram todos loucos! Vem uma delegação do Brasil a Genebra para fazer parte de uma conferência internacional. Nós temos relações íntimas com Portugal. Vai o delegado português à tribuna, e a delegação brasileira se levanta toda e sai da sala! No dia seguinte de manhã veio o embaixador português ao meu gabinete dizendo que pedia providências! Eu digo: “O chefe da delegação já está no caminho.” Era o Otávio Dias Carneiro. Chamei-o e disse: “Mas o que é que vocês tinham na cabeça quando resolveram desacatar o delegado de Portugal? Não sabem que temos boas relações com Portugal?” Ele respondeu: “Ah, mas o ministro [Araújo Castro] nos disse que fizéssemos e acontecêssemos ...” (LEITÃO DA CUNHA: 1994 p. 276)

Este caso irá demonstrar a presença, ainda no seio do MRE, de diplomatas que influenciados pela PEI questionavam a postura favorável ao colonialismo português. Além disso, as mudanças do sistema internacional pressionavam a agenda externa brasileira que, em grande parte, orientava-se numa estratégia anacrônica aos novos cenários e, nestes, a África teria um papel protagonista. Além de setores no interior da agência diplomática brasileira que demonstravam o equívoco brasileiro em sua inserção internacional em relação à temática da descolonização, vale mencionarmos a visita do então presidente do Senegal, Léopold Senghor, ao Brasil em setembro de 1964, tendo sido o primeiro chefe de Estado a visitar o país após o golpe⁵².

Ainda em 1964, o então presidente apostava no papel do Brasil como mediador no continente africano, mas não aos moldes propostos pela Política de Segurança Atlântica, mas sim como um intermediário entre Portugal e os movimentos para a independência em suas colônias, usando a potencial influência brasileira sobre Portugal para obter a autonomia dos territórios

⁵¹ Entrevista realizada no âmbito do projeto “A Política Externa Brasileira em Transição”, desenvolvida pelo CPDOC, com participação da Universidade Federal Fluminense (UFF) por meio do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX). Para mais informações ver: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo?busca=Vasco+Leit%c3%a3o+da+Cunha&TipoUD=0&MacroTipoUD=0&nltens=30>. Acessado em 10/01/2020.

⁵² A viagem de Senghor ao Brasil tinha sido negociada ainda durante a gestão de João Goulart, em 1962, entretanto, o presidente postergaria a viagem de Senghor devido à crise interna vivida pelo país.

africanos (DÁVILA:2011). Durante sua estadia pelo Brasil, o presidente senegalês passaria por Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e São Paulo, reunindo-se com o presidente Castello Branco e com outros expoentes da direita brasileira, a exemplo, de Carlos Lacerda.

Segundo Jerry Dávila, ao longo de suas conversas com as lideranças brasileiras, Senghor aproveitaria para apontar os equívocos da postura brasileira e defender a descolonização. Retomando um discurso pautado na vertente culturalista, o líder senegalês:

Reuniu-se várias vezes com o presidente Castelo Branco e com Carlos Lacerda, testando seu potencial para influenciar o Brasil a adotar uma posição mais neutra ou, melhor ainda, a desempenhar o papel de mediador entre os movimentos nacionalistas e o governo português. O presidente do Senegal combinava essa pressão privada com diplomacia pública, projetando uma visão do Brasil como líder de uma “comunidade afro-luso-brasileira de nações independentes. Sua primeira oportunidade pública surgiu em seu primeiro dia no Brasil durante um banquete realizado por Lacerda. Este falou primeiro, prevenindo que “o Brasil não deve confundir o surgimento necessário e alvissareiro das novas nações africanas com a ruptura forçada, imposta de fora para dentro, de Angola e Moçambique, com a cultura afro-luso-brasileira, multirracial, útil e até indispensável”. Em resposta, Senghor exortou os brasileiros para que “suprimissem o que há de anacrônico e de propriamente exótico na jovem África”. Contrariando o argumento de Portugal, que afirmava continuar na África para defender a cultura lusotropical, Senghor sugeriu que o Brasil era exemplo de uma colônia que tinha obtido sua independência sem perdeu sua cultura. (DÁVILA, Jerry: 2011 p. 159)

As conversas tidas entre Senghor e as lideranças brasileiras demonstram como existia uma outra proposta de política africana que o Brasil poderia tomar, todavia, dadas as circunstâncias do projeto encampado pelo primeiro governo militar demoraria alguns anos para que este olhar geopolítico em relação à África e, notadamente, ao Atlântico Sul fosse repensado. Na verdade, a partir de 1967 em diante, podemos perceber mudanças progressivas em relação a forma de pensar a política africana do Brasil, não devido às pressões de lideranças como Senghor, mas sim, devido aos resultados precários desta política de alinhamento automático com os EUA que frustraram os objetivos definidos pelos militares de então. O governo de Costa

e Silva (1967-1969) já será um exemplo de redefinições políticas internas e externas dentro do regime militar.

5- Considerações Finais.

Diante do que foi exposto acima entende-se que, ao contrário da narrativa consagrada sobre a imutabilidade da política externa brasileira, essa é marcada por transformações, uma vez que, é entendida como uma política pública. Dentre os elementos influenciadores nas mudanças estão os regimes políticos. Nesse sentido, no momento em que o Brasil passou por uma ruptura democrática em 1964 e o início de um regime ditatorial, isto implicou em alterações na política interna, mas também, em sua política externa.

O primeiro governo do regime militar brasileiro sob a liderança do General Castello Branco procurou, portanto, romper com as diretrizes da Política Externa Independente (PEI) que havia vigorado nas gestões anteriores e inaugurar uma nova interpretação sobre como deveria ser feita a inserção internacional brasileira. Com base nas reflexões tecidas no interior da Escola Superior de Guerra (ESG), os militares implementaram uma política externa fincada sob os pilares da Guerra Fria que, por sua vez, implicou num alinhamento com os Estados Unidos e com o chamado Mundo Ocidental. Abandona-se uma agenda marcada, outrora, pelo multilateralismo e pela diversificação de parcerias e, em seu lugar, é executada uma política pautada na agenda de segurança e defesa do Ocidente.

As mudanças elencadas nas diretrizes de política exterior trouxeram alterações na visão sobre o continente africano que, naquele momento, vinha ganhando espaço na agenda internacional mediante o desenvolvimento das lutas por independência. Ao contrário dos movimentos feitos pela PEI, a política externa do primeiro governo militar procurou rever prioridades e, assim, a

região africana passa a ser vista sob a lente da Diplomacia de Segurança Atlântica.

Apesar desse novo olhar sob a região africana, o presente artigo procurou mostrar os limites do discurso de Segurança Atlântica, sobretudo, na atuação multilateral brasileira que se via, cada dia mais, pressionada pelas alterações em voga na agenda internacional com os processos de independência e as novas demandas que eram trazidas por esses atores. Além disso, os resultados pífios oriundos da política de alinhamento automático com os Estados Unidos não demorariam a provocar uma discussão no interior do governo que, paulatinamente, irá rever suas visões sobre a inserção internacional brasileira.

6-Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. As Relações Internacionais do Brasil na era militar (1964-1985) *In* DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. FERREIRA, Jorge (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso*. Salvador: EDUFBA, 2009.

BUENO, Clodoaldo. CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EDUNB, 2008.

CARVALHO, Thiago Bonfada. *Geopolítica brasileira e relações internacionais nos anos 50: o pensamento do general Golbery do Couto e Silva*. Brasília: FUNAG, 2010.

COUTO E SILVA, Golbery. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro, ESG, 1959.

COUTO E SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. Brasília: EdUNB, 1981.

CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em Alto Mar*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994.

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FAUSTO, Boris. A Vida Política In CASTRO GOMES, Angela (coord.) *História do Brasil Nação Volume 4: Olhando para Dentro (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2013.

GARCIA, Eugenio Vargas. O Pensamento dos Militares em Política Internacional (1964-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 40(1):. p. 18-40, 1997.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, dez. 1993

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACKSON, Robert. SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

ALVES, Vagner Camilo. KHALIL, Suhayla. Ideias e Política Externa: as relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco. *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: Volume 36, n. 2, 2014.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior : un tema descuidado en la teoría de la política exterior In *Estudios Internacionales*. Vol.28 n. 111, 1995.

MAXWELL, Kenneth. *O Império derrotado: revolução e democracia em Portugal*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MILZA, Pierre. Política Interna e política externa In RÉMOND, René. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MOURA, Cristina Patriota. *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Rev. bras. polít. Int.* Brasília, v. 52, n. 2, p. 43-62, Dec. 2009.

MILANI, Carlos. PINHEIRO, Leticia. (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RÉMOND, René. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira*. Brasília: EDUNB, 1996.

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

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