

A AUTONOMIA NA POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA

A POLÍTICA EXTERNA
INDEPENDENTE E O PRAGMATISMO
RESPONSÁVEL: MOMENTOS
DIFERENTES, POLÍTICAS
SEMELHANTES?

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

LUIZ FERNANDO LIGIÉRO

A Autonomia na Política Externa Brasileira

**A política externa independente e o pragmatismo
responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?**



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Mariana Alejarra Branco Troncoso

Revisão:

Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Ligiero, Luiz Fernando.

A autonomia na política externa brasileira : a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? / Luís Fernando Ligiero. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
412 p.

ISBN: 978.85.7631.348-9

1. Política Externa. 2. Relações Bilaterais. 3. Inserção Internacional.

CDU 327.3(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Sonale Paiva
– CRB/1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Introdução, 9

PARTE I – A Política Externa Independente (1961-1964) 15

Capítulo 1 – Ambiente, 17

- A. Antecedentes, 17
 - A.1. A Política Externa até o Fim da Segunda Guerra Mundial, 17
 - A.2. A Política Externa Brasileira Após a Segunda Guerra, 21
 - A.3. O Começo dos Anos Sessenta, 28

- B. A Situação Interna Brasileira, 32
 - B.1. A Presidência de Jânio Quadros, 34
 - B.2. O Governo Parlamentarista de João Goulart, 37
 - B.3. O Governo Presidencialista de João Goulart, 42

- C. Inserção e Conceito Internacional do Brasil, 49
 - C.1. Inserção Internacional do Brasil, 49
 - C.2. Conceito Internacional do Brasil, 55

- D. O Panorama Internacional, 57

Capítulo 2 – Discurso e Implementação da Política Externa Independente, 75

- A. Considerações Gerais, 75
 - A.1. Características da PEI, 75

- B. Relações Bilaterais, 88
 - B.1. Relações com os Países Desenvolvidos, 88
 - B.1.1. Relações com os Estados Unidos da América, 88*
 - B.1.2. Relações com a Europa, 104*
 - B.2. Relações com os Países em Desenvolvimento, 110
- C. Relações Multilaterais, 126
 - C.1. Atuação em foros regionais, 126
 - C.2. Atuação em foros globais, 127

PARTE II – O Pragmatismo Responsável (1974-1979), 134

Capítulo 1 – Ambiente do Pragmatismo Responsável, 137

- A. Antecedentes, 152
- B. A Situação Interna Brasileira, 152
- C. Inserção e Conceito Internacional do Brasil, 174
 - C.1. Inserção Internacional do Brasil, 174
- D. O Panorama Internacional, 177

Capítulo 2 – Características do Pragmatismo Responsável, 193

- A. Considerações Gerais, 193
- B. Relações Bilaterais, 203
 - B.1. Relações com os Países Desenvolvidos, 203
 - B.2. Relações com os Países em Desenvolvimento, 223
- C. Relações Multilaterais, 249
 - C.1. Atuação em foros regionais, 249
 - C.2. Atuação em foros globais, 250

PARTE III – Comparação entre a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável, 255

Introdução, 257

Capítulo 1 – Comparação entre os Ambientes da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, 263

- A. Comparação entre os Antecedentes, 263
- B. Comparação entre as situações internas, 275
- C. Comparação entre as inserções internacionais e os conceitos do Brasil nos dois momentos, 298
 - C.1. Comparação entre as inserções e conceitos internacionais do Brasil em cada momento, 299
 - C.1.1. Fatores involuntários, 299*
 - C.1.2. Fatores voluntários, 302*
 - C.2. Conceito internacional, 303
 - C.2.1. Comparação entre conceitos internacionais, 303*
 - C.2.2. Influência do conceito internacional na adoção das políticas, 304*
- D. Comparação entre as situações internacionais, 305

Capítulo 2 – Exame comparativo entre a política externa independente e o pragmatismo responsável, 317

- A. Comparação entre os discursos da política externa independente e do pragmatismo responsável, 317
- B. Comparação entre a implementação da política externa independente e do pragmatismo responsável, 343

Conclusão, 389

Introdução

A política externa brasileira tem-se caracterizado pela continuidade, mas se tem modificado de maneira por vezes surpreendente. Essas duas afirmações parecem paradoxais, mas podem ser conciliadas com uma assertiva suplementar: as mudanças foram frequentes, mas nunca abalaram a linha básica de conduta do Brasil em suas relações internacionais.

A continuidade da política externa brasileira, desde o populismo de Vargas e Goulart, passando pelos militares, de 1964 a 1985, e chegando aos civis que os sucederam, deve-se ao fato de que ela foi, desde 1930, um dos pilares do projeto de desenvolvimento do país¹. Além disso, ela manteve durante todo o século XX uma aliança não escrita com os Estados Unidos da América.

As mudanças sempre estiveram direta ou indiretamente ligadas a variações nessa aliança. Mesmo quando, em um período imediatamente anterior à Segunda Guerra Mundial, o Brasil aprofundou as trocas com a Alemanha nazista, a aliança com os Estados Unidos da América permaneceu, porém, como um eixo central da política externa brasileira.

Entre a Segunda Guerra Mundial e o início da presente década, dois momentos destacaram-se em comparação aos que os antecederam: o da

¹ Camargo, Sonia e Vázquez Ocampo, José Maria – Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil, introdução de Helio Jaguaribe.

política externa independente, doravante referida como PEI, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), e o do pragmatismo responsável no Governo do General Ernesto Geisel (1974-1979). Em ambos, foi adotada uma política externa mais autônoma com relação aos Estados Unidos da América.

Não há um acordo entre os autores sobre a intensidade da mudança empreendida pela PEI, adotada por Jânio Quadros e continuada por João Goulart, mas a maioria vê nela pelo menos uma razoável transformação na política externa brasileira do pós-guerra. Ela privilegiou as relações com o mundo em desenvolvimento e vigorou durante pouco mais de três anos, tendo sido substituída pelo retorno a um alinhamento automático com os Estados Unidos da América, no Governo militar do General Castello Branco.

Inexistem, porém, divergências quanto à importância do pragmatismo responsável. Desenvolvido pelo General Ernesto Geisel e seu Chanceler, Azeredo da Silveira, ele foi adotado durante cinco anos e introduziu uma grande mudança de rumo na linha tradicional da política externa brasileira.

A presente tese pretende examinar a PEI e o pragmatismo responsável e a seguir compará-los. Baseia-se nas seguintes hipóteses iniciais: 1 – a PEI e o pragmatismo responsável são dois pontos altos do nacional-desenvolvimentismo na política externa brasileira; 2 – seus momentos políticos interno e internacional, bem como a inserção do Brasil no mundo são bastante diferentes; 3 – existem muitas semelhanças entre a PEI e o pragmatismo responsável, tanto no discurso quanto na implementação.

Para auxiliar o exame de ambas as políticas foi utilizada a bibliografia existente, além de material dos arquivos do Itamaraty e dos “National Archives” em Washington. Foi também incorporada a visão de vários diplomatas, especialistas em questões de relações internacionais, com base em entrevistas pessoais e na escuta de entrevistas gravadas de alguns deles².

O exame inicial das duas políticas e a comparação entre elas confirma as hipóteses da tese. À medida que elas são estudadas mais detidamente, a impressão inicial vai-se matizando. Embora presente em ambas, o nacional-desenvolvimentismo tem características específicas em cada

² Principalmente as entrevistas concedidas por Mario Gibson Barboza e Antonio Francisco Azeredo da Silveira ao CEPEDOC da Fundação Getúlio Vargas.

uma, os momentos internos e internacionais, embora diferentes, guardam certas semelhanças e a inserção internacional do Brasil no fundo não mudou muito. Já as políticas externas, embora parecidas, apresentam características específicas e bastante diversas.

O nacional-desenvolvimentismo da primeira fase apresenta um viés ideológico marcado e uma resistência ao capital estrangeiro que não estão presentes na segunda. Ambos são momentos de crise interna, em que se tornava premente a busca de um novo caminho para manter o desenvolvimento econômico e realizar o sonho brasileiro de ascensão no concerto das nações. Nas duas épocas houve grande efervescência internacional e um esforço para alcançar uma autonomia maior com relação às potências dominantes. E apesar das mudanças visíveis, em ambas o Brasil continuava a ser um país muito dependente de capitais e tecnologia externa.

Embora a construção do discurso de ambas as políticas externas seja parecida, elas contêm no seu bojo algumas questões diferentes. Além disso, os objetivos das duas políticas nem sempre são os mesmos e certos instrumentos utilizados para sua implementação divergiram significativamente.

Os aspectos comuns na situação interna e internacional, bem como na inserção internacional do Brasil nos dois momentos, não parecem, contudo, suficientes para justificar as semelhanças entre as duas políticas externas. O presente trabalho busca em consequência outras razões que poderiam explicar tais semelhanças, tanto a partir dos antecedentes quanto das forças profundas da sociedade brasileira nos dois momentos estudados.

Para tornar isso mais claro, a tese examina separadamente cada uma das duas políticas externas, procurando entender o contexto em que elas apareceram. Descreve o ambiente em que elas surgiram e examina seu discurso e implementação, enfatizando a importância dos fatores internos e internacionais sobre tais momentos. Compara-as finalmente, tanto no que tange ao ambiente quanto ao traçado e implementação, apontando as principais semelhanças e diferenças entre a PEI e o pragmatismo responsável.

O estudioso de política externa enfrenta vários problemas conceituais e teóricos. Deve ele dar primazia às influências externas que a condicionaram aos fatores internos que a influenciaram, ou a ambos?³

³ Storrs, K. L. *Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Politics and Aftermath*, p. 1.

Em geral, cada grupo de pesquisadores políticos prefere escolher apenas um foco – o subsistema nacional ou o subsistema internacional. Mas os estudiosos da política externa têm de entrar em um campo intermediário entre ambos os subsistemas e acabam por fazer uma escolha entre dois campos.

Ênfases diferentes são, porém, possíveis para diferentes grupos de pesquisadores. A grosso modo, um primeiro grupo vê a política externa como uma resposta ao ambiente internacional e a outros fatores externos. Dentro desse grupo, alguns colocam maior ênfase nos interesses nacionais dos Estados, que são bastante constantes, e em certos elementos materiais relativamente permanentes, tais como geografia, recursos e potencialidades, bem como no tipo de inserção internacional que tais fatores propiciam. Outros preferem concentrar-se na influência do meio ambiente internacional sobre a política externa.

Já um segundo grupo concentra-se nos processos internos de tomada de decisões sobre política externa. Esse grupo tende a considerar não somente as influências motivacionais, mas também as socioeconômicas e institucionais sobre essa política⁴.

A presente tese leva em consideração os vínculos existentes entre política interna, ambiente externo e política externa. Procura evitar uma ênfase acentuadamente maior sobre um ou outro fator, embora pressuponha que a principal influência sobre a política externa (e interna) são as forças profundas de cada sociedade, de origem predominantemente interna⁵.

O próximo problema do pesquisador é: devem os três fatores ser considerados de maneira separada ou simultaneamente? Na presente tese, cada um deles é examinado a princípio separadamente e em seguida se busca estabelecer as ligações entre eles, tanto no que tange ao ambiente quanto ao traçado e implementação das duas políticas externas.

Para tanto, concentra seu exame na história da política externa brasileira depois de 1930 e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando duas visões de desenvolvimento profundamente ligadas à política externa surgiram no Brasil: a que defendia um desenvolvimento

⁴ Storrs, op. cit., pp. 3-4.

⁵ Baseia-se para isso nas teorias desenvolvidas por Renouvin e Duroselle em seu livro fundamental para o estudo das relações internacionais: *Tout Empire* Pêira. Segundo eles, toda política externa é grandemente influenciada pelas forças profundas da sociedade em que aparecem e que é necessário examinar.

associado às grandes potências e principalmente aos Estados Unidos da América, e a que preferia um modelo mais autônomo, baseado em investimentos internos e em uma participação estatal maior no esforço de desenvolvimento.

No início dos anos sessenta crescera o envolvimento da sociedade na definição dos rumos adotados pela política externa e a imbricação entre as questões internas e externas. Esse momento em que foi adotada a PEI caracterizou-se pela exacerbação dos antagonismos, uma vez que as concepções internas de desenvolvimento e a bipolaridade que dividia o mundo associaram-se de maneira mais profunda⁶.

Durante o pragmatismo responsável, a imbricação entre política interna e externa já era menor e os antagonismos, embora ainda existissem, encontravam-se sufocados por uma década de regime de exceção. Ainda assim, o Brasil enfrentava a grande crise provocada pelo primeiro choque do petróleo, que demandou grandes ajustamentos internos de rumo e mudanças substanciais na política externa.

As mudanças internas no Brasil correspondem câmbios importantes no panorama internacional, que exerceram influência sobre as duas políticas externas⁷.

No primeiro momento, verificou-se uma grande transformação internacional e surgiu um novo bloco terceiro-mundista mais coeso e organizado, fruto da independência de uma série de países da África e Ásia. No segundo, o primeiro choque do petróleo e os câmbios no panorama internacional que se seguiram a ele forçaram os países a se adaptarem a circunstâncias adversas. No caso do Brasil e de outros países em desenvolvimento, além do súbito aumento das cotações internacionais do produto, foi necessário lidar com a estagflação, bem como com o aumento dos preços dos produtos industrializados e redução dos preços internacionais das matérias-primas que se seguiram.

Além disso, o surgimento do cartel de produtores de petróleo – a OPEP – mostrou que talvez fosse possível reverter a tradicional deterioração dos preços de produtos primários em comparação com os

⁶ Cervo, A. L., *O Desafio Internacional*, p. 39.

⁷ Em entrevista concedida ao autor, o Embaixador Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro, Secretário-Geral do Itamaraty no período Geisel e Ministro das Relações Exteriores durante o Governo Figueiredo, tanto a PEI quanto o pragmatismo responsável constituíram mais que nada um “aggiornamento” da política externa brasileira.

dos bens industrializados. Para tanto, seria imprescindível uma maior união dos produtores de matérias-primas e uma maior coordenação dos países em desenvolvimento.

Essa teoria, mais tarde desmentida pelo aumento da prospecção, o surgimento de substitutos e os esforços para o incremento da produtividade que se seguiram à crise do petróleo, contribuiu para fortalecer a união dos países em desenvolvimento. Essa foi uma época de grandes esforços em prol de uma nova ordem econômica internacional mais justa. Também foi um momento em que vários países buscaram adotar políticas externas mais independentes com relação aos países industrializados em geral e, sobretudo à potência hegemônica ocidental.

A presente tese está constituída de três Partes, além da Introdução e da Conclusão. A presente Introdução define o escopo do trabalho e sua estrutura.

A Parte I examina a PEI. Ela é formada de dois capítulos. O primeiro passa em revista o ambiente da PEI, mais especificamente, seus antecedentes, o momento interno, a inserção e o conceito internacional do Brasil e o panorama internacional do momento, com ênfase nas relações com os EUA. No segundo, são examinados os principais aspectos da PEI, tanto no que tange a seu discurso quanto a sua implementação.

A Parte II estuda o pragmatismo responsável e tem a mesma estrutura da Parte I. Está, pois constituída de dois capítulos. O primeiro examina o pano de fundo e o segundo o traçado e a implementação do pragmatismo responsável.

A Parte III estuda as principais semelhanças e diferenças entre a PEI e o pragmatismo responsável. Também ela tem dois capítulos. No primeiro, são passadas em revista as semelhanças e diferenças do ambiente das duas políticas externas – os antecedentes, situação interna, inserção e conceito internacional do Brasil, bem como o panorama internacional em que ambas as políticas surgiram. No segundo capítulo, examinam-se as semelhanças e diferenças entre elas, tanto no que tange ao discurso quanto à implementação.

Finalmente, a conclusão faz um balanço das principais questões apresentadas, tanto no que diz respeito ao ambiente quanto ao traçado e implementação de ambas as políticas. Também assinala as principais semelhanças e diferenças entre elas, sublinhando suas causas e conseqüências.

PARTE I

A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964)

Capítulo 1

O Ambiente Da Política Externa Independente

A. Antecedentes

A política externa do Brasil caracterizou-se desde seu início pela primazia e maior dependência das relações com um determinado país. Os contatos preferenciais com Portugal, nos tempos da colônia, foram substituídos pelas relações com a Grã Bretanha no século XIX e com os Estados Unidos da América no século XX. Não obstante, o país buscou em vários momentos reduzir essa dependência.

A.1. A Política Externa até o Fim da Segunda Guerra Mundial

Durante muito tempo, as relações Brasil-Estados Unidos haviam sido secundárias. Até a independência, Portugal fora o centro das atenções e depois de 1822 a Inglaterra passou a ocupar esse papel.

Com a proclamação da República, o Brasil teve que lutar para que o novo regime fosse reconhecido e os Estados Unidos foram a primeira potência internacional a fazê-lo. Em troca, foi assinado em 1891 um acordo que previu uma redução mútua de 25 % nas tarifas cobradas por cada um aos produtos do outro e permaneceu em vigor até 1894⁸.

⁸ Sibeck, G. P. *Brazil's Independent Foreign Policy*, pp. 41-52.

Os Estados Unidos também assumiram a liderança no apoio ao governo republicano em 1893, quando rebeldes tentaram derrubar o regime. Arbitraram ademais a disputa com a Argentina sobre as Missões, dando ganho de causa ao Brasil, o que deu início à diplomacia de estabelecimento das fronteiras.

Data também dessa época a política adotada pelo Barão do Rio Branco de relacionamento privilegiado com os Estados Unidos, chamada de “aliança não escrita”⁹. Com base nela, o Brasil aceitou tacitamente a Doutrina Monroe, que, em dezembro de 1823, levantara-se contra a intervenção europeia no Novo Mundo. Também apoiou o corolário de Theodore Roosevelt, que em 1904 sancionou a intervenção norte-americana na América Latina e introduziu a política do chamado “big stick”, mantendo esse apoio quando o Presidente William Howard Taft desenvolveu a chamada diplomacia do dólar.

A neutralidade norte-americana nas questões de fronteira era vista como uma contribuição para os objetivos da política externa brasileira. Ela foi importante para convencer a França a arbitrar a disputa com o Amapá, bem como a manter neutralidade com relação ao Acre, favorecendo o Brasil.

Em 1905, o Brasil e os Estados Unidos alçaram suas legações ao “status” de Embaixadas. E em 1906 um Secretário de Estado norte-americano – Elihu Root – chefiou pela primeira vez uma delegação norte-americana à Terceira Conferência Pan-Americana no Rio de Janeiro.

Desde 1870, os Estados Unidos eram o principal mercado para as exportações brasileiras, mas ficavam para trás no que tange às importações. Em 1912, quando Rio Branco faleceu, os Estados Unidos compravam do Brasil três vezes mais do que a Grã Bretanha, mas as importações brasileiras provenientes daquele país eram menores do que as da Grã Bretanha ou Alemanha.

Rio Branco considerava as Américas um condomínio, em que o Brasil exerceria influência sobre a América do Sul, enquanto os Estados Unidos controlariam a América Central e o Caribe¹⁰. Sua política, além das considerações geopolíticas, refletiu uma dependência do mercado norte-americano para as exportações de café, ao mesmo tempo em que a

⁹ Burns, B. *The Unwritten Alliance*.

¹⁰ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, pp. 25-26.

Grã Bretanha continuou a ser o credor tradicional e o país sofria ameaças da Argentina, coligada com outros países do continente.

Tratava-se de uma “linha conciliatória”, segundo a qual o Brasil apoiava os EUA se possível, levando em conta os interesses nacionais. Isso não excluía eventuais dissensões¹¹.

Na disputa do Acre, por exemplo, apesar das pressões norte-americanas para assegurar o que os EUA consideravam os interesses de suas empresas, o Brasil manteve-se firme em suas posições. Também na Segunda Conferência de Paz da Haia (1907) o Brasil assumiu a posição de líder latino-americano na defesa da igualdade jurídica das nações, apesar da oposição veemente dos EUA¹².

Depois da morte de Rio Branco, em 1912, o Brasil aproximou-se ainda mais dos Estados Unidos. No início da Primeira Guerra Mundial, contudo, o Governo adotou uma política de neutralidade, só modificada quando os Estados Unidos romperam as relações com a Alemanha e os alemães afundaram o vapor Paraná. E quando os Estados Unidos declararam guerra à Alemanha o Brasil seguiu seus passos¹³.

A Primeira Guerra Mundial consolidou a predominância comercial norte-americana no Brasil, que já se anunciava desde a década de 1870. A partir da Proclamação da República, todos os grandes temas – reconhecimento da República, consolidação das fronteiras, proteção dos preços do café e as guerras mundiais – passaram a ter uma relação direta com os Estados Unidos.

Não obstante, o Brasil adotou uma atitude independente ao participar da Liga das Nações, apesar da recusa norte-americana em fazê-lo. A participação brasileira durou pouco e em 1928 o Brasil saiu oficialmente do Organismo.

Em 1922, o Brasil e os Estados Unidos concluíram um tratado em que se concediam mutuamente o tratamento de nação mais favorecida. Um outro acordo estabeleceu, sob os protestos da Argentina, uma missão naval norte-americana no Rio de Janeiro, a qual ajudaria o país a recompor sua Marinha¹⁴. Não obstante, as relações mantiveram um caráter passivo do ponto de vista dos Estados Unidos, cabendo a iniciativa sempre ao Brasil¹⁵.

¹¹ Rodrigues, J. H. Interesse Nacional e Política Externa.

¹² Storrs, K. L., op.cit., p. 117.

¹³ Storrs, K. L., op. cit., p. 118.

¹⁴ Storrs, K. L., op. cit., p. 120.

¹⁵ Seixas Corrêa, Da Confrontação à Confrontação, p. 15.

Com a Revolução de 30, a posição do Brasil quanto aos Estados Unidos pareceu incerta, mas logo a amizade tradicional entre os dois países foi retomada. A política de “boa vizinhança”, do Presidente Roosevelt, foi uma “tentativa norte-americana de renunciar à intervenção direta em favor de formas mais sutis de dominação”¹⁶.

Após a consolidação do território, com Rio Branco, a questão do desenvolvimento do território passou, com Getúlio Vargas, a ser o tema central da política externa brasileira¹⁷. E o Brasil começou a exigir reciprocidade de tratamento por parte dos Estados Unidos da América e a manter a liberdade de negociar com os demais países.

O primeiro governo de Getúlio Vargas desenvolveu uma política pendular entre Washington e Berlim, utilizando a política externa como um instrumento para industrializar o país¹⁸. Concluiu em 1934, um Tratado de Comércio com os Estados Unidos, assentado em premissas do livre comércio, com cláusula de nação mais favorecida e concessões tarifárias. Firmou no mesmo ano um acordo de comércio compensado com a Alemanha, a qual chegou a ser o principal fornecedor de manufaturados do Brasil até o início da Segunda Guerra Mundial.

As relações financeiras do país centraram-se, contudo, nos Estados Unidos e Grã Bretanha. Várias negociações com os dois países, tanto do setor privado quanto do setor público, foram realizadas no período, envolvendo atrasados comerciais, pagamento da dívida e disponibilidade de câmbio.

Getúlio Vargas tentou buscar nos Estados Unidos e Alemanha a cooperação técnica e financeira para a montagem de uma usina siderúrgica. A política do governo brasileiro levou a empresa norte-americana United States Steel a conceder os créditos necessários para a construção de Volta Redonda, evitando a concorrência da Krupp alemã.

A concentração de imigrantes alemães, japoneses e italianos, o Partido Integralista, e a própria ruptura do sistema democrático em 1937, além das características fascistas e da existência de vários dirigentes simpáticos ao eixo¹⁹, levantaram muitas dúvidas sobre que lado o Brasil escolheria no conflito. Ainda assim intensificaram-se as relações com os

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Entrevista com o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

¹⁸ Vízentini, P. F., *O Nacionalismo Desenvolvimentista*, p. 25.

¹⁹ Entre eles o Ministro da Guerra de Dutra, o Chefe do Estado Maior e outros elementos militares.

Estados Unidos, inclusive para conter a Argentina, que mantinha uma política mais próxima do Eixo²⁰. Os créditos concedidos para financiar Volta Redonda e a ajuda militar prometida desequilibraram a balança a favor dos EUA e o Brasil concedeu àquele país a permissão de utilizar as bases aéreas de Natal e Fortaleza²¹.

Logo após o ataque a Pearl Harbor, durante a Conferência de Ministros das Relações Exteriores da OEA no Rio de Janeiro, o Brasil rompeu relações com as três potências do Eixo. E após o afundamento de navios brasileiros, declarou guerra ao Eixo. Além da base de Natal, que facilitou a defesa do Atlântico e a invasão da África do Norte pelos aliados, a Marinha e a Aeronáutica patrulharam o Atlântico e uma força expedicionária de mais de 25.000 brasileiros foi enviada à Itália²².

Terminada a guerra, Vargas foi retirado do poder e se realizaram eleições democráticas para Presidente. Eram grandes as esperanças de que as relações com os Estados Unidos entrariam em uma nova etapa. Afinal o Brasil participara da Segunda Guerra Mundial ao lado de seu parceiro do norte e oferecera seu território como base de atuação norte-americana.

Além disso, o Brasil mudara sua inserção internacional. A era Vargas transformara a face do país e a crise dos trinta levava a um processo de substituição de importações, que culminara com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)²³. O poder do Governo federal sobre os Estados fora ampliado e foram empreendidas reformas sociais bastante extensas.

A.2. A Política Externa Brasileira Após a Segunda Guerra

Após a Segunda Guerra Mundial, as políticas interna e externa brasileiras tornaram-se mais entrelaçadas. Aos Estados Unidos interessava, sobretudo, a continuação do “relacionamento especial” no campo militar com o Brasil, considerado estratégico dentro da estrutura bipolar.

²⁰ Seixas Corrêa, L.F, op. cit., p. 15.

²¹ Storrs, K.L., op. cit., p. 121.

²² Ibid., p. 122.

²³ Ibid., p. 126.

Além de ligar-se ao sistema de defesa norte-americano, o Brasil incorporou-se ao sistema de segurança coletiva regional com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), concluído no Rio de Janeiro em 1947²⁴. Mas acabou não recebendo um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU como pretendia²⁵, o que constituiu um primeiro golpe nas expectativas de relações especiais com os Estados Unidos.

Nas eleições presidenciais de dezembro de 1945, foi escolhido Presidente o candidato do PSD apoiado pelo PTB, Marechal Dutra, que embora tivesse em certo momento pendido para uma aproximação com o eixo, conduziu uma política associada aos Estados Unidos e defendeu os ideais pan-americanos²⁶. A Guerra Fria representava uma clara justificativa para manter o alinhamento tradicional, embora não tão automático, do Brasil com os Estados Unidos²⁷. Dutra tornou, pois, ilegal o Partido Comunista Brasileiro e rompeu relações com a União Soviética.

Em 1948, ambos os países estabeleceram uma Comissão Conjunta para analisar as razões que dificultavam o desenvolvimento econômico brasileiro. E em 1950 foi criada a Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, que deveria preparar estudos técnicos e projetos, principalmente nos campos dos transportes e energia, para os quais os Estados Unidos dariam apoio e financiamento.

De 1945 a 1961, dois momentos merecem maior atenção: o nacional-desenvolvimentismo populista de Getúlio Vargas (de 1951 a 1954) e o desenvolvimentismo associado de Juscelino Kubitschek de Oliveira (de 1956 a 1961)²⁸. Ambos constituíram uma tentativa de lograr certa autonomia face aos Estados Unidos após as decepções geradas durante o governo Dutra²⁹ e constituem os antecedentes mais próximos da PEI.

Getúlio Vargas trocou a transigência do Governo Dutra por uma resistência moderada aos EUA, buscando substituir importações, receber

²⁴ Seixas Corrêa, op. cit., p. 21.

²⁵ Idem., p. 22.

²⁶ Storrs, op. cit., p. 152.

²⁷ À época de Dutra foram feitas as negociações do GATT, onde o Brasil procurou proteger-se da política antidumping dos países desenvolvidos (Vide Perfil Parlamentar no. 38, de Horácio Lafer).

²⁸ Vizentini, P. G. F., *O Nacionalismo Desenvolvimentista e a PEI, 1951-1964* in Revista Brasileira de Política Internacional, ano 37, nº 1, 1994, p. 24.

²⁹ Idem.

capitais e tecnologia dos países desenvolvidos e obter concessões ao projeto de industrialização. Como a ligação com os Estados Unidos foi maior até 1952, muitos autores consideram que a fase de alinhamento automático prolongou-se de 1945 a 1952³⁰.

Alguns temas dominaram as relações entre o Brasil e os Estados Unidos: os trabalhos da Comissão Mista para o Desenvolvimento Econômico, o envio de soldados à Coreia, a garantia de suprimento de materiais estratégicos para as indústrias norte-americanas³¹, a questão do petróleo e a conclusão de um acordo militar.

Vargas deu apoio à Comissão Mista, criada para equacionar os problemas e formular projetos de desenvolvimento nos setores de transporte, distribuição e energia. Havia a perspectiva de que esses projetos receberiam financiamentos do Eximbank e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o próprio Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico nasceu em consequência dos trabalhos da Comissão.

Mas os resultados finais foram frustrantes. O Brasil considerou haver a tarefa sido abandonada prematuramente e os esperados financiamentos nunca chegaram, já que o Governo norte-americano condicionou sua concessão ao fim do Decreto-Lei de 3 de janeiro de 1952, o qual limitava a remessa de lucros a 8 % do capital registrado³².

A guerra da Coreia, iniciada no fim do Governo Dutra, provocou grandes divisões no Brasil. A esquerda identificava o nacionalismo econômico com o antiamericanismo, opondo-se à participação do Brasil em uma guerra “imperialista”, enquanto a direita defendia a participação brasileira no conflito³³. Vargas condicionou a contribuição brasileira à reciprocidade econômica, isto é, à viabilização de um programa de industrialização e obras públicas, mediante a concessão de créditos a médio e longo prazo³⁴ e o Brasil acabou não enviando tropas àquele país.

Quanto aos minerais estratégicos, as autoridades de Washington estavam convencidas de que eles eram abundantes no Brasil. Sabiam da

³⁰ Seixas Corrêa, L.F., op. cit., p. 26.

³¹ Idem.

³² Moniz Bandeira, op. cit., p. 32.

³³ Storrs, K. L., op. cit., p. 136.

³⁴ Moniz Bandeira, *Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente*, p. 29.

existência de urânio e outros minerais estratégicos, tais como tântalo, manganês, colúmbio e tório, vitais para a indústria de armamentos³⁵.

Um acordo secreto para o fornecimento de areias monazíticas, concluído em 1945, havia expirado em 1948 e os Estados Unidos pretendiam sua prorrogação. O governo brasileiro, porém estabeleceu o monopólio estatal das exportações por lei de janeiro de 1951, complementado por normas para o desenvolvimento da energia atômica, cujo monopólio os Estados Unidos pretendiam manter. Criou-se assim um impasse que Vargas encontrou ao assumir a presidência.

Os EUA pretendiam que o Brasil lhe concedesse acesso exclusivo a materiais estratégicos e que limitasse o comércio desses produtos com a URSS³⁶. O Brasil, por seu lado, impusera várias condições para esses fornecimentos, inclusive a cooperação para a industrialização local do petróleo. Pretendia o país obter a concessão de prioridade ao fornecimento de equipamentos para refinarias.

Quanto ao petróleo, Dutra elaborara em 1947 um anteprojeto de lei abrindo sua exploração aos investimentos estrangeiros. Não contentes com essa abertura, os Estados Unidos pretendiam obter condições mais favoráveis para a exploração, enquanto setores brasileiros faziam oposição ao anteprojeto, o que paralisou seu andamento.

O governo Vargas deu fim à discussão e instituiu o monopólio estatal de pesquisa, exploração e lavra de petróleo, criando a Petrobras em 1953. A ameaça de boicote norte-americano aos fornecimentos de petróleo não se concretizou e os Estados Unidos terminaram por fornecer ao Brasil os equipamentos destinados à exploração de petróleo, para evitar que o país os comprasse na Europa³⁷.

Contrariando as pressões dos nacionalistas radicais, Vargas acabou, porém, por concluir um Acordo Militar com os Estados Unidos em 1952. O acordo foi ratificado em 1953 e uma grande parte da ajuda militar norte-americana na América Latina dirigiu-se ao Brasil. Os militares brasileiros antes treinados pelas missões francesa e alemã passaram a depender dos Estados Unidos para treinamento, equipamento e estratégia³⁸.

³⁵ Idem, p. 36.

³⁶ Sibeck, op. cit, p. 7.

³⁷ Moniz Bandeira, op. cit., p. 35.

³⁸ Storrs, K. L., op. cit., p. 138.

Apesar das frustrações, manteve-se, pois a aliança tradicional entre os dois países. Não obstante, a partir de 1952 os pronunciamentos brasileiros na ONU mudaram de tom. Passou-se a rever o alinhamento irrestrito e a qualificar, sem, contudo abandonar, a aliança, em vista dos parcos resultados obtidos no período anterior³⁹.

Começou a fase do alinhamento qualificado com os Estados Unidos, que duraria até 1961⁴⁰. Não obstante, na X Conferência Interamericana, em Caracas, em março de 1954, o apoio do Brasil à posição norte-americana revelou-se central, ao ser considerada a primeira questão séria da Guerra Fria na América Latina: o alegado perigo comunista na Guatemala, durante o governo nacionalista de Jacobo Arbenz.

Em meados de 1953, Vargas deu uma guinada para a esquerda, nomeando João Goulart como Ministro do Trabalho e denunciando as remessas de lucro excessivas de companhias estrangeiras. A oposição conservadora resistiu e a denúncia do antigo Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, de que Vargas estaria negociando secretamente com Perón para criar um bloco antiamericano na América Latina aumentou as preocupações de que o Brasil estivesse se transformando em uma República sindicalista nos moldes da Argentina de Perón.

A crise política instalada no Brasil culminou com o suicídio de Vargas. Seu substituto, o Vice-Presidente Café Filho, era muito mais conservador e adotou uma política econômica ortodoxa, que provocou protestos dos nacionalistas. Sua política externa representou a visão americanista da UDN.

As eleições realizadas em outubro de 1955 constituíram uma nova batalha entre getulistas e antigetulistas. Quando Juscelino Kubitschek e João Goulart ganharam a eleição, os militares antigetulistas tentaram assumir o poder, mas foram barrados pelos militares legalistas, comandados pelo Marechal Henrique Teixeira Lott.

O governo de Kubitschek seguiu uma política de nacionalismo desenvolvimentista, buscando um crescimento rápido da economia brasileira e incentivando a expansão dos setores públicos e privados⁴¹. Procurou manter as conquistas do “nacionalismo democrático”,

³⁹ Seixas Corrêa, L. F., op. cit., p. 33.

⁴⁰ Idem, p. 34.

⁴¹ Quadros Neto, J. e Gualazzi, E. L. B. *Jânio Quadros, Memorial à História do Brasil*, p. 65.

quais sejam, o crescimento das empresas estatais, o processo de desenvolvimento das potencialidades do país e a preocupação com a justiça social. Deixou, porém, as decisões da política nacionalista e da justiça social para o Vice-Presidente da República, João Goulart⁴².

Coincidiu com a criação de um grande número de novos Estados independentes na Ásia e África. Apesar da pressão crescente, manteve a mesma política e evitou qualquer tipo de confrontação com o mundo Ocidental, ao mesmo tempo em que adotou uma postura mais agressiva com relação ao problema do desenvolvimento, principalmente a partir de 1957⁴³.

O Brasil não questionou, porém, a distribuição do poder dentro do sistema internacional e interamericano, pretendendo apenas uma reestruturação da ordem econômica existente⁴⁴. E manteve a política de solidariedade com os Estados Unidos da América, atestada pela construção de uma base norte-americana de controle de mísseis em Fernando de Noronha.

Permaneceu também o apoio à política colonialista da França e de Portugal. O Brasil recebeu a visita do Presidente português, Craveiro Lopes, e absteve-se em votação na ONU a favor da autodeterminação da Argélia⁴⁵.

A principal iniciativa de política externa do governo foi a Operação Pan-Americana, lançada em maio de 1958 para atacar os problemas sociais, políticos e econômicos da América Latina. A região sentia-se frustrada por haver recebido menos de 2% da ajuda norte-americana ao exterior e pretendia que a questão do desenvolvimento fosse atacada de maneira mais efetiva.

A operação buscava obter maior coordenação e cooperação entre os países latino-americanos, um papel mais importante para a América Latina nas questões mundiais e uma maior cooperação internacional, sobretudo dos Estados Unidos, para atacar os problemas do subdesenvolvimento econômico⁴⁶.

⁴² Viana, C. R., *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento*, p. 72.

⁴³ Seixas Corrêa, L. F., op. cit., p. 40.

⁴⁴ Warendorff Caldas, R. *A Política Externa do Governo Kubitschek*, p. 51.

⁴⁵ Storrs, K. L., op. cit., p. 149.

⁴⁶ Idem, p. 53.

O lançamento da Operação Pan-Americana representou uma mudança importante na política externa brasileira, constituindo o início da integração do Brasil ao continente, após anos de relações centradas nos Estados Unidos e Europa. Significou ademais uma primeira multilateralização das relações exteriores do Brasil e uma aproximação com seu rival tradicional, a Argentina. Constituiu ademais um passo para uma maior independência com relação aos Estados Unidos, a qual já fora afirmada durante a recusa brasileira de participar da ação norte-americana no Líbano e a assinatura, em 1959, de um acordo comercial com a URSS⁴⁷.

A Operação Pan-Americana também deu um sentido econômico ao pan-americanismo, até então visto como uma forma de unir os países em torno de questões comuns, como o anticolonialismo, a coexistência pacífica, a luta contra hegemonias e a defesa em caso de ataques externos⁴⁸. Representou um questionamento do pan-americanismo como praticado até então, buscando unir os países latino-americanos e mostrando que não podem existir relações econômicas iguais entre parceiros desiguais⁴⁹.

A iniciativa teve repercussão muito positiva nos países da América Latina. Mas os Estados Unidos, talvez sentindo nela uma forma de pressão, opuseram-se à mesma, reagindo com surpresa e ambivalência⁵⁰. A reação inicial dos Estados Unidos mudou, porém, com a revolução cubana, o que trouxe sucessos parciais para a Operação.

Entre eles, citem-se a criação do Banco Interamericano do Desenvolvimento, o lançamento do Plano Eisenhower (Ata de Bogotá, de setembro de 1960) de ajuda à América Latina, com um capital inicial de US\$ 500 milhões⁵¹, a nova atitude norte-americana com relação ao desenvolvimento, a assinatura, em fevereiro de 1960, do Tratado de Montevidéu, criando a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC)⁵² e o estabelecimento de organismos internacionais para evitar

⁴⁷ Sibeck, op. cit., p. 8.

⁴⁸ Wahrendorff Caldas, R. A., op. cit., p. 51.

⁴⁹ Wahrendorff Caldas, R.A., op. cit., p. 55.

⁵⁰ Idem, p. 56.

⁵¹ Ibidem, p. 57.

⁵² Storrs, K. L., op. cit., p. 167.

bruscas oscilações de preços das matérias-primas, como por exemplo, a Organização Internacional do Café⁵³.

Entretentes, a política externa brasileira também continuou a sofrer modificações. A partir de 1960, o Brasil começou a defender pela primeira vez na ONU a pluralidade ideológica. O Chanceler Horácio Lafer, em seu discurso, chegou a empregar a expressão “coexistência pacífica” e lançou as bases iniciais da PEI que seria começada no ano seguinte⁵⁴.

A.3. O Começo dos Anos Sessenta

No começo dos anos sessenta, as questões de política externa e interna estiveram particularmente relacionadas. Intensificou-se o debate de política externa em torno das duas tendências que haviam surgido a partir do final da Segunda Guerra Mundial: 1 – a americanista⁵⁵, que defendia o desenvolvimento associado com os países industrializados e colocava ênfase especial na amizade com os Estados Unidos da América, e 2 – a nacional-desenvolvimentista ou independente⁵⁶, que pregava a mobilização nacional no desenvolvimento, uma independência com relação aos Estados Unidos da América e a colaboração com os demais países em desenvolvimento.

Na visão americanista, embora a rigidez da Guerra Fria nos anos cinquenta tivesse diminuído⁵⁷, o conflito leste-oeste deveria ser o tema central da política externa brasileira. O Ocidente representava os ideais de liberdade, igualdade, fraternidade, humanismo, racionalismo, ciência e democracia⁵⁸ e o Leste tinha que ver com uma série de valores incompatíveis com a cultura ocidental, tais como ateísmo, Estado centralizado e unidade monolítica⁵⁹.

⁵³ Seixas Corrêa, L. F., op. cit., p. 45.

⁵⁴ A denominação de política americanista é de Hélio Jaguaribe, no Capítulo XIX do livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*.

⁵⁵ A política nacional-desenvolvimentista ou independente foi cunhada de neutralista por Helio Jaguaribe no Capítulo XX do mesmo livro.

⁵⁶ A desestabilização, o conflito sino-soviético, o avanço do neutralismo, o impasse nuclear e a independência do General De Gaulle na França haviam contribuído para a redução dessa rigidez.

⁵⁷ Silva, G. C., op. cit., pp. 226-233.

⁵⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 174.

⁵⁹ Gudín, E., *Análise de Problemas Brasileiros*, pp. 142-143 e Silva, G. C.

Em consequência, considerava o neutralismo uma visão escapista, oportunista e covarde⁶⁰. O tom militarista predominava nessa vertente e a geopolítica era central para os americanistas, que sofreram grande influência da Escola Superior de Guerra⁶¹.

Pensava que o capital estrangeiro era desejável para complementar o capital nacional. Considerava que aquele capital tinha um efeito favorável sobre o balanço de pagamentos, na medida em que aumentava as reservas, gerava novas atividades de exportação e promovia atividades de substituição de importações, muito embora a remessa de lucros exercesse um efeito negativo. Considerava que ele também contribuía para incrementar a produtividade da economia, ao trazer tecnologias mais avançadas e melhor organização, além de exercer um efeito multiplicador sobre a atividade industrial⁶².

Além disso, via o desenvolvimento associado como o menor dos males, na medida em que reduzia o papel do Estado na economia. Também incrementava a eficiência econômica e diminuía os custos excessivos com a industrialização forçada e pouco eficiente, bem como favorecia uma política monetarista de controle da inflação, em contraposição a uma política estruturalista⁶³.

A aliança estreita do Brasil com os Estados Unidos da América era defendida, por causa do papel daquele país na defesa do comunismo, da complementaridade dos interesses econômicos dos dois países, bem como das diferenças de climas e níveis de desenvolvimento⁶⁴. Acreditava que essa aliança traria maiores vantagens, em vista da dependência do Brasil com relação aos Estados Unidos, em termos de comércio, de assistência militar e de investimentos.

Julgava ademais não haver complementaridade com relação aos países em desenvolvimento, que eram competidores por mercados, capital e assistência econômica. Além disso, os países desenvolvidos poderiam

⁶⁰ Entre os defensores da chamada política americanista destacava-se o General Golbery do Couto e Silva, um importante líder da Escola Superior de Guerra que foi muito influente no período que se seguiu ao golpe militar de 1964. Golbery considerava o Brasil, em vista de sua posição estratégica, um dos bastiões de defesa contra o comunismo, de vital importância para a defesa do Ocidente. Ressaltava a dependência do Brasil com relação ao Ocidente, principalmente aos Estados Unidos, para sua defesa.

⁶¹ Storrs, K. L. Op. cit., pp. 195-198.

⁶² Idem, p. 200.

⁶³ Ibidem, p. 212.

⁶⁴ Ibidem, pp. 216-271.

resistir sem problemas às pressões dos países em desenvolvimento e a aliança com os Estados Unidos traria maiores vantagens para o Brasil, pois uma posição de liderança leal e indispensável levaria aquele país a reconhecer o papel especial e a importância estratégica do Brasil no hemisfério⁶⁵.

A vertente nacional-desenvolvimentista⁶⁶, por sua vez, sublinhava a ambiguidade de termos como Leste e Oeste e “mundo livre”, leste e oeste. Para os países industrializados, o termo Ocidente designava apenas o mundo anglo-saxão e a Europa Ocidental, excluindo a América Latina. A expressão “mundo livre”, por sua vez, designava as regiões dominadas pelas empresas estrangeiras e incluía várias ditaduras. Para eles, assim como o Ocidente, tampouco o Leste era monolítico.

Além disso, a revolução russa era vista como um esforço heróico para transformar a Rússia Czarista em uma superpotência. A ausência de liberdade e o uso da força e do terror eram vistos como o preço do desenvolvimento, a corrupção desnecessária dos princípios socialistas ou o resultado de uma preocupação excessiva com a segurança ante o antagonismo dos países ocidentais⁶⁷.

Enfatizava as mudanças no mundo comunista, tais como a desestalinização e o conflito sino-soviético, e via o conflito leste-oeste como uma luta de poder entre os Estados Unidos da América e a União Soviética e um conflito ideológico entre o capitalismo e o socialismo. Apontava também as convergências entre os dois sistemas e a existência de um outro conflito, talvez mais importante – o conflito Norte-Sul – entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento⁶⁷.

Via, em face disso, como política mais apropriada para o mundo em desenvolvimento a busca do desenvolvimento econômico e da autodeterminação dos povos, opondo-se ao colonialismo, ao imperialismo e à solução dos conflitos pela força. A opção seria então entre um mundo dominado pelas superpotências e um mundo em que o desenvolvimento nacional e a autonomia florescessem⁶⁸.

⁶⁵ Entre os partidários dessa visão destacavam-se Helio Jaguaribe e Paulo de Castro, que tinham na visão neutralista do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) sua principal base teórica.

⁶⁶ Jaguaribe, H. Op. cit., pp. 247-262-265; Almeida, C. A. M., *Perspectiva Atual da América Latina*, pp. 28-31; e Castro, P. Op. cit., pp. 51-57.

⁶⁷ Storrs, K. L. Op. cit., p. 187.

⁶⁸ Idem, pp. 189, 191.

A corrente independentista encorajava, por conseguinte, a tolerância ideológica e a coexistência pacífica das superpotências. Via a Guerra Fria como útil para os países em desenvolvimento, que podiam usar o conflito para obter ajuda econômica, aumento do comércio e equipamentos industriais⁶⁹.

Além disso, com a “coexistência competitiva”, os países independentes poderiam funcionar como árbitros do conflito entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, por sua maior objetividade e tolerância e por causa do imperativo do desenvolvimento⁷⁰.

Essa corrente também apontava a assimetria da complementaridade entre os dois países, que escondia uma série de conflitos latentes, os quais se tornariam mais evidentes com o desenvolvimento brasileiro. Enquanto o Brasil queria exportar produtos cada vez mais sofisticados, os Estados Unidos preferiam importar produtos primários e a complementaridade dos dois países só se manteria na medida em que permanecesse a situação colonial⁷¹. A dependência, por sua vez, tendia a manter inalterado o sistema de produção.

Portanto defendia que se mantivessem abertas as opções alternativas. No seu entender, as concessões políticas e as relações comerciais favoráveis dependeriam da pressão individual e coletiva sobre os poderes dominantes⁷².

Ainda segundo essa corrente, a aliança com os Estados Unidos tendia a impedir as relações comerciais e diplomáticas com a União Soviética e outros países do Leste Europeu, os quais poderiam absorver exportações brasileiras não tradicionais, principalmente da indústria leve, em troca de importações brasileiras na indústria pesada.

A aliança com o Ocidente cerceava ademais o recebimento de assistência econômica do Bloco socialista, fazendo com que o Brasil fosse considerado um mero satélite dos Estados Unidos, com pouco peso internacional. Enquanto isso, países como a Índia, a Iugoslávia e o Egito, por exemplo, tinham grande prestígio internacional⁷³.

⁶⁹ Ibidem, p. 194.

⁷⁰ Ibidem, p. 195.

⁷¹ Ibidem, p. 219.

⁷² Ibidem, p. 221.

⁷³ Ibidem, p. 223.

Os independentistas também viam a política americanista como negativa em situações como o conflito Norte-Sul. No seu entender, tal posição não contribuía para aumentar a consciência internacional para o problema do desenvolvimento.

Tendo em vista, porém, a grande dependência brasileira com relação aos Estados Unidos, os independentistas pregavam uma política cuidadosa, para evitar que aquele país visse a nova política como uma perda estratégica intolerável. Nesse sentido, um neutralismo pró-soviético seria impensável para o Brasil, devendo qualquer neutralismo brasileiro inclinar-se mais para os Estados Unidos. Deveria também coordenar-se com os demais países latino-americanos, principalmente com a Argentina, seu rival tradicional, assegurando assim a unidade baseada no interesse comum do rival⁷⁴.

Para neutralizar a ameaça de sanções norte-americanas, o Brasil deveria buscar mercados e fontes alternativas de capital, seja na Europa Ocidental, na Europa Oriental ou no Japão. Deveria ademais contar com o apoio internacional, principalmente das nações afro-asiáticas, mas também da União Soviética e Europa Oriental, e um pouco menos da Europa Ocidental e do Japão. Deveria finalmente obter o apoio interno, principalmente das forças interessadas no desenvolvimento industrial autônomo⁷⁵.

A PEI representou a supremacia dos nacional-desenvolvimentistas num momento em que os embates entre as duas correntes haviam crescido muito.

B. A Situação Interna Brasileira

O período de governo dos Presidentes Jânio Quadros e João Goulart foi caracterizado pela polarização política e pela íntima ligação entre questões de política interna e externa. O embate entre as tendências de direita, que defendiam a visão americanista, e de esquerda, que pregavam o nacional-desenvolvimentismo acabou levando ao golpe militar de 31 de março de 1964, em que predominou a primeira.

Tal polarização dava-se no embate entre os partidos políticos estabelecidos por decreto governamental, em torno dos candidatos às

⁷⁴ Ibidem, pp. 225-226.

⁷⁵ Ibidem, p. 227.

eleições de 1945. À direita, a UDN contava principalmente com o apoio da classe média urbana. Defendia um liberalismo econômico clássico, mais favorável ao capital estrangeiro e com um credo anticomunista⁷⁶.

Os getulistas situavam-se em dois partidos à esquerda: o PSD, mais conservador, apoiado pelos políticos da burocracia varguista e seus aliados, os proprietários de terras tradicionais, que defendiam o esquema de valorização do café introduzido pelo ditador, e alguns industriais, que favoreciam os esforços estatais de industrialização; e o PTB, maior esteio de Vargas e principal partido de esquerda, que seguia os padrões do socialismo democrático europeu e tinha o apoio dos trabalhadores urbanos e outros grupos de baixa renda⁷⁷.

Além dos três, o Partido Comunista Brasileiro, suprimido em 1935, reaparecera em 1945 com a abertura política. Inicialmente favorável a Vargas, defendia uma estratégia de frente popular, anti-imperialista e antiamericanista.

A UDN escolheu Jânio Quadros, que fora lançado pelo PTN (Partido Trabalhista Nacional), como candidato presidencial, sem exigir-lhe qualquer compromisso, ante sua ameaça de renúncia⁷⁸. Como candidato a Vice-Presidente foi indicado Milton Campos. O PSD, o PTB e partidos menores de esquerda fixaram-se no Marechal Henrique Teixeira Lott, cuja plataforma atraiu os nacionalistas e cuja defesa da legalidade por ocasião da tentativa de derrubada de Kubitschek representou uma arma contra a direita⁷⁹. João Goulart foi escolhido como candidato a Vice-Presidente.

Jânio foi eleito Presidente e João Goulart Vice-Presidente. A atração exercida por Jânio deveu-se principalmente a sua imagem de antipolítico e de líder carismático, além da fama de administrador eficiente, ganha quando prefeito (1953-54) e governador (1955-59) de São Paulo⁸⁰.

A plataforma de governo lançada por Jânio em setembro de 1960, enfatizou seu desejo de desenvolver um diálogo direto com o povo⁸¹. Pretendia reformar as estruturas dos sindicatos contra o legado paternalista do getulismo, mas não queria associar-se às forças antigetulistas⁸².

⁷⁶ Storrs, K. L. Op. cit., pp. 128-129.

⁷⁷ Black, J. K., *United States Penetration of Brazil*, p. 25.

⁷⁸ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 55.

⁷⁹ Skidmore, T. Op. cit., p. 234.

⁸⁰ Idem, p. 237.

⁸¹ Quadros Neto, J. e Gualazzi, E. L. B. Jânio Quadros, *Memorial à História do Brasil*, p. 73.

⁸² Skidmore, T. Op. cit., p. 233.

Embora buscasse romper com o juscelinismo e o varguismo, suas tendências pessoais opunham-se às de grupos conservadores que o apoiavam, possuindo pontos em comum com Kubitschek⁸³.

B.1. A Presidência de Jânio Quadros

Jânio Quadros assumiu a Presidência numa situação difícil⁸⁴. Os sistemas administrativo e constitucional eram pouco adequados às realidades do país, em que uma nova burguesia industrial, uma classe média em ascensão e um operariado urbano crescente exigiam participar das decisões do governo e pediam reformas sociais. Além disso, havia uma grande crise econômico-financeira, com inflação, déficit fiscal e dívida externa muito altos e o governo detinha enormes reservas de excedentes de café para manter a cotação internacional⁸⁵.

Seus ministros foram em geral componentes da UDN e partidos menores. Estiveram, porém, ausentes do governo os líderes do movimento dos sem partido, que haviam dado grande apoio ao Presidente na campanha⁸⁶.

Para enfrentar a situação e contentar os aliados mais tradicionais, Jânio adotou uma política econômica ortodoxa e conservadora, lutando contra a inflação, reduzindo os gastos governamentais, dispensando empregados, reduzindo os salários dos que ficavam e buscando resolver o problema de excedentes de café⁸⁷. Essa política interna teve como contraponto uma política externa ousada, que atualizava a posição do Brasil no novo contexto internacional e buscava para o país uma posição de maior liderança entre os países em desenvolvimento.

Para obter o apoio norte-americano a partir de sua política interna, aboliu as taxas de câmbio preferenciais e o subsídio às importações de petróleo, trigo, papel, fertilizantes e máquinas. Ao eliminar o ágio sobre as importações, abriu, porém, mão de importantes recursos, o que o obrigou a emitir cada vez mais moeda para financiar o déficit de caixa do Tesouro Nacional⁸⁸, levando o país à maior crise financeira desde 1930.

⁸³ Entrevista com o Embaixador Celso Lafer, em outubro de 1999.

⁸⁴ Jânio descreveu a situação em que recebeu o governo em fala à Voz do Brasil no dia de sua posse, em 31 de janeiro de 1961, transcrita na íntegra em Jânio, Jango & Cia.

⁸⁵ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 62.

⁸⁶ Skidmore, T. Op. cit., p. 239.

⁸⁷ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 3.

⁸⁸ Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart*, p. 44.

Essa crise foi a princípio contornada mediante negociações com os credores. Em maio e junho o Governo Quadros logrou obter um empréstimo de mais de US\$ 2 bilhões do FMI, do Tesouro norte-americano e de bancos particulares, incluindo US\$ 300 milhões de novos financiamentos.

Mas a rápida elevação do custo de vida desgastou a popularidade do novo Presidente, que começou a dar ouvidos aos intelectuais “desenvolvimentistas”. Estes viam no desequilíbrio estrutural da economia as causas mais profundas da inflação, acreditando que qualquer plano anti-inflacionário não funcionaria se não previsse o prosseguimento da industrialização e o aumento dos gastos públicos⁸⁹.

Jânio começou também a lutar contra a corrupção e a favor da honestidade, tentando obter mais prestígio junto à classe média. Promoveu investigações sobre os vários escândalos financeiros que começaram a surgir, entre eles, um relatório que implicava João Goulart em irregularidades no uso de fundos da Previdência Social⁹⁰. Procurou também reduzir a ineficiência da administração, adotando a técnica de enviar bilhetinhos presidenciais, mas gastou muita energia em questões sem importância e a euforia dos primeiros meses cedeu lugar à perplexidade⁹¹.

Por volta de julho, Carlos Lacerda começou a liderar um grande ataque contra Jânio, que teve início quando o Presidente condecorou Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul. Seu principal alvo era a PEI e Jânio começou a identificar-se com a posição ligada ao nacionalismo, contrária, pois, à UDN e aos oficiais anticomunistas⁹².

Em agosto, Jânio submeteu ao Congresso um projeto de lei que pretendia encorajar o reinvestimento de lucros, taxando-o em 10% em comparação com o imposto de 30 % para os lucros distribuídos e remetidos ao exterior. O projeto foi substituído por outro muito mais draconiano da Frente Parlamentar Nacionalista, o qual acabou sendo aprovado pela Comissão de Finanças.

Lacerda intensificou seus ataques na rádio e televisão, alegando que o Ministro da Justiça, Oscar Pedroso D’Horta tramava um golpe⁹³. A 24

⁸⁹ Skidmore, T. Op. cit., p. 242.

⁹⁰ Idem, p. 244.

⁹¹ Ibidem, p. 243.

⁹² Skidmore, T. Op. cit., p. 248.

⁹³ Idem, p. 247.

de agosto, Carlos Lacerda declarou na televisão que o próprio Presidente estava por trás da tentativa de golpe⁹⁴. Pressionado, o Presidente submeteu ao Congresso sua renúncia a 25 de agosto⁹⁵.

Jânio parecia querer adotar uma solução como a de De Gaulle ou Fidel Castro, que renunciaram para retornar com maiores poderes. A renúncia teria sido uma estratégia política, pois Jânio acreditava que ela não seria aceita, tal como ocorreu quando ele renunciou à candidatura à Presidência, em 1960⁹⁶. Talvez tenha superestimado a resistência dos governadores, do povo e dos militares a uma ascensão de João Goulart, que se encontrava na China no momento da renúncia, como parte do plano arquitetado por Jânio⁹⁷.

O mencionado plano não funcionou, pois o Congresso, descontente com as tentativas de Jânio de expandir o poder do Executivo, aceitou a renúncia e setores das Forças Armadas, sobretudo o III Exército, defenderam a legalidade. Jânio havia despertado incerteza nos seus aliados e parecia ter dificuldades em tomar certas decisões básicas, fechando-se em períodos de depressão e álcool⁹⁸.

A renúncia provocou uma grave crise política. Na ausência do Vice-Presidente, o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, assumiu a Presidência, mas o poder efetivo estava nas mãos dos Ministros militares⁹⁹. Os Estados Unidos ficaram divididos: o Pentágono favorecia um golpe contra Goulart, mas o Departamento de Estado ameaçou retirar o apoio financeiro ao Brasil caso houvesse ruptura da legalidade¹⁰⁰.

Alguns chefes militares opunham-se à posse de Jango, considerado um herdeiro de Getúlio e um agitador de operários, enquanto outros apoiavam a legalidade. Os ministros militares queriam que o Congresso ratificasse formalmente a ausência do vice-presidente e seu impedimento, realizando eleições dentro de sessenta dias, mas o Congresso negou-se a fazê-lo e recomendou a criação de um sistema parlamentarista¹⁰¹.

⁹⁴ Moniz Bandeira, *Op. cit.*, p. 130.

⁹⁵ Skidmore, T. *Op. cit.*, p. 248.

⁹⁶ Quadros Neto, J. e Gualazzi, E. L. B. *Op. cit.*, p. 45.

⁹⁷ *Idem*, pp. 45-46.

⁹⁸ Skidmore, T. *Op. cit.*, p. 249.

⁹⁹ *Idem*, p. 254.

¹⁰⁰ Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart*, p. 22.

¹⁰¹ Skidmore, T. *Op. cit.*, p. 256.

Após vários dias de debate intenso e uma ameaça de guerra civil, os militares acabaram concordando em que Goulart assumiria a presidência com poderes reduzidos. Uma emenda constitucional transformou o Brasil em uma república parlamentarista. Goulart aceitou o compromisso com relutância, tomando posse a 7 de setembro.

B.2. O Governo Parlamentarista de João Goulart

João Goulart fora Ministro do Trabalho de Getúlio e acabara sendo retirado por pressão de seus opositores. Quando Vice-Presidente, acusara Kubitschek de depender de interesses internacionais, em detrimento dos trabalhadores e defendera reformas econômicas, além da reforma agrária. Fazendeiro do extremo sul, e um dos fundadores do PSD em São Borja¹⁰², era a única figura de projeção nacional do PTB e sua carreira baseou-se, sobretudo no sistema de sindicatos e tribunais trabalhistas, ao qual vários militares se opunham¹⁰³.

O primeiro gabinete parlamentarista, chefiado por Tancredo Neves, do PSD, tinha uma representação equilibrada com representantes da maioria dos partidos¹⁰⁴. Jango tentou inicialmente consolidar sua posição política e desarmar os opositores mais poderosos, principalmente os militares antigetulistas. Sublinhou seu anticomunismo e fidelidade à democracia, e cultivou o centro, buscando, porém, manter o apoio da esquerda, onde surgira uma posição radical, que menosprezava a política trabalhista tradicional do Presidente¹⁰⁵.

Em sua visita a Washington, em abril de 1962, e ao México, logo em seguida, logrou afastar a imagem de radical e comunista. Ao retornar, criou a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (CONESP), para desenvolver estudos técnicos e negociações para a nacionalização dos serviços públicos. Afastadas as suspiciões norte-americanas, restava-lhe agora tentar descobrir onde estava o equilíbrio de poder no sistema político brasileiro.

¹⁰² Jango, L. T., *Debate sobre a Crise de Nossos Tempos*, p. 58.

¹⁰³ Idem, p. 271.

¹⁰⁴ O PSD tinha o Primeiro-Ministro, Tancredo Neves, e quatro Ministérios, o PTB dois Ministérios, inclusive o das Relações Exteriores, com San Tiago Dantas, e a UDN dois Ministérios. Skidmore, T, op. cit., p. 265.

¹⁰⁵ Idem, p. 264.

A Câmara de Deputados aprovou em novembro de 1961 o projeto Brandt, de limitação à remessa de lucros. O Senado promoveu audiências sobre o assunto e votou um substitutivo mais suave, novamente reformulado pela Câmara. Jango acabou assinando-o, mas prometeu que apoiaria uma emenda do Senado sobre os lucros reinvestidos.

A partir de então, o Presidente cultivou as esquerdas, divididas entre um segmento extremado, representado por Brizola, e um setor mais moderado, com San Tiago Dantas e Celso Furtado. Apoiou as chamadas “reformas de base”, inclusive uma reforma agrária, que pressuporia uma reforma constitucional para suprimir a exigência de pagamento em dinheiro aos proprietários expropriados¹⁰⁶.

A inquietação social cresceu e o Gabinete de Tancredo Neves caiu em junho de 1962, explicitando a luta entre Goulart e o Congresso. O Congresso rejeitou a indicação de San Tiago Dantas para Primeiro-Ministro, atacando a PEI por ele desenvolvida como Ministro das Relações Exteriores e principalmente sua defesa da neutralidade de Cuba¹⁰⁷.

Tentando atrair o PSD, cujos membros conservadores eram a chave de obstrução no Congresso, Jango indicou Auro de Moura Andrade, um dos líderes do Partido, como Primeiro-Ministro. Mas Auro renunciou, levando à primeira grande greve política, promovida pela CNTI em apoio ao Presidente. Este indicou como Primeiro-Ministro Brochado da Rocha, um líder pessedista comprometido com sua política e a de Brizola.

Brochado começou a trabalhar para antecipar o plebiscito que referendaria a emenda parlamentarista¹⁰⁸. Seu novo gabinete incluía Walther Moreira Sales, banqueiro iminente, e José Ermírio de Morais, líder petebista e industrial nacionalista. Também solicitou poderes especiais para legislar por decreto. Seu pedido foi denegado e, embora Brizola tentasse instar o Presidente a tomar medidas severas, Jango manteve-se fiel à legalidade e acabou recebendo o apoio dos três ministros militares ao plebiscito, que ele desejava fosse votado nas eleições para o Congresso, de 7 de outubro de 1962¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 267.

¹⁰⁷ Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart*, p. 57.

¹⁰⁸ Moniz Bandeira. *Op. cit.*, p. 60.

¹⁰⁹ Skidmore, T. *Op. cit.*, p. 271.

Brochado renunciou devido a diferenças sobre como manejar a questão do plebiscito e foi constituído um Conselho de Ministros provisório, sem a anuência do Congresso, o que levou à restauração informal do presidencialismo¹¹⁰. João Goulart escolheu o Professor Hermes Lima para organizar o último Gabinete parlamentarista e se lançou à campanha do plebiscito¹¹¹, que foi finalmente marcado para 6 de janeiro de 1963¹¹².

Celso Furtado, o criador da SUDENE, foi encarregado de elaborar um plano para o desenvolvimento econômico brasileiro. Foi-lhe encomendada uma fórmula que garantisse o crescimento rápido e alguma estabilidade de preços.

Nas eleições de outubro de 1962, o Congresso manteve o equilíbrio de poder. A maioria dos brasileiros achava-se no centro, aceitando a participação do capital estrangeiro e querendo ampliar o sistema político com cautela, mas não havia um partido que representasse claramente sua opinião.

A UDN estava dividida entre as alas moderada, representada pelo Governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, e intransigente, liderada pelo Governador da Guanabara, Carlos Lacerda, e pelo Deputado Bilac Pinto. Seu principal ponto em comum era a oposição aos novos herdeiros de Getúlio Vargas¹¹³.

Muitos dos opositores de Jango tiveram o apoio do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), criado em 1959, com o objetivo de “defender a democracia”¹¹⁴, e que começara a atuar intensamente a partir da posse de Goulart na Presidência. Segundo alguns, o IBAD recebia recursos da CIA norte-americana e de companhias estrangeiras sediadas no Brasil¹¹⁵, financiando candidaturas de políticos que defendessem o capital estrangeiro e condenassem a reforma agrária¹¹⁶.

O IBAD transformou-se em uma “holding”, que coordenava várias subsidiárias conservadoras¹¹⁷. Destinou recursos para combater

¹¹⁰ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 63.

¹¹¹ Idem, p. 64.

¹¹² Skidmore, T. Op. cit., p. 272.

¹¹³ Skidmore, T. Op. cit., p. 284.

¹¹⁴ Black, J. K., *United States Penetration of Brazil*, p. 72.

¹¹⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 72.

¹¹⁶ Idem, p. 68.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 69.

a candidatura de Miguel Arraes ao Governo de Pernambuco e dividir as Ligas Camponesas, lideradas por Francisco Julião. Calcula-se que ajudaram a financiar a campanha de 250 candidatos para deputado federal, 15 para senador federal e 600 para deputado estadual¹¹⁸.

Entre os grupos antijanguistas, destacava-se também o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES). Criado por empresários paulistas em 1961 pretendia mobilizar o sentimento democrático contra os esquerdistas e passou a defender métodos mais diretos em 1962. Um industrial paulista organizou “vigilantes” para silenciar perturbadores esquerdistas nos encontros de anticomunistas.

Mas o chamado nacional-reformismo avançou nas eleições de 1962¹¹⁹. Pela primeira vez no Brasil foram colocadas à disposição da esquerda, grandes somas de dinheiro, através da utilização dos institutos e outras formas de apoio federal. Foi essa a primeira vitória de um eleitorado urbano esquerdista em um país economicamente atrasado, a qual contou com o apoio dos trabalhadores da cana-de-açúcar da faixa costeira¹²⁰.

A esquerda ganhou terreno na Guanabara e em Pernambuco¹²¹ e recebeu quase o dobro dos votos da UDN no Congresso. O PTB aumentou sua presença na Câmara de Deputados e Brizola recebeu a maior votação de um candidato ao Congresso jamais ocorrida no Brasil, sem ter ligação prévia com o Estado, mas não conseguiu eleger o candidato que havia indicado para Governador do Rio Grande do Sul¹²².

Mas a posição de Jango não melhorou e aumentou a polarização política. À direita, os antigetulistas começaram a tramar um golpe para derrubar João Goulart. Além de vários generais, seu principal chefe civil era Júlio de Mesquita Filho, proprietário do Estado de São Paulo¹²³.

À esquerda, a Frente Patriótica Civil-Militar, tendo à frente Leonel Brizola, competia com o Presidente na tentativa de mobilizar as massas. Queria substituir o sistema de Vargas, que considerava corrupto, liberando os sindicatos da influência do governo.

¹¹⁸ Black, J. K. Op. cit., p. 72.

¹¹⁹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 76.

¹²⁰ Ibidem, p. 282.

¹²¹ Eloi Dutra venceu as eleições para Vice-Governador da Guanabara, muito embora Carlos Lacerda, um antijanguista ferrenho tivesse sido eleito Governador. E Miguel Arraes foi eleito Governador em Pernambuco, por uma coalizão que incluía o Partido Comunista.

¹²² Idem, p. 281.

¹²³ Ibidem, p. 274.

Na esquerda radical havia vários grupos operários, além das Ligas Camponesas, da União Nacional de Estudantes (UNE) e da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), um pacto interpartidário de parlamentares. Muitos líderes estudantis, sobretudo pertencentes à Ação Popular, uma ramificação do movimento juvenil patrocinado pela Igreja Católica, e alguns líderes operários também faziam parte dessa esquerda¹²⁴.

Os comunistas também estavam divididos. O Partido Comunista Brasileiro, de Prestes, aconselhava cautela e pretendia um governo mais “nacionalista e democrático”, dentro da estrutura existente, enquanto o Partido Comunista do Brasil, de linha chinesa, propunha soluções mais radicais¹²⁵.

Todos eles queriam métodos diretos contra a direita, embora nenhum pudesse ser considerado francamente revolucionário no fim de 1962. Mas não havia homogeneidade entre eles. Os mais impacientes eram os “jacobinos”, que criticavam a disciplina do PCB e sua política de cooperação com a “burguesia nacional”.

Brizola procurou instar Goulart a romper com o Congresso e a assumir poderes de fato para realizar as chamadas reformas de base. Após nacionalizar a Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da International Telephone & Telegraph, em fevereiro de 1962, havia promovido a desapropriação de duas fazendas no noroeste do Rio Grande do Sul, mediante o depósito de pequenas quantias, autorizado pelo Judiciário. Os pecuaristas reagiram, aumentando o preço da carne. Responsabilizavam eles a política de reforma agrária de Brizola pelo clima de tensão e intranquilidade do Estado¹²⁶.

No Nordeste, os conflitos tornaram-se mais graves. Tropas do Exército reprimiram violentamente na Paraíba uma passeata de milhares de lavradores. Em Pernambuco, multidões famintas saquearam mercados, levando o Governo Cid Sampaio a desapropriar os estoques de feijão, milho e farinha para garantir o abastecimento das cidades, enquanto comerciantes, latifundiários e industriais solicitavam ao Governo Federal medidas imediatas para “debelar a convulsão social reinante”¹²⁷.

¹²⁴ Ibidem, p. 276.

¹²⁵ Ibidem, p. 275.

¹²⁶ Idem, p. 56.

¹²⁷ Ibidem.

Goulart defendia a aliança dos camponeses com os trabalhadores urbanos para realizar a reforma agrária. O Conselho de Ministros, por sua vez, decretou o estado de emergência nas regiões do Nordeste onde havia fome.

A posição do governo brasileiro na crise dos mísseis de Cuba também contribuiu para acirrar os ânimos internos. Ao decretar o bloqueio de Cuba, Kennedy escreveu a Goulart pedindo o apoio do Governo brasileiro à posição norte-americana de propor à OEA a adoção de medidas individuais ou coletivas para garantir que Cuba não recebesse material bélico da China ou da URSS. O Brasil apoiou o bloqueio, mas manifestou-se contrário à intervenção militar.

A atitude brasileira desagradou aos conservadores, que queriam uma intervenção armada. Alguns setores da esquerda manifestaram-se contra a atitude intervencionista norte-americana, tendo os sindicatos e associações estudantis organizado comícios em todo o país¹²⁸.

B.3. O Governo Presidencialista de João Goulart

No plebiscito de janeiro de 1963, cerca de noventa % dos eleitores disseram sim ao presidencialismo e às reformas de base. Goulart, porém, dividiu a vitória com o PSD e organizou um governo de centro-esquerda, com alto nível técnico, tentando atacar os problemas da nação dentro da estrutura existente¹²⁹.

Apoiou-se na esquerda mais moderada, em que se destacaram Celso Furtado e San Tiago Dantas. Furtado, Ministro sem pasta para o Planejamento Econômico, formulara o Plano Trienal, combinando políticas anti-inflacionárias com um projeto desenvolvimentista, e San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, tentou criar uma ponte entre as novas forças políticas da esquerda e o antigo poder estabelecido¹³⁰.

San Tiago obteve novos empréstimos e o reescalonamento da dívida externa. Também aboliu subsídios às importações de petróleo, trigo e papel e tentou estabilizar a moeda para controlar a inflação, o principal problema do governo.

¹²⁸ Ibidem, p. 81.

¹²⁹ Ibidem, p. 89.

¹³⁰ Skidmore, T. Op. cit., p. 286.

Na política creditícia, manteve-se nos limites planejados, mas acabou reintroduzindo um subsídio à importação de petróleo e trigo e cedeu às pressões para aumentos salariais.

Durante sua visita aos Estados Unidos, Jango dispusera-se a solucionar a questão das empresas elétricas norte-americanas subsidiárias da Bond & Share e da IT&T. Criou uma Comissão Interministerial¹³¹ que, em abril de 1963, anunciou um acordo para a compra dos bens da empresa no Brasil¹³², o qual foi criticado por Brizola. San Tiago Dantas refutou as acusações, mas Jango, ao saber dos pormenores do acordo, pediu ao líder do Governo na Câmara que o denunciasse¹³³.

As reformas de base foram a grande bandeira política de João Goulart e a reforma agrária talvez tenha sido a mais importante¹³⁴. Em março de 1963, Jango solicitou aos líderes políticos para pedir uma reforma da Constituição que incorporasse uma reforma agrária. Como uma proposta formal seria prerrogativa do Legislativo, em abril o PSD, o PTB e a UDN apresentaram propostas em que variavam a forma do pagamento de indenização aos fazendeiros e o valor da correção monetária em títulos¹³⁵. Mas Carlos Lacerda logrou torpedear a participação da UDN na iniciativa e a emenda constitucional foi derrotada em maio, provocando violentas reações da esquerda¹³⁶.

No mesmo mês, chegou ao Brasil uma missão do FMI para estudar as medidas do Governo contra a inflação. Mas San Tiago Dantas concedeu 70 % de aumento de salário aos funcionários civis e militares e a missão partiu em junho, mal impressionada com a falta de determinação do governo.

Os extremistas aumentaram sua pressão. Jango decidiu reestruturar o Ministério, afastando San Tiago Dantas, afetado pelo câncer, o que representou a ruptura dos compromissos com os EUA.

Em junho de 1963, foi criada uma comissão de inquérito para investigar as acusações de que o IBAD estava corrompendo políticos brasileiros, inclusive da UDN, embora a chamada ala bossa nova

¹³¹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 95.

¹³² Skidmore, T. Op. cit., p. 298.

¹³³ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 102.

¹³⁴ Pinheiro, L. A. Jânio, Jango & Cia., p. 43.

¹³⁵ Pinheiro, L. A. Jânio, Jango & Cia, p. 43.

¹³⁶ Idem, p. 44.

condenasse o Instituto¹³⁷. Outra comissão encarregou-se de examinar a participação de meios de comunicação estrangeiros na imprensa escrita e falada brasileira, tendo, porém, sido dissolvida após o golpe militar de 1964¹³⁸.

A esquerda (CGT, PUA, FPN) agrupou-se na Frente de Mobilização Popular (FPM), contrapondo-se ao governo. Nas Forças Armadas, os sargentos aumentaram a radicalização, enquanto tropas da Polícia Militar de vários estados reivindicavam melhores condições de vida.

Goulart compôs uma nova equipe e anunciou que pretendia promover as reformas de base. Escolheu o Professor Carvalho Pinto, antigo Secretário da Fazenda de São Paulo, como Ministro da Fazenda, o que agradou aos conservadores¹³⁹.

Em julho, o PSD apresentou uma nova emenda constitucional sobre a reforma agrária, enquanto aumentava a articulação conservadora para depor Jango. O Embaixador norte-americano acreditava que Jango tramava um golpe, apontando o Congresso, as Forças Armadas, a imprensa, os governadores estaduais fortes, assessores importantes e moderados e os norte-americanos como os setores que poderiam impedi-lo¹⁴⁰.

Goulart começou a perder o controle da situação militar¹⁴¹. Os fazendeiros armavam-se em vários pontos do país e campos de treinamento para a guerrilha eram criados. Em setembro, cerca de quinhentos sargentos, fuzileiros e soldados da Aeronáutica e Marinha sublevaram-se, prendendo o Presidente da Câmara dos Deputados e um Ministro do Supremo Tribunal Federal. O Governo controlou a crise em poucas horas, mas ela assustou os conservadores e atitude neutra de Jango contribuiu para acirrar os ânimos¹⁴².

Em outubro, o Presidente instou o Congresso, sem sucesso, a decretar o estado de sítio por trinta dias. Tentou em seguida remover os Governadores que simbolizavam a mobilização de direita (Carlos

¹³⁷ Aerograma A-14, da Embaixada norte-americana ao Departamento de Estado, de 12 de setembro de 1963.

¹³⁸ Black, op. cit., p. 102.

¹³⁹ Aerograma A-1524, da Embaixada dos Estados Unidos ao Departamento de Estado, em 28/06/63.

¹⁴⁰ Telegrama Secreto ao Departamento de Estado, de 21/08/63.

¹⁴¹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 121.

¹⁴² Skidmore, T. Op. cit., p. 317.

Lacerda) e de esquerda (Miguel Arraes). A punição de um Coronel que se negara a atuar contra Lacerda aumentou a oposição ao governo¹⁴³.

Em dezembro, Carvalho Pinto instituiu um “empréstimo compulsório” vinculado ao aumento de salários e tentou obrigar os bancos particulares a comprarem títulos do Tesouro, sempre que ultrapassassem os limites de crédito estabelecidos pelo Governo. Mas exonerou-se logo a seguir. Seus esforços para renegociar a dívida externa haviam sido baldados, tendo conseguido apenas do FMI e do Tesouro norte-americano um adiamento para 1964 de empréstimos de curto prazo¹⁴⁴.

Para sucedê-lo, Jango escolheu Nei Galvão, um político sem expressão do Rio Grande do Sul. A inflação acelerara-se e o déficit orçamentário atingira a mais de um terço dos gastos totais em 1963. O novo Primeiro-Ministro apelou para o controle direto de preços, criando a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), em fevereiro de 1964, e prometendo processar quem violasse o controle de aluguéis¹⁴⁵.

Ainda em dezembro de 1963, o Governo cancelou todas as concessões governamentais na indústria de mineração não exercidas nos últimos vinte anos, inclusive a de São João Del Rey à empresa Hanna Corporation¹⁴⁶. Em janeiro de 1964, Goulart regulamentou a lei de remessa de lucros e Goulart decidiu classificar os lucros de reinvestimentos como capital nacional, o que contrariou o interesse dos investidores estrangeiros¹⁴⁷. A oposição interpretou a iniciativa como um apoio a Brizola.

Apesar da gestão frustrada como Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas continuava a lutar para construir uma frente única à esquerda, temendo que o fracasso dos moderados deixasse livres os líderes da esquerda radical. O líder do PCB, Luis Carlos Prestes, aceitou a proposta, que foi, porém, rechaçada pelos outros grupos, entre eles o PC do B, a Ação Popular (AP), o movimento católico estudantil, a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e Ação (PUA).

A esquerda independente exigia a aceleração das reformas. Brizola obtivera em 1963 o controle da rádio Mayrink Veiga e começara a

¹⁴³ Skidmore, T. Op. cit., pp. 320, 321.

¹⁴⁴ Skidmore, T. Op. cit., p. 326.

¹⁴⁵ Idem, p. 327.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 330.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 329.

organizar células políticas armadas – o grupo dos onze. No início de 1964 lançara o semanário Panfleto, aumentando a pressão popular sobre o Governo e a esquerda positiva¹⁴⁸. Apesar do brilho em Pernambuco, o prestígio de Arraes era menor e Jango manobrou contra ele ao apoiar o “lockout” promovido pelos proprietários de terra e pela classe comercial.

Em fevereiro de 1964, o Governo decidiu instituir o câmbio livre para as importações e exportações, com algumas exceções. No caso das exportações, mencionem-se o café, que já sofria confisco cambial, e o açúcar, que passou a ficar sujeito a ele. Quanto às importações, o trigo, o petróleo e o equipamento para a indústria petrolífera passaram a receber um subsídio, o que contribuía para aumentar o déficit federal.

Foram também restabelecidas as negociações com o FMI e marcadas para março as negociações com os credores europeus. A balança comercial melhorava com o aumento das cotações internacionais do café, mas o balanço de pagamentos mostrava-se negativo por causa dos pagamentos em atraso.

Em discurso de 19 de fevereiro de 1964, Jango mostrou otimismo quanto aos investidores europeus e japoneses, cujos governos haviam anunciado empréstimos ao Brasil. Parecia querer lançar um grupo contra o outro e manter-se no poder, mas na verdade reduzia cada vez mais sua margem de manobra¹⁴⁹.

Para candidatos à Presidência, situavam-se à direita do espectro, Adhemar de Barros, Governador de São Paulo e candidato eterno do PSP, Carlos Lacerda, Governador da Guanabara, da ala direita da UDN, e Magalhães Pinto, Governador de Minas Gerais, também da UDN, que cultivava o centro-esquerda e comandava uma poderosa força estadual de polícia.

Ao centro, Juscelino Kubitschek, candidato do PSD, tentava manter a aliança com o PTB e funcionar como elemento moderador sobre Jango. Enquanto isso buscava ganhar a receptividade do PSD às “reformas de base”.

À esquerda, o principal candidato era Miguel Arraes, Governador de Pernambuco, já que Jango e Brizola eram inelegíveis. Ele era vulnerável a um teste de força do Governo Federal, já que Pernambuco não tinha uma política estadual que enfrentasse o Quarto Exército.

¹⁴⁸ Ibidem, pp. 341-342.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 344.

Jango resolveu forçar o Congresso a emendar a Constituição, ameaçando governar por decreto caso não o lograsse. Para iniciar essa fase, seus conselheiros radicais planejaram um comício na Praça da República, no Rio de Janeiro, onde governava o principal antigetulista, Carlos Lacerda.

Durante o comício, invocando Vargas, Jango nacionalizou todas as refinarias de petróleo e declarou sujeitas a desapropriação todas as propriedades de mais de cem hectares às margens de rodovias ou ferrovias federais e as de mais de trinta hectares em bacias de irrigação dos açudes públicos federais. Proclamou a necessidade de rever a Constituição para promover reformas e definiu áreas em que planejava promulgar novos decretos, como o controle de aluguéis, ou enviar projetos de lei ao Congresso, como a reforma tributária e o direito ao voto para os analfabetos e os pracinhas¹⁵⁰.

Em mensagem ao Congresso Nacional de 15 de março, Jango lançou um programa de investimentos públicos e uma agenda de reformas de base, inclusive a reforma agrária (desapropriação de terras sem prévia indenização em dinheiro), reforma política (voto dos analfabetos e praças), e reforma universitária (abolição do cargo de professor vitalício)¹⁵¹. Pediu também que o Congresso convocasse um plebiscito nacional para examinar a questão das reformas de base¹⁵².

Os conspiradores entre os militares precipitaram a situação. A máquina militar foi acionada em um processo lento e em 20 de março, o Chefe do Estado-Maior do Exército expediu um memorando em que declarava que o comício de 13 de março provocara intranquilidade e atacava a ideia de uma Assembleia Constituinte como prenúncio de uma ditadura.

A 25 de março o Ministro da Marinha, Almirante Mota, determinou a prisão do cabo José Anselmo, um estudante universitário que pretendia organizar um sindicato dos marinheiros. Mais de mil marinheiros e fuzileiros se revoltaram a 26 de março, entrincheirando-se na sede do sindicato dos metalúrgicos. Jango depôs o Almirante Mota e nomeou como Ministro da Marinha um almirante reformado, Paulo Rodrigues, que concedeu ampla anistia aos revoltosos.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 349.

¹⁵¹ Ibidem, p. 356.

¹⁵² Ibidem, p. 352.

Revoltados com a decisão, os militares aumentaram a força da conspiração, apoiados pelos centristas, que depois do comício de 13 de março haviam deixado de acreditar na fidelidade de Jango ao processo democrático. A classe média conservadora começou a assustar-se, protestando nas ruas de São Paulo contra o comício do dia 13.

Alguns elementos civis articularam-se, entre eles jornais como a Tribuna da Imprensa (que já não pertencia a Lacerda, mas era influenciada por ele), o Cardeal Don Jaime Câmara, o IPES e o movimento dos homens de negócio de São Paulo. Também os governadores oposicionistas dos grandes estados (São Paulo, com Adhemar de Barros, Minas Gerais, com Magalhães Pinto, Rio de Janeiro, com Carlos Lacerda, e Rio Grande do Sul, com Ildo Meneghetti) uniram-se.

O Ministro do Exército de Jango, General Jair Dantas Ribeiro, estava no hospital após uma cirurgia intestinal e o Presidente decidiu, a 30 de março, comparecer a uma reunião de sargentos no Automóvel Clube. Seu discurso, transmitido pela TV, foi a gota d'água. Em 30 de março o General Mourão Filho mobilizou as tropas em Juiz de Fora e o Governador Magalhães Pinto expediu um manifesto convocando à restauração da ordem constitucional.

Em São Paulo, o General Kruehl decidiu aderir ao movimento e a 31 de março deu ordem para que seus tanques se deslocassem para o Rio. No Rio, Carlos Lacerda fez que os caminhões de lixo formassem barricadas na avenida que dava acesso ao palácio do governo.

Os trabalhadores não aderiram à greve convocada pelo CGT a pedido de Jango para 30 de março. Os líderes sindicais da esquerda radical haviam sido presos naquele dia pela polícia política de Lacerda (o DOPS) ou estavam foragidos. Os apelos ao povo do Ministro da Justiça, Abelardo Jurema, não surtiram efeito. As tropas do 1º Exército, sediado no Rio, que Jango enviara para esmagar a rebelião, acabaram por aderir a ela.

Jango voara para Brasília a 31 de março e acabou fugindo para Porto Alegre no dia 1º de abril. Nessa noite, o Presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarou vaga a presidência e empossou Ranieri Mazzili, que, como Presidente da Câmara, era o substituto natural do Chefe do Governo.

Em Porto Alegre, o comandante do Terceiro Exército, General Ladário Teles, oferecia uma resistência ambígua e o Governador Meneghetti, um conspirador, fugira para o interior. Brizola apareceu a

2 de abril na sacada da Prefeitura, concitando os gaúchos a pegarem em armas. Mas o Terceiro Exército aderiu à revolta na mesma noite. Jango fugiu para o interior e, a 4 de abril, Assis Brasil convenceu o ex-presidente a pedir asilo político ao Uruguai¹⁵³, iniciando-se uma fase de governos militares que se prolongaram por mais de vinte anos.

Estava assim terminada, ou pelo menos suspensa, a fase em que os embates internos entre a direita e a esquerda repercutiram diretamente sobre a política externa. O fim do governo João Goulart pôs também fim à experiência de pouco mais de três anos de uma política externa mais independente dos Estados Unidos da América.

C. Inserção e Conceito Internacional do Brasil

C.1. Inserção Internacional do Brasil

Na inserção internacional de um país, devem-se considerar dois tipos de fatores: os involuntários, que constituem dados a partir dos quais atuam os governantes, e os voluntários, sobre os quais os governantes podem atuar.

Os fatores involuntários incluem as características permanentes do país – sua localização e extensão territorial entre outras. Também compreendem as características que só podem ser mudadas a longo prazo, como a população e o produto.

A localização de um país tem um papel muito importante na política externa. Salta aos olhos o exemplo do México, cuja proximidade com os Estados Unidos sempre condicionou sua atuação e acabou por levar aquele país a fazer parte da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Ou o caso da Polônia, vítima de várias invasões no decorrer de sua história, em vista da proximidade de países expansionistas.

Mas a influência da localização pode ser atenuada pela atuação do país. Cuba, por exemplo, teve por décadas uma aliança especial com a União Soviética, não obstante sua proximidade dos EUA. E a Suíça manteve a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial, apesar da proximidade da Alemanha.

¹⁵³ Skidmore, T. Op. cit., p. 366.

No caso do Brasil, a localização sempre teve um papel importante na inserção internacional. O fato de ser um país latino-americano sempre exerceu grande influência sobre a política externa brasileira.

Por um lado, a distância física com relação aos países centrais contribuiu para colocar o Brasil em uma situação periférica. E o país sempre precisou considerá-la e lutar para minorar seus efeitos.

Por outro lado, essa distância preservou o Brasil de um maior envolvimento nos dois grandes conflitos mundiais. Ela foi também um dos elementos que tornou possível os quase cento e trinta anos de paz de que goza o país até hoje.

Contudo, a dependência econômica, inicialmente de Portugal, depois da Grã Bretanha e a seguir dos Estados Unidos da América serviu de barreira ao desenvolvimento das relações com a América Latina. Agreguem-se as ressalvas dos demais países da região à opção adotada pelo Barão do Rio Branco no sentido de aproximar-se dos Estados Unidos da América e construir um condomínio em que a América do Sul seria preservada de uma intervenção direta, a qual se concentraria na América Central e Caribe.

Por outro lado, a localização geográfica condicionou a política brasileira do Império, que buscou manter o equilíbrio de poder na América do Sul, e principalmente no Prata. Também teve um papel central na política externa do início da República, quando o objetivo central foi o de consolidar as fronteiras do Brasil com seus onze vizinhos de norte a sul¹⁵⁴.

A localização geográfica passou a exercer um papel menos importante a partir de 1930, quando a promoção do desenvolvimento tornou-se o principal objetivo do país. Em vista disso, a preocupação central da política externa brasileira transpôs-se para a relação com os países mais ricos, que poderiam trazer investimentos e tecnologia, além de constituir mercados para os produtos brasileiros e fornecedores do Brasil.

No fim do governo Juscelino Kubitschek a localização geográfica ganhou de novo importância, com os esforços de coordenação com os países latino-americanos para buscar implementar os objetivos da Operação Pan-Americana.

Vista dessa ótica, a PEI representou um grande esforço para vencer as limitações e aproveitar as vantagens da localização geográfica brasileira. O esforço de redução da dependência com relação aos

¹⁵⁴ Teixeira Soares, Calógeras, Amado.

Estados Unidos levou o Brasil a estabelecer relações com países mais distantes, como os da Europa Oriental, ou mesmo a China, em vista das vantagens econômico-comerciais que poderiam advir dessa cooperação, principalmente em termos comerciais.

A América Latina tornou-se prioritária, já que, para buscar maior autonomia com relação à grande potência econômica ocidental, o Brasil buscou aprofundar as relações com os países em desenvolvimento. Entre esses últimos, seria natural voltar-se para seus vizinhos latino-americanos¹⁵⁵.

Esse foi o momento da reaproximação com os países latino-americanos inclusive da tentativa de desenvolver uma aliança com a Argentina e de redução das suspicácias dos vizinhos com relação a pretensões brasileiras na região. Também digna de nota foi a coordenação promovida pelo Brasil na América Latina previamente à reunião da UNCTAD.

A proximidade geográfica foi também um dos motivos que contribuiu para a aproximação do Brasil com a África. Considerados os vizinhos do outro lado do Atlântico, tiveram prioridade os países da África Ocidental.

A extensão territorial também é um elemento central da atuação externa de um país. Um país continente como o Brasil tenderá a ter uma inserção internacional mais intensa e, sobretudo, mais diversificada do que um pequeno país como Mônaco, por exemplo.

Para atenuar a força da extensão, lembre-se porém o caso de grandes países com fraca inserção internacional, como no passado os Estados Unidos da América, que durante muito tempo tiveram uma opção isolacionista. Ou de pequenos países com intensa inserção internacional, como foi o caso de Cuba, que exerceu nos anos setenta uma forte influência político-estratégica na América Latina e na África.

No caso do Brasil, a extensão territorial sempre teve uma influência pelo menos relativa em sua política externa. “Gigante pela própria natureza” era quase natural que o Brasil buscasse exercer um papel de liderança na sua região, inicialmente através de uma aliança com os Estados Unidos que deixou a América do Sul a salvo da intervenção direta norte-americana, e depois com o esforço de aproximação de seus vizinhos.

¹⁵⁵ Hurrell, *The Quest for Autonomy*.

Por outro lado, essa extensão territorial, aliada ao grande potencial econômico, despertou durante muito tempo a suspicácia de seus vizinhos, preocupados com eventuais tendências expansionistas brasileiras.

Durante a PEI, o Brasil buscou aproveitar as vantagens de sua extensão territorial e, sobretudo do fato de ter fronteiras com quase todos os países da América do Sul para aproximar-se deles. A extensão territorial, ao lado de outras características como a dimensão econômica e populacional, também terá exercido grande influência nas relações com os Estados Unidos e na decisão norte-americana de aceitar as mudanças na política externa introduzidas por Jânio Quadros.

Entre os fatores que só podem mudar a longo prazo, ressaltam-se, entre outros, a população e a dimensão econômica. A população pode crescer ou, em certos casos extremos, reduzir-se a longo prazo e sua dimensão certamente tem uma influência bastante grande na inserção internacional de um país.

Embora o tamanho da população influa na inserção, nem sempre os países mais populosos são os de maior inserção internacional. Uma grande população, aliada a um grande território, pode inclusive ser uma razão para que o país tenha uma inserção internacional menor, pelo menos em termos econômico-comerciais, na medida em que o mercado interno é muitas vezes suficiente para o escoamento de produtos produzidos localmente. Esse foi, por exemplo, e, em alguma medida ainda é, o caso do Brasil, cujo comércio internacional representa hoje em torno de 16% do Produto Interno Bruto e cerca de 1% do comércio mundial.

Não obstante, o tamanho da população brasileira – um total de 70,5 milhões de habitantes em 1960 – era bastante considerável, situando-se o Brasil entre os dez mais populosos países do mundo. É claro que os progressos da tecnologia já haviam tornado os simples números populacionais muito menos relevantes em termos do poder internacional de uma nação, mas ainda assim o simples dado populacional reservava ao país um lugar de algum destaque no concerto das nações.

Por outro lado, a própria dimensão populacional trazia um complicador adicional para a implementação de políticas governamentais. E o fato de que a taxa de fecundidade brasileira situava-se em 5,7% e que o crescimento da população em torno de 3,5% ao ano, aumentava o problema, ainda mais porque, como era de se esperar, essa taxa era maior nos níveis mais baixos da população.

Mais importante do que o tamanho da população é, porém, seu nível educacional. Uma população de nível educacional mais alto tende a ter maior inserção no mercado e também maior inserção internacional.

O baixo nível educacional da população brasileira certamente era um fator que reduzia a importância da inserção internacional do país à época. A taxa de analfabetos era significativa e o número de habitantes de nível superior reduzidíssimo¹⁵⁶.

A dimensão econômica também é um fator significativo. Como tendência, quanto maior a dimensão econômica mais profunda é a inserção internacional do país e maior o seu peso relativo em termos internacionais. A dimensão econômica é, porém, temperada por outros fatores, principalmente o político-estratégico, muito embora este último fator tenha perdido terreno nos últimos anos¹⁵⁷.

À época da PEI, o nível do produto interno brasileiro era baixo em comparação com os países desenvolvidos, mas era o maior entre os países da região¹⁵⁸. A renda *per capita* era, porém, muito baixa (US\$ 240) e o país exportava predominantemente produtos primários, atingindo o valor das exportações a US\$ 1.4 bilhão em 1960¹⁵⁹. Essas características acabavam estabelecendo limites mais ou menos estreitos à inserção econômica internacional do Brasil.

Quanto aos fatores voluntários, isto é, os que dependem da vontade dos governantes, o principal fator que vale a pena examinar é a adoção de políticas que influenciam a inserção internacional do país. É claro que a adoção e, sobretudo a eficácia de tais políticas dependem não apenas

¹⁵⁶ Em 1970, a taxa de analfabetismo da população brasileira era de 34,1%, enquanto a proporção de habitantes com nível superior era de 76 habitantes por 100.000 em 1971 (Fonte: Enciclopédia Britânica, Micropaedia, volume II, p. 244).

¹⁵⁷ Durante muito tempo o Japão e a Alemanha, por exemplo, têm mantido um perfil político internacional mais reduzido que sua importância econômica. Isso se deve, sobretudo a que ambos os países, pressionados inclusive pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, assim o decidiram. Essa situação vem porém mudando nos últimos tempos, ainda que lentamente.

Um exemplo contrário, em que a dimensão econômica é mais reduzida do que a inserção internacional político-estratégica é o da Rússia. Não obstante sua área duas vezes maior do que a do Brasil –17,1 milhões de quilômetros quadrados, contra 8,5 milhões – trata-se de um país de população e dimensão econômica menores, mas de inserção internacional mais importante. Comparem-se uma população de 147,7 milhões em 1997 e um PIB de US\$ 344 milhões em 1995 para a Federação Russa contra 157 milhões de habitantes em 1997 e US\$ 749 milhões de PIB em 1995 para o Brasil (dados do Almanaque Abril de 1998).

¹⁵⁸ O nível do PIB brasileiro era de US\$ bilhões em 1960.

¹⁵⁹ Moniz Bandeira, *Brasil-Estados Unidos*.

da vontade política dos governantes, mas também de outros fatores que a influenciam, entre eles os mecanismos de adoção e implementação das mesmas políticas.

No que tange à adoção de políticas, a maior parte delas pode ter uma influência, mesmo que indireta, na inserção internacional do país. Tanto as políticas internas quanto as internacionais podem provocar modificações na inserção internacional.

Quanto à política interna, as opções brasileiras no período tiveram consequências fundamentais na sua inserção internacional. Durante o governo de Jânio Quadros, a política econômica ortodoxa adotada granjeou simpatias do mundo desenvolvido, principalmente dos Estados Unidos da América, e melhorou a disposição dos bancos comerciais e principalmente dos organismos financeiros internacionais e autoridades financeiras dos países desenvolvidos no sentido de garantir empréstimos para sanear a dívida externa. Por outro lado, a reforma cambial implementada pelo novo presidente fez deteriorar rapidamente a situação econômico-financeira do país, debilitando-o inclusive nessas mesmas negociações.

A política externa brasileira, por sua vez, teve consequências ainda mais importantes para a inserção internacional do país. O Brasil afastou-se dos Estados Unidos da América, ao mesmo tempo em que se aproximou dos países em desenvolvimento e iniciou relações diplomáticas com o Leste Europeu, ampliando o leque de suas relações e modificando a intensidade de suas relações bilaterais.

Além disso, pela primeira vez o Brasil explicitou seu interesse de ser um “global trader”, cerne de sua política externa até hoje. Também tentou pela primeira vez ser um “global player”, desenvolvendo relações com o mundo em todos os níveis – bilateral, sub-regional, regional e global.

Os esforços brasileiros no sentido de melhor adequar sua dimensão e seu desejo de cumprir o chamado “destino manifesto” de grandeza modificaram profundamente sua inserção internacional. No governo de Jânio Quadros pela primeira vez o Brasil tornou-se mais presente em regiões antes relegadas a um segundo plano, como a África, e também pela primeira vez participou, ainda que como observador, de foros como o movimento não alinhado.

O governo João Goulart, ainda que conservando muitos dos parâmetros anteriores, acabou modificando a inserção internacional

brasileira. A ênfase maior do presidente em questões de política interna deixou para seus chanceleres o trato de questões internacionais.

A política interna de João Goulart provocou grandes resistências no mundo desenvolvido, principalmente nos Estados Unidos da América. A ênfase maior no nacionalismo, medidas desfavoráveis ao capital estrangeiro, e o esforço em direção às reformas de base, principalmente a reforma agrária despertaram temores crescentes no sentido de que o Brasil estaria se afastando do bloco Ocidental, o que acabou sendo fatal para o regime.

No que tange à política externa, João Goulart procurou manter as mesmas linhas de seu antecessor. Contudo certas posições, entre elas o esforço para manter Cuba na OEA, acabaram por intensificar a oposição interna e externa, principalmente por parte dos Estados Unidos, a seu governo. A aproximação dos países em desenvolvimento, por outro lado, ganhou novo impulso com os trabalhos preparatórios para a realização da I UNCTAD, em que o Brasil se envolveu pessoalmente.

De uma maneira geral, porém, enquanto no governo Jânio Quadros a política externa teve maior influência na modificação da inserção internacional brasileira, no governo João Goulart foram as decisões internas as que mais influenciaram nas mudanças da inserção internacional brasileira.

*C.2. Conceito Internacional do Brasil*¹⁶⁰

Outra questão importante é o conceito internacional do país. Antes de tudo, merece ser dito que, embora o conceito tenha relação direta com a realidade do país, há uma faixa bastante grande de variação.

Há países com um conceito internacional melhor do que sua realidade objetiva e que surpreendem negativamente quando examinados mais de perto. Já outros possuem um conceito internacional menos favorável do que sua realidade e provocam uma agradável surpresa quando são melhor conhecidos¹⁶¹.

¹⁶⁰ A utilização do termo conceito é preferível a imagem. A ideia de conceito remete a critérios mais objetivos e consentâneos com a realidade efetiva de um país, enquanto a de imagem lembra contrafação e parece mais projetiva que real.

¹⁶¹ A guisa de exemplo, uma pesquisa desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro na Alemanha em 1996 mostra que os empresários alemães com investimentos no Brasil têm, em geral, uma opinião mais favorável da realidade econômico-financeira do país do que

Conceito internacional e realidade de um país são ambos objetos de difícil descrição e mensuração. A realidade de um país é sempre muito complexa e os esforços de descrevê-la e, sobretudo, mensurá-la têm sido grandes, embora nem sempre com resultados satisfatórios.

No que tange à quantificação, por exemplo, a ideia tradicional de indicadores socioeconômicos tem sofrido transformações. Destacam-se, por exemplo, os esforços da Organização das Nações Unidas para introduzir novos parâmetros na medição da qualidade de vida nos diversos países.

A ideia de conceito internacional de um país é ainda mais difícil de mensurar. E em geral poucos além dos próprios nacionais do país e dos especialistas que por ele se interessam primordialmente, têm sequer interesse em analisar e desenvolver estudos sobre o assunto.

Mesmo os que trabalham com a questão do conceito internacional estão menos interessados em examiná-lo em termos da projeção internacional geral de um país, preferindo levantar dados sobre esse conceito ou imagem em alguns poucos países prioritários, dando ênfase às relações bilaterais do país estudado com cada um dos Estados determinados e à influência desses últimos como formadores de opinião internacional¹⁶².

Em geral, os que atuam diretamente na divulgação de um país no exterior tendem a concentrar-se em certos segmentos selecionados de alguns países prioritários. Seu objetivo seria então o de melhorar o conceito do país para atrair, por exemplo, mais investimentos ou mais turistas. A melhora da boa vontade internacional com relação ao país seria nesse caso apenas uma vantagem adicional.

Trata-se, pois, normalmente de um exame menos conceitual e mais prático da imagem do país, com objetivos bastante definidos. No limite, pode-se entender até que esses estudiosos não veem o conceito internacional do país como um fator involuntário de inserção do país,

os empresários alemães com investimentos no exterior mas sem investimentos no Brasil. Note-se que isso não é verdade para outros países de nível econômico semelhante ao brasileiro. Isto é, os empresários alemães com investimentos naqueles países têm uma visão menos favorável que os que não investiram nesses últimos, embora possuam investimentos em outros mercados estrangeiros.

¹⁶² Trata-se, em geral, de profissionais, muitas vezes empresas de consultoria ou de relações públicas, contratadas por governos, associações ou empresas de um país para trabalhar sua imagem em outro país. Essa contratação é muito comum nos Estados Unidos da América, onde o Ministério da Justiça obriga inclusive a publicação dos gastos de países com tais iniciativas.

mas como um fator que possa voluntariamente ser mudado a curto ou médio prazo.

O conceito internacional do Brasil no momento da adoção da PEI era bastante baixo. Por um lado, tratava-se de um país em desenvolvimento economicamente muito dependente de recursos e tecnologia internacional, principalmente dos Estados Unidos da América. Sua política externa atrelada à da potência hegemônica ocidental dava-lhe ademais pouca visibilidade internacional se confrontado com outros países de dimensão semelhante ou até muito menor como a Iugoslávia, o Egito, a Índia ou Cuba.

Por outro lado, sua dimensão territorial e econômica granjeava-lhe respeito, pelo menos em termos regionais. E o fato de ser um país democrático também o fazia conquistar alguma simpatia.

A PEI representou, em última análise, um esforço para melhorar a inserção e aumentar o perfil internacional do Brasil. Sua nova política com relação à América do Sul e à África e seus esforços no âmbito multilateral, principalmente na Organização das Nações Unidas, bem como seu ativismo para a criação da UNCTAD, conquistaram a simpatia dos países em desenvolvimento e também de alguns países desenvolvidos, principalmente da Europa Ocidental.

D. O Panorama Internacional

O panorama internacional também teve grande influência sobre o traçado e a implementação da PEI. A entrada na década de sessenta caracterizou-se por grandes tensões, passando pela Revolução Cubana (1959) e pela construção do muro de Berlim (1961) e culminando na crise dos mísseis de Cuba (1962), quando se iniciou uma distensão entre as duas superpotências. Também se verificaram modificações importantes para os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, um novo momento internacional tivera início, com a concomitância de três revoluções: a da tecnologia militar, que passou a ameaçar o extermínio da vida humana sobre a terra; a do comunismo, que pretendia estabelecer uma nova ordem mundial; e a “das expectativas em aumento”, que queria obter a independência nacional e uma vida melhor para os países pobres¹⁶³.

¹⁶³ Spanier, J. W., *World Politics in the Age of Revolution*, apud Storrs, K. L., p. 124.

A primeira elevou à categoria de superpotências os EUA e a URSS. Na segunda, as duas potências se tornaram arquirrivais. A terceira trouxe um sentimento de nacionalismo e enfraqueceu os poderes coloniais, levando à independência de uma série de países da África e Ásia.

O mundo desenvolvido

O mundo desenvolvido sofreu imensas transformações a partir da Segunda Guerra Mundial. A Europa Ocidental estava em ruínas e os Estados Unidos da América haviam emergido como a única superpotência. Além da grande riqueza norte-americana, destacava-se seu poderio estratégico como único país a dominar a energia nuclear.

A URSS conseguiu, porém, recuperar-se e reestruturar sua economia, cuja parte europeia havia sido devastada pela Guerra. Também explodiu a primeira bomba atômica em setembro de 1949, antes do que previram os cientistas ocidentais. A expansão soviética causou uma resistência crescente do mundo ocidental e o planeta dividiu-se em dois campos em conflito: Leste e Oeste.

Com a ajuda dos EUA, a Europa Ocidental e o Japão davam mostras de grande recuperação. O Plano Marshall colocara um volume inédito de recursos na economia europeia e a criação do Mercado Comum Europeu, em 1958, contribuiu para o desenvolvimento da região.

A Guerra Fria e o Impasse Nuclear

A Guerra Fria e o impasse nuclear haviam provocado enormes mudanças no panorama internacional. Com os ganhos territoriais após a Segunda Guerra Mundial e a consolidação do poder soviético no Leste Europeu, além dos investimentos na indústria pesada e no setor militar, a União Soviética surgira como a segunda superpotência.

Pouco depois de terminada a Segunda Guerra Mundial, haviam surgido no mundo dois campos armados. Cada um era movido pelo medo do outro, mas nenhum parecia disposto a tomar a iniciativa em um conflito

Stalin havia proposto o reconhecimento mútuo de duas esferas de influência, uma para os Estados Unidos e a Europa Ocidental e outra para a Europa Oriental, com uma Alemanha neutra entre as duas. A sua morte, em março de 1953, seguiu-se um relaxamento de tensões.

Com a ascensão de Nikita S. Khrushchev, a partir de setembro de 1953, iniciou-se um esforço para o aumento da produção agrícola. A repressão, o trabalho forçado e os assassinatos em massa da época de Stalin haviam deixado na população soviética um legado de terror e um grande desejo de segurança e de liberdade.

A princípio mais conservador, após a saída de Malenkov da chefia do Governo, Khrushchev adotou uma linha mais branda. Passou a declarar que uma guerra nuclear significaria a destruição da civilização, reconheceu a independência da Iugoslávia e assinou com os países ocidentais um Tratado sobre a neutralidade da Áustria, encontrando-se em julho do mesmo ano com o Presidente Dwight Eisenhower em Genebra¹⁶⁴.

O “espírito de Genebra” ajudou Khrushchev a se aproximar das novas nações da Ásia e da África. Ele visitou a Índia e concluiu um acordo para fornecer armas ao Egito em dezembro de 1955, inaugurando-se também nas relações entre os Estados Unidos e a União Soviética a prática, interrompida durante dez anos, de realizar reuniões de cúpula.

No XX Congresso do Partido Comunista, em fevereiro de 1956, Khrushchev denunciou os crimes de Stalin e buscou tornar o comunismo mais atraente no exterior, rechaçando a inevitabilidade de uma guerra entre a URSS e os países imperialistas e reafirmando sua política de coexistência pacífica. Mas a repressão sangrenta da Hungria em 1956 fixou claramente os limites dessa política.

Após derrotar seus opositores internos, Khrushchev anunciou, em agosto de 1957, o lançamento de um míssil balístico intercontinental e logo depois o dos primeiros satélites, o Sputnik 1 e o Sputnik 2. A conquista do átomo e os progressos da União Soviética na conquista do espaço geraram nos EUA o sentimento de que estavam perdendo terreno na arena internacional, o que acirrou a corrida armamentista e a disputa pela primazia político-econômica no mundo.

Esse sentimento norte-americano era intensificado pela ligação dos Estados Unidos às antigas potências coloniais da África e da Ásia, que dera margem ao estabelecimento de um elo inconsciente entre o colonialismo e o capitalismo. Levava também a uma simpatia pelo socialismo entre os novos países independentes, que fora amplamente aproveitada pela URSS.

¹⁶⁴ Kissinger, H. *Diplomacy*, p. 517.

Khrushchev visitou os Estados Unidos no outono de 1959, na esperança de relaxar as tensões. Mas em maio de 1960 um avião de reconhecimento norte-americano U-2 caiu em território soviético e seu piloto foi capturado.

No momento em que Jânio Quadros chegou ao poder no Brasil, em 1961, a Guerra Fria mantinha-se pois acesa, embora tivessem surgido os primeiros sinais de *détente*. Em vista disso exigia-se dentro dos blocos “solidariedade política, ideológica e econômica”¹⁶⁵.

Entre 1961 e 1964 a relação entre as duas superpotências atingiu por duas vezes um ápice de tensão. O primeiro momento foi a construção do Muro de Berlim e a ameaça soviética de firmar um tratado de paz com a Alemanha Oriental, em junho de 1961. O segundo foi a descoberta dos mísseis soviéticos em Cuba e o bloqueio norte-americano da ilha, em outubro de 1962.

Vencida a tensão, iniciou-se, porém uma época de distensão entre os dois mais poderosos países do mundo. O confronto entre as duas superpotências reduziu-se após a crise dos mísseis de Cuba e o fim da guerra da Argélia. A *détente* avançou no governo Kennedy (1961-1963) e seu ponto alto foi a assinatura de um Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares, firmado por Kennedy, Khrushchev e o Primeiro-Ministro britânico, Harold Macmillan, em agosto de 1963. Em junho de 1963, inaugurara-se a linha vermelha ligando o Kremlin à Casa Branca.

As tensões na Europa Ocidental também se reduziram. A *détente* prosseguiu no governo Johnson (1963-1969), tanto no campo militar, através do diálogo sobre desarmamento parcial, quanto no político e comercial.

A URSS continuou a ganhar terreno entre os países em desenvolvimento, principalmente os africanos, mas enfrentou dificuldades crescentes em suas relações com a China. Os problemas surgiram, sobretudo com a flexibilização promovida por Khrushchev nas relações com os Estados Unidos da América.

Khrushchev pretendia aumentar o poder da URSS e minimizar os riscos de uma guerra nuclear, mantendo, porém, um impasse termonuclear. Já a China, queria retomar Formosa e pretendia receber uma ajuda crescente da URSS. Temendo que isso trouxesse problemas com os EUA, a URSS optou por reduzir o apoio econômico e militar

¹⁶⁵ Seixas Corrêa, L.F. Op. cit., p. 47.

à China e acabou por expelir os chineses e seus aliados do movimento comunista.

A Emergência da Europa Ocidental e do Japão

Novas potências econômicas surgiram principalmente na Europa Ocidental, onde se destacou a independência político-estratégica do General De Gaulle. Desde 1962 De Gaulle passou também a contribuir para enfraquecer o Bloco Ocidental, contrapondo a política do “grand dessein” (grande desígnio), que visava combater a hegemonia estadunidense no mundo ocidental¹⁶⁶, à política do “grande destino” à qual Kennedy quis associar uma Europa Ocidental em torno da contenção (“containment”) da União Soviética.

O Japão fora completamente dependente dos Estados Unidos na década de 1950. Relaxou, porém, os vínculos existentes no início dos anos sessenta, propondo-se um crescente universalismo¹⁶⁷. Os Estados Unidos chegaram a rezear que o Japão pudesse adotar uma orientação política neutralista, mas isso acabou não acontecendo, tendo ambos os países concluído um Pacto de Segurança, ratificado no primeiro semestre de 1960, pelo qual o primeiro responsabilizava-se pela segurança externa do segundo.

O Mundo em Desenvolvimento

Havia uma grande diferença entre o mundo do início da era atômica, em 1945, e o mundo de 1961. A independência sucessiva da maior parte das colônias europeias e asiáticas trouxe um grande contingente de novos Estados-Membros para as Nações Unidas. A opinião pública internacional e os países desenvolvidos começaram então ver o mundo fora dos polos da Guerra Fria.

Ademais, o próprio surgimento das superpotências demonstrara que a manutenção da segurança dependia do desenvolvimento industrial. O poder da União Soviética mostrava ademais que o subdesenvolvimento poderia ser ultrapassado¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Cervo A.e Bueno, C. Op. cit., p. 334.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 124.

O início da década de sessenta foi também um momento de grande exacerbação das forças nacionalistas no mundo. As antigas colônias africanas e asiáticas haviam-se liberado de suas metrópoles e defendiam com orgulho sua independência recém-adquirida.

A China afastara-se da União Soviética e começara a disputar com ela espaços nas relações com os países em desenvolvimento. E a Índia e a Indonésia, entre outros, desenvolviam políticas independentes capitaneadas por líderes como Nehru e Sukarno, um dos fundadores do movimento não alinhado.

Na África, além da independência, desenhava-se uma nova aliança para o desenvolvimento da região, através do pan-africanismo defendido por vários dos novos líderes. Na América Latina, por fim, ensaiavam-se novos passos de independência com relação à tutela norte-americana.

As mudanças no panorama internacional também tiveram relação com a Guerra Fria entre as duas superpotências. Muitos países em desenvolvimento começaram a reformular seu posicionamento com relação a ela, o que levou à criação do movimento não alinhado.

Essas mudanças deram-se muito mais em termos políticos que econômicos. Com efeito, verificou-se nesse momento a explosão no que tange à participação de novos países no panorama político internacional, com a independência de um grande número de nações africanas e de alguns países asiáticos.

Esses países pretendiam libertar-se da tutela das antigas metrópoles. Isso era possível em termos políticos, em que o rompimento com as ex-metrópoles foi muito claro, tanto do ponto de vista interno quanto internacional, gerando uma grande efervescência política.

A libertação econômica desses novos países era, porém, muito mais complicada, dadas as dificuldades de infraestrutura e a pouca participação que haviam tido tradicionalmente as populações autóctones na vida econômico-comercial de seus países. Em consequência, mantiveram-se em geral os laços econômico-comerciais que ligavam as antigas colônias a suas ex-metrópoles.

Na Organização das Nações Unidas, as grandes potências lograram manter, como mantêm até hoje, o controle do funcionamento do Conselho de Segurança. Porém a Assembleia Geral viu-se praticamente tomada de assalto por um grande número de novos países em desenvolvimento, que provocaram uma grande mudança no equilíbrio anterior.

Com efeito, até o final dos anos cinquenta, os países desenvolvidos predominaram na Assembleia Geral das Nações Unidas. Os países em desenvolvimento eram constituídos, sobretudo pelos países latino-americanos e alguns poucos países africanos e asiáticos. Além de relativamente poucos, esses países eram, na maior parte, moderados e se voltavam em suas relações principalmente para os Estados Unidos da América e a Europa, tendendo a adotar posições semelhantes a eles no âmbito das Nações Unidas.

A partir do início de sessenta, as relações internacionais dos países em desenvolvimento sofreram uma grande transformação. A distensão da Guerra Fria abriu novos espaços para eles, criando-se uma competição entre os super poderes pela lealdade do mundo em desenvolvimento e aumentando o poder de barganha desses últimos. A bipolaridade, a Guerra Fria e o neutralismo foram as bases da nova ordem internacional com a qual o Brasil passou a conviver¹⁶⁹.

Nas Nações Unidas, viu-se sacudido o torpor dos países em desenvolvimento. A chegada de uma série de novos países à Assembleia Geral movimentou o debate e levou à predominância frequente dos temas de interesse dos países em desenvolvimento, o que perdurou por cerca de duas décadas e só perdeu rapidamente terreno com a crise econômico-financeira dos anos oitenta.

Foi esse o momento da constituição de um bloco parlamentar de países em desenvolvimento, que pela primeira vez impôs mudanças na agenda da ONU, para discutir questões em que esses países tinham interesse majoritário. Aumentou, pois, o esforço de coordenação entre países em desenvolvimento em temas internacionais. Esse bloco parlamentar está na origem da constituição do Grupo dos 77 e teve amplas ligações com o movimento não alinhado. A nova diplomacia levou também à realização da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (I UNCTAD), em 1964.

Tais transformações prosseguiram durante a época em que a PEI foi adotada. Ao analisar, por exemplo, a situação internacional em 1963, Araújo Castro notou que no mundo contemporâneo e na ONU existia a emergência “não de blocos neutros ou não alinhados ou de uma terceira força política ou ideológica, mas de afinidades talvez menos estáveis, porém mais atuantes”.

¹⁶⁹ Storrs, K. L. Op. cit., p. 124.

Ainda segundo ele, em seu célebre discurso dos 3 D, passou a haver uma articulação parlamentar entre pequenas e médias potências (na verdade a maioria dos Estados-Membros da ONU) em torno de três temas fundamentais: Desarmamento (luta pela paz e igualdade jurídica dos Estados), Desenvolvimento Econômico (luta pela emancipação econômica e justiça social) e Descolonização (luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos)¹⁷⁰.

A nova diplomacia parlamentar na ONU passou a condenar o chamado “veto invisível” na Assembleia Geral, que considerava mais perigoso que o lado negativo do princípio da unanimidade, obrigatório para a tomada de decisões na Assembleia.

Essa crítica levou a um esforço dos países em desenvolvimento, e, sobretudo os de maior desenvolvimento relativo, para aumentar sua participação na tomada de decisões mundiais que os afetavam diretamente. Assim, aumentou grandemente a atuação desses países em vários temas, como, por exemplo, o desarmamento.

Cabe notar que, entre 1946 e 1964, o total norte-americano de ajuda ao exterior foi de US\$ 84 bilhões, sendo US\$ 56.9 bilhões de investimentos econômicos e US\$ 27.2 bilhões de ajuda militar, indo US\$ 43 bilhões para a Europa, US\$ 18.9 para o Extremo Oriente, US\$ 13.4 bilhões para o Oriente Próximo, US\$ 4.4 para a América Latina e US\$ 0.822 para a África¹⁷¹.

Os povos em desenvolvimento tinham, pois, muitas razões para criticar a ajuda internacional, que além de pequena era politicamente dirigida. A partir das articulações na ONU, lograram obter a convocação da UNCTAD, reunida pela primeira vez em Genebra, de 23 de março a 15 de junho de 1964, com a presença de 123 países¹⁷².

O movimento não alinhado

A nova correlação de forças no âmbito internacional, o surgimento de uma série de novos países e a situação de permanente conflito potencial entre as duas grandes potências criara uma janela de oportunidade para os países em desenvolvimento. Essa janela possibilitou o surgimento

¹⁷⁰ Amado, R. *Araújo Castro*, p. 26.

¹⁷¹ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 335.

¹⁷² Idem.

do neutralismo, do qual a principal manifestação foi o movimento não alinhado. O não alinhamento, o anticolonialismo e a coexistência pacífica predominaram, pois, no período¹⁷³.

Consequência da Guerra Fria entre as duas superpotências, o movimento não alinhado surgiu do interesse de alguns países em desenvolvimento de funcionar como intermediários entre os dois grupos. Resultou do crescente número de Estados independentes da África e Ásia, bem como do surgimento de novos líderes internacionais como Nehru, na Índia, Sukarno, na Indonésia, Tito, na Iugoslávia, Nasser, no Egito, e Kwame Nkrumah de Gana.

Além de servir de mediador no conflito Leste-Oeste, o movimento pretendia desligar-se do confronto permanente entre as duas superpotências, o qual levava à leitura de qualquer conflito ou problema internacional sob a ótica das relações Leste-Oeste. Pretendia em consequência introduzir uma nova visão Norte-Sul nas relações internacionais e fomentar a cooperação entre os países do Sul, independentemente de suas relações com os países desenvolvidos.

A criação do movimento não alinhado demonstrou que era possível para os países em desenvolvimento adotarem posições independentes dos dois blocos. Mostrou ademais que o confronto entre os dois blocos, consubstanciado na Guerra Fria, poderia dar-lhes um papel mediador, além de maior margem na relação com as duas superpotências.

O movimento não alinhado remonta à Conferência de Bandung, em Djakarta, em 1955 onde pela primeira vez reuniram-se países da África e da Ásia. Em 1957 realizou-se no Cairo a Conferência de Solidariedade Afro-Asiática e em 1958 duas conferências dos Estados Africanos, trazendo a possibilidade de criação de um grupo de terceiro mundo.

Depois de 1960, a Guerra Fria perdeu sua característica meramente confrontacional, em parte como resultado desses novos desenvolvimentos. O Terceiro Mundo irrompeu como uma espécie de terceira força, disputada pelos dois blocos e depois pela China, buscando escolher entre o neutralismo (Índia), o neutralismo positivo (Nasser no Egito), o alinhamento e o não alinhamento. Os países que aderiram ao movimento não alinhado não pretendiam integrar-se aos blocos político-militares do leste ou do oeste, considerando-se defensores do chamado “neutralismo ativo”¹⁷⁴.

¹⁷³ Nazário, O. Op. cit., p. 19.

¹⁷⁴ Guerreiro, R. S., *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*, p. 15.

Cada um deles tinha razões diferentes para aderir ao movimento. Uns, como as ex-colônias africanas e asiáticas, recebavam o imperialismo de países capitalistas do Ocidente e outros, como a Iugoslávia, resistiam às pressões soviéticas.

Entre os países latino-americanos, Cuba, embora não fosse neutra, pretendia influenciar política e ideologicamente o movimento. A Argentina visava a ter um instrumento de apoio nas Nações Unidas com relação ao aproveitamento de águas fluviais e pressionar a Grã Bretanha no caso das Malvinas. Já a Venezuela teria pretendido sem êxito entrar no movimento para ter apoio na sua reivindicação territorial contra a Guiana e a Colômbia pensou em aderir a ele para ressaltar seu populismo ou independência¹⁷⁵.

Em 1964, entre os 122 Estados existentes, 45 eram membros do bloco ocidental (incluindo a América Latina, com exceção de Cuba), 13 dos socialistas e 64 neutros, embora de maneiras diferentes¹⁷⁶.

A Situação da América Latina

Em termos globais, no âmbito das Nações Unidas, a América Latina havia mantido uma posição conciliadora na década de cinquenta. Talvez a única exceção tenha sido Cuba, após a revolução castrista.

Essa havia sido a posição brasileira com relação a temas de interesse dos países em desenvolvimento, como por exemplo, a questão da descolonização. Além disso, os países da América Latina haviam mantido muitas vezes entre si uma rivalidade histórica que dificultava sua aproximação e uma eventual coordenação nos foros internacionais.

No hemisfério, a segunda guerra mundial levava os EUA e a América Latina a promoverem a defesa coletiva das Américas. Na Conferência de Chapultepec, em 1945, eles concordaram em estabelecer um mecanismo permanente de segurança coletiva, que se materializou no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, no Rio de Janeiro. No ano seguinte foi estabelecida a Organização dos Estados Americanos em Bogotá¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 335.

¹⁷⁷ Storrs, K. L. Op. cit., p. 125.

Tendo em vista, porém, o novo papel dos EUA no mundo, a América Latina deixou de ser a área prioritária das relações exteriores do país. A OTAN e o Plano Marshall mostraram claramente que a prioridade agora era concedida à Europa Ocidental.

Quando a Guerra da Coreia chamou a atenção para a Ásia, os Estados Unidos passaram também a dar atenção ao Sudeste Asiático, ao Oriente Médio e à África. A América Latina, que parecia menos vulnerável, passou a ter um tratamento muito secundário, ressentindo-se do fato.

No fim da década de cinquenta, havia-se pois reduzido a esperança da América Latina de que os Estados Unidos adotassem um plano Marshall para a região e haviam surgido vários sinais de impaciência com relação à potência hegemônica. Continuava, porém, predominando a tendência de reivindicar um tratamento especial para a região, implicitamente em troca de um “bom comportamento internacional”.

Nesse contexto, foi lançada a Operação Pan-Americana, capitaneada por Juscelino Kubitschek, que havia representado uma primeira iniciativa de coordenação de políticas externas dos países latino-americanos, para demandar mudanças no tratamento dado à região. Contudo, a mencionada iniciativa limitara-se ao âmbito regional e não se espraiara para o grande foro multilateral global das Nações Unidas.

Além disso, não se tratava de adquirir maior independência com relação à predominância hegemônica dos Estados Unidos, mas sim de buscar um melhor tratamento em termos econômico-comerciais. Tal atitude visava inclusive evitar o enfraquecimento dos laços com os EUA e uma eventual aproximação com os regimes comunistas.

Com a Operação Pan-Americana cresceu também a influência de ideias desenvolvimentistas, como as do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Além disso, aumentaram as pressões de governos reformistas e mesmo revolucionários, como o de Cuba, que tiveram um impacto importante sobre o sistema interamericano¹⁷⁸.

Ao mesmo tempo, a Revolução Cubana desafiara com êxito o antigo alinhamento da América Latina aos Estados Unidos da América. Pela primeira vez, um país em desenvolvimento testara os limites da antiga ordem política internacional. Além disso, com a malograda invasão da

¹⁷⁸ Wahrendorff Caldas, R. *A Política Externa do Governo Kubitschek*, p. 58.

Baía dos Porcos, os Estados Unidos da América começaram a buscar o isolamento de Cuba.

Além disso, a Revolução despertara uma ameaça de geração de focos de subversão em países da região. Os Estados Unidos adotaram para a América Latina uma política de “resposta flexível”, concebida para dar àquele país maior número de opções do que a da “retaliação maciça”, pela qual buscava opor-se à formação de “focos” guerrilheiros apoiados por Cuba¹⁷⁹.

O movimento não alinhado e a revolução cubana tiveram, pois, uma grande influência sobre a América Latina. Com efeito, o movimento de Fidel Castro mostrara pela primeira vez que era possível desenvolver uma política completamente independente e até antagonica aos Estados Unidos da América no continente americano.

Ao mesmo tempo, porém, a própria existência do regime cubano, embora tivesse provocado certas mudanças positivas na política norte-americana com relação à América Latina, entre elas o lançamento da Aliança para o Progresso, também levou à demarcação de limites do ponto de vista dos Estados Unidos da América.

Ficou claro no continente que era necessário desenvolver reformas sociais que afastassem o perigo comunista e que era possível ter políticas externas mais independentes do grande país do norte. Por outro lado, não era aceitável para os Estados Unidos da América o desenvolvimento de novas Cubas no continente.

Nesse contexto, também é bom lembrar o efeito cubano sobre os movimentos reformistas e revolucionários na América Latina e em outras partes do mundo. Embora esse efeito não tenha tido influência direta sobre a PEI, ele certamente constituiu um fator indireto nas relações internacionais do Brasil no período considerado.

A revolução cubana provocou, pois, uma mudança importante nas percepções de todo o espectro ideológico, desde a extrema direita até a extrema esquerda. O fato de que um pequeno grupo de revolucionários infiltrados em Cuba a partir da Sierra Maestra tenha logrado tomar o poder e manter-se nele, apesar da crescente oposição norte-americana e de outros países da América Latina, criou uma série de ilusões sobre o poder da revolução naquele momento.

¹⁷⁹ Seixas Corrêa, L. F. Op. cit., p. 48.

A esquerda revolucionária passou a acreditar que era possível repetir o fenômeno em outros lugares, independentemente das condições locais que contribuíram para o êxito da revolução cubana. E a partir de então multiplicaram-se na América Latina os focos revolucionários, que recebiam o apoio cubano para tentar tomar o poder.

A direita latino-americana de certa maneira adotou a mesma crença, tornando-se mais ativa e vocal na resistência às ideias revolucionárias. Talvez se possa inclusive dizer que elas passaram a convencer outros setores da necessidade de sua tomada do poder pela força para evitar o perigo comunista.

Nos Estados Unidos da América, por sua vez, prosperou a ideia, também defendida por grupos reformistas não revolucionários da América Latina, de que era preciso promover reformas políticas e sociais na região. Essas reformas funcionariam como elemento de defesa contra o mesmo perigo comunista.

O início da década de sessenta foi, portanto, na América Latina assim como em outras regiões em desenvolvimento, uma época de grandes embates entre as várias correntes ideológicas. Essa foi provavelmente a principal razão pela qual as questões internas e externas estiveram tão imbricadas, não só no Brasil, mas também em outras partes da região, na época da adoção da PEI.

A renúncia de Jânio e a tentativa de golpe contra Goulart, por exemplo, foram não apenas um fenômeno interno brasileiro, mas também uma manifestação da crise nos países democráticos da América Latina. Com efeito, o conflito entre Cuba e os Estados Unidos constituiu um problema para as democracias na América Latina, uma vez que elas insistiram em defender o direito à autodeterminação, enquanto os Estados Unidos pressionavam para que mudassem de posição.

É bem verdade que, no início do Governo de Jânio Quadros, as correntes reformistas da América Latina já se estavam desencantando com o “exemplo cubano”. Com efeito, a série de posições adotadas por Fidel Castro levaram à certeza de que Cuba, longe de desenvolver uma política independente, na verdade simplesmente mudara de aliado, passando a fazer parte do bloco soviético.

Além disso, a crise dos mísseis, em outubro de 1962 constituiu um marco importante nessa questão. Em última análise, ela acabou deixando claro que os Estados Unidos da América não tolerariam qualquer atitude

de países latino-americanos que viessem a constituir uma ameaça real àquele país.

Também importante foi a política norte-americana com relação ao continente a partir do lançamento da Aliança para o Progresso. Embora sem admiti-lo o Governo norte-americano tomou por base a Operação Pan-Americana e ela pode ser vista como uma estratégia contra o medo da cubanização da América Latina, representando o que se chamou a “nova fronteira” da política externa norte-americana, o primeiro movimento de renovação desde a era Roosevelt¹⁸⁰.

A própria crise cubana gerou um receio norte-americano de que outros países da América Latina escapassem de sua influência. Isso levou os Estados Unidos a adotarem uma atitude mais condescendente com relação a veleidades de independência, sempre que elas não representassem uma guinada para o bloco soviético. E o conflito entre Cuba e os Estados Unidos passava a ser um problema de política nacional para os países da região¹⁸¹.

Além do Brasil, a situação também estava instável no Equador e chegou a constituir-se em um confronto social, tendo em vista o litígio fronteiriço com o Peru e a questão de Cuba. Segundo o Embaixador brasileiro em Quito, havia condições para que uma revolução eclodisse, tal como ocorrera na Bolívia e em Cuba¹⁸².

A denúncia de que grupos castristas faziam exercícios militares e se preparavam para a guerrilha com o financiamento de Cuba, ligada à denúncia do contrabando de armas através dos portos de Esmeralda e San Lorenzo tornava o país “vulnerável”. Acrescente-se a possibilidade crescente de um conflito armado com o Peru, sobretudo depois que o Equador proclamara unilateralmente a nulidade do Protocolo do Rio de Janeiro¹⁸³.

Sob uma pressão política e econômica cada vez maiores, o Presidente Velasco Ibarra desejava aparentemente valer-se do caos e proclamar-se ditador. Naquela época, as Forças Armadas acabaram exigindo do Presidente uma definição diante do comunismo e este teve de arrefecer sua defesa da não intervenção contra o regime de Fidel Castro¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Gibson Barboza, M. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*, p. 54.

¹⁸¹ Moniz Bandeira. *Estado Nacional*, p. 134.

¹⁸² Telegrama da Embaixada em Quito à Secretaria de Estado.

¹⁸³ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 134.

¹⁸⁴ Idem, p. 136.

A situação ficou, porém, mais tensa depois que, em fins de outubro de 1961, uma rebelião popular em Cuenca, que se alastrou para outras cidades, levou à decretação da lei marcial. O Vice-Presidente, Arosemena Monroy, apoiado pela esquerda, foi proclamado Presidente e conseguiu prevalecer na crise constitucional que se seguiu, organizando uma coalizão pluripartidária. A crise acabou levando ao fortalecimento da defesa da não intervenção em Cuba¹⁸⁵.

Um episódio semelhante ocorreu em Buenos Aires em setembro de 1961, pouco depois da visita clandestina de Che Guevara à cidade, que acabou vazando para a imprensa. O Cônsul de Cuba, Vitalio de la Torre, solicitou asilo e a Frente Democrática Cubana divulgou documentos diplomáticos com instruções confidenciais do Governo de Havana (Carlos Olivares), no sentido de promover infiltrações e sabotagens na Argentina.

Fronzizi foi informado do fato em Nova York, onde pretendia pronunciar um discurso ante a Assembleia Geral da ONU. A caminho havia passado no Rio de Janeiro e conferenciado com Goulart, quando ambos reafirmaram os termos da Declaração de Uruguiana.

Ao avistar-se com Afonso Arinos em Nova York, Frondizi disse acreditar que seria deposto. Manifestou ademais preocupações com a ameaça militarista na América Latina, como maneira de lograr uma intervenção contra Cuba, dentro da estratégia de contrainsurreição que passara a ser utilizada pelo Governo norte-americano e pela Junta Interamericana de Defesa¹⁸⁶.

A essa altura, oito países latino-americanos já haviam rompido relações diplomáticas com Cuba. A Colômbia estava prestes a fazê-lo e o Embaixador de Cuba em Caracas havia sido declarado “persona non grata”. Frondizi não queria romper com Cuba, mas sentia-se cada vez mais pressionado a fazê-lo.

A Argentina de Frondizi não havia concordado com a proposta de Quadros de formar um bloco neutralista na América Latina. No entanto, parecia cada vez mais inclinada a preencher o vácuo neutralista deixado pela renúncia do Presidente brasileiro¹⁸⁷.

Cedendo, porém, a pressões dos militares e de outros setores internos argentinos, bem como dos norte-americanos, Frondizi acabou por romper

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 139.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 141.

¹⁸⁷ Moniz Bandeira. *Op. cit.*, p. 146.

relações com Cuba, a 8 de fevereiro de 1962, negando assim a posição que assumira pouco antes na VIII Reunião de Chanceleres Americanos em Punta del Este.

Na verdade, o presidente argentino tomara essa atitude para manter-se como Chefe de Estado, na esperança de ganhar as eleições que se aproximavam. Depois da posição que fora obrigado a assumir com relação a Cuba, a União Cívica Radical de Frondizi foi, porém, amplamente derrotada pelo Justicialismo peronista, que venceu em 10 das 14 províncias, inclusive Buenos Aires¹⁸⁸.

Frondizi concordou em decretar a intervenção em seis provinciais das 10 onde o peronismo havia ganhado, mas não conseguiu colocar-se, como pretendia, como árbitro entre os peronistas e as Forças Armadas. Acabou sendo deposto pelos militares, que, por pressão dos norte-americanos, evitaram, porém, tomar o poder, passando-o ao Presidente do Senado, José Maria Guido¹⁸⁹.

Os Estados Unidos ficaram ainda assim em situação delicada para reconhecer o novo governo, temerosos de que isso encorajasse golpes militares no Peru, Equador e República Dominicana onde os militares também conspiravam.

O Presidente da Venezuela, Romulo Betancourt, por sua vez, telegrafou a Kennedy e a outros Chefes de Estado para manifestar sua preocupação quanto ao futuro da Aliança para o Progresso. Retirou também todo o pessoal diplomático da Embaixada Venezuelana em Buenos Aires e estabeleceu a doutrina Betancourt, segundo a qual a Venezuela não reconheceria governos oriundos de golpes de Estado¹⁹⁰.

Os Estados Unidos demoraram a reconhecer o governo de Guido, relutantes em aceitar um regime resultante de um golpe de força e contrário aos pressupostos da Aliança para o Progresso. A União Soviética e todos os países socialistas, porém, reconheceram imediatamente o novo Governo.

O Governo brasileiro ficou apreensivo com a instalação de um regime de força em Buenos Aires. Mais ainda porque o Brasil nunca tivera uma cooperação tão estreita com a Argentina quanto no tempo de Frondizi, tanto no governo Kubitschek, quanto na época de Quadros

¹⁸⁸ Idem, p. 151.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 154.

¹⁹⁰ Ibidem, p. 155.

e agora de Goulart. Iniciada com a Operação Pan-Americana, essa cooperação culminara com os acordos de Uruguiana, que constituíra um multiplicador da atividade diplomática¹⁹¹.

A insistência do governo norte-americano, através do Departamento de Estado, do Pentágono e da CIA em isolar Cuba acabou transformando-se numa ameaça cada vez maior ao regime democrático na América Latina.

A Conferência de Punta del Este contribuiu para o golpe de estado na Argentina e agravou a crise política no Equador. Depois da ruptura argentina com Cuba, aumentaram no Equador boatos de que o Presidente Arosemena Monroy seria obrigado a romper com Cuba, tendo-lhe os militares enviado em março de 1962 uma mensagem dando-lhe 72 horas para tal. Em maio o Equador, forçado pelos Estados Unidos e pelos militares equatorianos, acabou encerrando suas relações diplomáticas com Cuba.

A Situação da África

A África sofria um grande despertar no momento em que a PEI foi adotada. O fim da guerra da Argélia e a independência de uma série de novos países com relação a suas metrópoles levava a uma grande solidariedade no continente africano, tendo os novos países desenvolvido uma aproximação que se consubstanciou em uma série de reuniões.

Entre os centros da nova conjunção de forças, destacava-se Gana, que conquistara a independência em 1956, antes da onda que levou a maior parte dos países da África negra à independência. Sua capital acolheu as primeiras reuniões dos novos países independentes, e funcionou como ponto de irradiação de duas grandes correntes que surgiram na África: o nacionalismo e o pan-africanismo.

O aparecimento e o desenvolvimento dessas ideias estavam profundamente ligados à personalidade de Kwame Nkrumah, que instalou um regime estável e recebeu o apoio de vários setores da população.

Talvez o maior rival de Gana na liderança do movimento pan-africanista na África Ocidental tenha sido a Nigéria, devido à sua grande base geográfica, econômica e demográfica, bem como ao desenvolvimento pan-africanista na África Ocidental.

¹⁹¹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 156.

Em maio de 1961 os países da África Ocidental reuniram-se em Monróvia, para tratar, entre outros temas, das possibilidades de constituir uma federação de Estados. A Conferência de Casablanca também decidiu questões relativas ao problema do Congo, com a presença de tropas ganenses no Congo.

Também importante foi a constituição do Grupo de Casablanca, em que Gana e a República Árabe Unida tiveram um papel fundamental. As relações bilaterais entre os dois países refletiram o choque de duas grandes ideologias da época: o pan-africanismo e o pan-arabismo¹⁹².

Cabe também notar que a então Comunidade Econômica Europeia procurou manter com os novos Estados africanos a mesma associação estabelecida pelo Tratado de Roma com vários deles quando ainda territórios ultramarinos. Para o Brasil, essa associação se traduzia em restrições quantitativas e obstáculos tarifários para seus produtos primários, cuja entrada livre no Mercado Comum Europeu lhe era prejudicial.

Para os Estados africanos, porém, tratava-se de benefício importante, que exercia sobre eles uma grande atração. Era, portanto necessário que a posição brasileira não representasse um sinal de hostilidade para com o desenvolvimento da economia daqueles países¹⁹³.

¹⁹² Telegrama nº 72, de instruções ao Embaixador do Brasil em Acra, de 23 de agosto de 1961.

¹⁹³ Telegrama nº 73, de instruções ao Embaixador do Brasil em Acra sobre o desempenho da Missão em matéria econômica.

Capítulo 2

Discurso e Implementação da Política Externa Independente

A. Considerações Gerais

A PEI foi lançada por Jânio Quadros e continuada por João Goulart. Não existe um consenso sobre a relevância histórica e a intensidade de sua diferenciação com o período imediatamente anterior. Certos autores¹⁹⁴ atribuem-lhe pouca importância, enquanto outros¹⁹⁵ a veem como a primeira mudança realmente significativa desde Rio Branco. Mas não há dúvida de que ela representou pelo menos certo ponto de inflexão da política externa brasileira.

Foi implementada por cinco Ministros das Relações Exteriores, seis se contarmos que Afonso Arinos foi reconduzido à pasta em 1962. Porém pode ser vista como uma unidade em termos de processo, embora não propriamente como um projeto pormenorizado¹⁹⁶.

A.1. Características da PEI

a) Caráter Universal e Aproximação dos Países em Desenvolvimento

Em contraste com o caráter prioritariamente pan-americano da política externa de Juscelino Kubitschek, a política externa de Jânio

¹⁹⁴ Entre eles Amado Luiz Cervo em *O Desafio Internacional*, p. 39.

¹⁹⁵ Tais como Olga Nazario em *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy*, p. 19.

¹⁹⁶ Cervo, A. e Bueno, C. *História da Política Exterior do Brasil*, p. 278.

Quadros adotou uma visão universal e pragmática das relações exteriores do Brasil. Embora tenha dado a entender que era simpático à experiência socialista¹⁹⁷, Jânio evitou colorações ideológicas¹⁹⁸, mantendo-se, porém, fiel ao mundo ocidental e se aproximando das teses terceiro-mundistas.

Criada em um mundo dividido em dois blocos, a PEI buscou obter vantagens para o país como resultado dessa divisão. Sublinhando seu empenho na autodeterminação dos povos, reivindicou uma maior liberdade para o Brasil no mundo, levando em consideração seus interesses econômicos¹⁹⁹.

Procurou diversificar as relações diplomáticas do Brasil, principalmente no campo econômico e comercial, incorporando a Europa Oriental ao universo das relações do Brasil. Tendeu também assumir uma nova liderança entre os países em desenvolvimento, mirando-se no exemplo de líderes como Nasser, Tito e Nehru, que pretendiam consolidar e ampliar a independência política do Terceiro Mundo²⁰⁰. Precisou, porém, como prioridades as relações com a África Subsaariana e na América Latina²⁰¹, o que representou uma nova dimensão da política externa brasileira.

Afastou-se, contudo de seus aliados tradicionais – os países desenvolvidos e principalmente os Estados Unidos da América. Por isso foi vista como uma reação nacionalista, que buscou livrar o Brasil da dependência do comércio e dos empréstimos norte-americanos²⁰².

Ao mesmo tempo, tentou diminuir os males financeiros do Brasil, através de negociações simultâneas com os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o bloco soviético. Logo no início de seu Governo, Jânio Quadros enviou Walther Moreira Sales a Washington e Roberto Campos à Europa. Enquanto isso, seu Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, buscava estabelecer acordos com o bloco comunista²⁰³.

¹⁹⁷ Durante sua visita a Cuba, em março de 1960.

¹⁹⁸ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 279.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ Abreu, F. *L'Evolution de la Politique Africaine du Brésil*, p. 15.

²⁰¹ Sibeck, G. P. *Brazil's Independent Foreign Policy*, p. 1.

²⁰² Sibeck, G. P. Op. cit., p. 8.

²⁰³ Skidmore, T. Op. cit., p. 245.

b) Objetivos

O objetivo principal da PEI foi aumentar a participação brasileira nas questões internacionais e utilizar as relações com outros países como um instrumento real de desenvolvimento econômico. Para Jânio Quadros, o Brasil representava uma “nova força” preparada para trazer e sustentar, no jogo das pressões mundiais, o potencial econômico e humano que representava²⁰⁴.

Nesse contexto, os dois objetivos principais da PEI foram: 1 – manter os ideais democráticos comuns ao mundo ocidental, mas ao mesmo tempo aproximar-se dos países vizinhos e das Nações afro-asiáticas na batalha contra o subdesenvolvimento e o colonialismo e em prol da liberdade econômica e política; e 2 – não se ligar a nenhum bloco estrangeiro ou grupo de países em particular, mantendo sua liberdade absoluta para efetuar suas próprias decisões²⁰⁵.

Os pontos principais da política externa de Jânio Quadros foram traduzidos na seguinte agenda: “1– respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil no mundo livre; 2– ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista; 3– contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais quer no plano regional quer no mundial; 4– expansão do comércio externo brasileiro; 5– apoio decidido ao anticolonialismo; 6– luta contra o subdesenvolvimento econômico; 7– incremento das relações com a Europa em todos os planos; 8– reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às Nações da África e da Ásia; 9– estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; 10– fidelidade ao sistema interamericano; 11– continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana; 12– apoio constante ao programa da Associação do Livre Comércio Latino-Americano; 13– a mais íntima e completa colaboração com as Repúblicas irmãs da América Latina em todos os planos; 14– relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; 15– apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.”²⁰⁶

²⁰⁴ Artigo de Jânio Quadros na Revista *Foreign Affairs*, em outubro de 1961.

²⁰⁵ *Idem*.

²⁰⁶ Mensagem do Presidente Jânio Quadros ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961.

A PEI relacionou-se, pois, diretamente com o processo de desenvolvimento econômico e a mudança da estrutura social do país, promovendo uma identificação com essa temática de uma maneira antes desconhecida na história diplomática do país²⁰⁷. Também constituiu o produto e o reflexo de um sistema político característico de um país capitalista dependente, com as contradições do tipo de capitalismo desenvolvido pelo Brasil²⁰⁸.

Logo em seu primeiro discurso no rádio, Jânio enfatizou que o Brasil pretendia comerciar com todas as nações do mundo, inclusive as socialistas²⁰⁹. O país seria amigo de todas as nações ocidentais, mas não cooperaria com a manutenção da dominação política e econômica dos povos coloniais²¹⁰.

Alguns críticos viram nessa postura um interesse mercantilista, que tentava enfrentar a redução dos preços das matérias-primas com a abertura de novos mercados, principalmente nos países socialistas e na África²¹¹. Mas na verdade a PEI foi muito além do aspecto comercial, pretendendo dar ao Brasil uma feição que julgava mais adequada para a promoção do seu desenvolvimento.

Além disso, a posição de independência revelou um novo pragmatismo, que permitiu adotar, para cada problema ou questão concreta, uma linha de conduta mais próxima dos objetivos traçados, sem ligação prévia com blocos de nações ou ideologias²¹². Foi além da definição do interesse nacional em vista da modificação do processo de desenvolvimento interno, fundado na maior participação do país no mercado internacional²¹³.

c) Predominância do discurso e atuação político-ideológicos

Houve na PEI, sobretudo inicialmente, uma predominância do discurso e atuação político-ideológicos. Temas como o desarmamento,

²⁰⁷ Abreu, F. Op. cit., p. 3.

²⁰⁸ Idem, p. 17.

²⁰⁹ Transcrição da fala de Jânio Quadros no programa “A Voz do Brasil”, apud. Pinheiro, L. A. *Jânio, Jango & Cia*, p. 8.

²¹⁰ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 61.

²¹¹ Abreu, op. cit., p. 15.

²¹² Idem, p. 16.

²¹³ Wallis, V. *La Experiencia de Brasil con una Política Exterior Independiente*, apud Abreu. Op. cit., p. 15.

o neutralismo e os esforços de mediação das superpotências, o combate ao colonialismo, entre outros, predominaram, muito embora as questões econômicas e principalmente a promoção do desenvolvimento, estivessem sempre subjacentes.

Pouco a pouco, porém essas últimas questões ganharam terreno, centradas principalmente na gestação da UNCTAD, que acabou sendo criada já na transição para o regime militar, em 1964.

d) Reação Interna à PEI

A PEI afastou-se claramente de várias teses dos patrocinadores udenistas da candidatura de Jânio Quadros. Encontrou, em consequência, grande dissensão interna principalmente por parte de segmentos conservadores, enfraquecendo uma das bases de poder do Presidente: as Forças Armadas²¹⁴.

Entre as políticas mais contestadas, destacaram-se o apoio à discussão sobre a participação da China na ONU, a intenção de reatar relações com a URSS e o apoio a Cuba. Tais políticas causaram a indignação de conservadores como o Cardeal Jaime de Barros Câmara, do Rio de Janeiro, e o Almirante Pena Boto, presidente da Campanha Anticomunista Brasileira²¹⁵.

Alguns a consideraram um disfarce para desviar a atenção do país do impopular programa de estabilização econômica. Os próprios Estados Unidos pareciam dispostos a aceitar a posição do Brasil com relação a Cuba como o preço para a aplicação do remédio prescrito pelo Fundo Monetário Internacional²¹⁶. Outros a consideraram uma maneira de atrair ou conservar o apoio de segmentos situados à esquerda do espectro político do momento, os quais se opunham sistematicamente ao alinhamento automático com os norte-americanos e pregavam a adoção de um modelo autônomo de desenvolvimento.

e) Influência das Questões Internas e do Panorama Internacional

As questões internas e o panorama internacional estiveram profundamente imbricados à época da PEI. Talvez por isso, em nenhum

²¹⁴ Pinheiro, L. A. *Jânio, Jango & Cia*, p. 21.

²¹⁵ *Idem*.

²¹⁶ Skidmore, T. *Op. cit.*, p. 246.

outro momento da história brasileira a política externa logrou ter um lugar de tanto destaque na vida nacional²¹⁷.

A PEI foi grandemente influenciada por fatores externos, sobretudo a efervescência do momento internacional no início da década de sessenta, já descrito na letra d do capítulo 1²¹⁸. Mas esses fatores não são suficientes para explicar sua existência.

Além disso, em janeiro de 1961, quando Jânio Quadros tomou posse, embora tivesse havido um tímido início da *détente*, a Guerra Fria ainda se encontrava no auge e dois grandes momentos de tensão – a crise de Berlim e a dos mísseis em Cuba – ocorreram, em agosto de 1961, pouco antes da renúncia de Jânio, e em outubro de 1962, em pleno governo parlamentarista de João Goulart. O mundo apresentava em consequência, cristalizações claras e opções mais ou menos reduzidas, embora modelos como o nasserista e o indiano, entre os países em desenvolvimento, mostravam a existência de um espaço para a independência²¹⁹.

O modelo cubano, se por um lado desenvolvera total autonomia com relação aos Estados Unidos, por outro lado vinha desenvolvendo uma dependência crescente com a União Soviética. Além disso, como mencionado mais acima, sua própria existência marcara um limite para a tolerância dos Estados Unidos, que não pretendiam permitir a criação de novas Cubas no hemisfério.

Mas os fatores internos tiveram uma influência ainda maior na elaboração e implementação da PEI. Eles vão além das contingências do momento e estão relacionados com as forças profundas da sociedade brasileira²²⁰.

O primeiro e mais importante estava presente desde o tempo do primeiro governo de Getúlio Vargas, quando a preocupação com o desenvolvimento passou a constituir o objetivo central da política externa brasileira. Esse objetivo central perdura até hoje.

²¹⁷ Abreu, F. Op. cit., p. 15.

²¹⁸ Em entrevista ao autor, em dezembro de 1996, o Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro disse ver a PEI como um “aggiornamento” da política externa brasileira em face das mudanças da situação internacional do momento, as quais refletem um crescimento heterogêneo dos atores do sistema, além do avanço da coexistência pacífica entre as duas superpotências e o fim do bipolarismo radical.

²¹⁹ Entrevista com o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em setembro de 1999.

²²⁰ Utiliza-se aqui a teoria desenvolvida por Renouvin e Duroselle em seu livro *Tout Empire Périra*.

A questão de como utilizar as relações exteriores para promover o desenvolvimento brasileiro já vinha movimentando a elite brasileira há anos. Ela foi objeto de grandes discussões internas das quais participaram integrantes das duas correntes mencionadas, a que defendia o desenvolvimento associado aos países desenvolvidos, sobretudo aos Estados Unidos, e a que preferia um desenvolvimento autônomo.

Iniciado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, esse debate prosseguiu até o começo da década de noventa e os governos que se seguiram à ditadura Vargas adotaram linhas de política externa em que predominavam uma ou outra tendência. O governo Dutra preferiu a linha do desenvolvimento associado; o segundo governo Getúlio Vargas tentou, com sucesso relativo, a linha do desenvolvimento autônomo e o governo Kubitschek optou por uma direção mista.

Quando Jânio Quadros chegou ao poder, esse debate se intensificara. Como o novo Presidente representava a oposição ao governo anterior, seria natural que defendesse uma linha oposta à defendida por Juscelino. Mas essa simplificação não reflete a complexidade do momento e das forças que o levaram ao poder.

Jânio foi eleito pela UDN, de tendências conservadoras, que representava a elite empresarial e a classe média. O partido favorecia medidas ortodoxas de controle à inflação e defendia uma política externa ligada ao mundo capitalista em geral, sobretudo aos Estados Unidos da América.

Contudo, a grande votação do Presidente indicava que grupos “progressistas” haviam contribuído para sua vitória. Esses grupos estavam ligados às forças nacionalistas, que ganharam terreno não apenas no Brasil, mas em vários outros países desenvolvidos e em desenvolvimento na época, e que favoreciam o desenvolvimento autônomo.

É bem verdade que o eleitorado brasileiro sempre tendeu ao voto personalista, independentemente das tendências políticas de cada candidato. Contudo, o fato de que foi eleito como Vice-presidente o candidato que fazia oposição a Jânio, João Goulart, reforçou a ideia de que o eleitorado pretendia uma mudança, apoiando tendências nacionalistas e reformistas.

O modelo de industrialização interna com o concurso do capital estrangeiro, adotado por Juscelino Kubitschek, propiciara um grande crescimento econômico. Mas ao mesmo tempo contribuíra para aumentar

as importações de máquinas e equipamentos, bem como as remessas de lucros ao exterior, além de desatar forças inflacionárias que ameaçavam as perspectivas de crescimento econômico e desenvolvimento.

Tornava-se, pois, premente controlar a inflação e expandir as exportações brasileiras, de modo a garantir a continuação do crescimento. Talvez por isso as forças profundas que levaram Jânio ao poder e contribuíram para a adoção da PEI tenham favorecido a mistura de uma política interna ortodoxa com uma política externa mais heterodoxa e progressista.

Finalmente, talvez o fator mais importante para o desenvolvimento da PEI foi o que se denominou o “nacionalismo patriótico brasileiro”, isto é, um “desejo de ver o Brasil desenvolver-se e ser reconhecido como um grande poder econômico e político”. Ele levava o povo brasileiro a se considerar o mais democrático de todos os povos e ver o Brasil “como um poder econômico do futuro e quiçá de então”.

Os brasileiros não sentiam haver uma relação emocional com os Estados Unidos porque estes não corresponderam às ambições políticas e econômicas do país e muitos viam igualmente a União Soviética e os Estados Unidos como antagonistas com relação aos interesses brasileiros.

Além disso, tinham uma visão muito específica de si mesmos, achando que o Brasil: a- era um país único; b- possuía os recursos naturais e o potencial industrial para tornar-se um parceiro maior nas relações internacionais; e c- deveria atingir suas posições por processos independentes²²¹.

Os fatores internos também foram importantes para a grande reversão da política externa brasileira depois que os militares tomaram o poder. São principalmente tais fatores que explicam o retorno a um alinhamento automático semelhante ao adotado pelo Governo Dutra pouco depois do fim da segunda guerra mundial.

É bem verdade que em vários outros países da América Latina os militares chegaram ao poder, com o apoio dos Estados Unidos e com base em uma política de segurança nacional que trouxe a Guerra Fria para dentro do país. Isso levou a especulações no sentido de que a influência (externa) norte-americana terá sido determinante para essa situação.

²²¹ O nacionalismo patriótico foi descrito com as características mencionadas acima em ofício enviado pelo Consulado norte-americano em Curitiba ao Departamento de Estado, em 12 de dezembro de 1960.

Ainda assim a influência das forças internas parece ser a explicação mais plausível para o retorno de uma política em que o confronto Leste-Oeste foi colocado na linha de frente quando a *détente* entre as superpotências registrava grandes progressos. As forças internas mais conservadoras uniram-se a certos interesses internacionais para fazer face, segundo alguns, a uma ameaça comunista, ou, segundo outros, a uma linha nacionalista exacerbada que pretendia adotar reformas por consideradas inaceitáveis.

f) Responsabilidade pelo traçado

Discute-se muito sobre quem teria sido o autor da PEI. Para muitos observadores, a maior parte do crédito deve ser dado ao próprio Presidente Jânio Quadros, influenciado pelos escritos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e pela posição de grandes líderes internacionais, como Nasser, Nehru e Tito.

Contudo, o Ministério das Relações Exteriores teve desde o princípio um papel mais relevante do que se tende a pensar, não apenas na implementação, mas também no traçado da mencionada política. Sabe-se que San Tiago Dantas foi seu principal defensor à época do parlamentarismo, quando Ministro das Relações Exteriores de João Goulart e que ele também foi responsável pelo aperfeiçoamento da PEI.

Mas o que é menos conhecido é que o Embaixador Ramiro Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores à época do Presidente João Batista Figueiredo, teve um papel relevante no traçado da PEI. Segundo o próprio Guerreiro, em entrevista ao autor, ele havia sido pouco antes removido de Washington para o Rio quando Jânio Quadros assumiu o poder e havia participado durante três meses da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

Ao regressar o então jovem diplomata havia feito três memorandos propondo mudanças na posição brasileira em questões que pouco depois se tornariam fundamentais para a PEI. Tratava-se de três questões que requeriam, no seu entender, uma mudança de decisão ou o abandono de posições ambíguas então adotadas pelo Governo brasileiro, em vista da evolução do tratamento dessas questões no seio das Nações Unidas.

Aparentemente esses memorandos chegaram ao conhecimento de Jânio Quadros, que convidou Guerreiro a elaborar a parte do capítulo

sobre política externa da mensagem de Jânio Quadros ao Congresso. Para a confecção do discurso, Jânio deu apenas umas poucas indicações e praticamente não fez alterações no projeto de Guerreiro.

Os memorandos versavam sobre três assuntos. O primeiro referia-se à votação da questão chinesa na ONU. O Brasil, ao contrário de vários países em desenvolvimento, vinha votando contrariamente à apresentação das credenciais da China Continental na Assembleia Geral da ONU. A cada ano aumentava o número de países que queriam aceitar as mencionadas credenciais e em 1960 ficara praticamente claro que a tática de impugnar a presença de Pequim já não funcionava.

Surgiu então a ideia de que a Nova Zelândia tomaria a iniciativa de uma forma que aceitasse as credenciais de Pequim. Alguns achavam que seria possível aceitar as credenciais da China comunista, mas não sua delegação. O memorandum de Guerreiro não requeria uma decisão imediata, uma vez que uma nova Assembleia Geral da ONU somente ocorreria no ano seguinte. Além disso, não se tratava ainda de uma questão fundamental e o governo de Jânio não adotou uma posição clara quanto à questão, muito embora o Presidente se tivesse referido ironicamente a Formosa como “aquela ilha”.

O segundo memorandum referia-se à questão da independência dos territórios portugueses não autônomos. Em 1960 foi aprovada a resolução n. 1514, na 15ª sessão ordinária, que exigia providências imediatas de Portugal para a independência dos territórios não autônomos. O Brasil foi um dos três países, ao lado de Portugal e África do Sul, que votou contrariamente à resolução e o memorandum de Guerreiro propunha que o Brasil mudasse de voto para a próxima Assembleia Geral, após consulta prévia com Portugal.

Cabe lembrar que Portugal nem sequer considerava os territórios como colônias e eles não tinham uma administração descentralizada. O Brasil, por sua vez, firmara um Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, de 1952, pelo qual se obrigava, inclusive, à consulta sobre essas questões, o que representava um grande desgaste para nosso país.

O terceiro memorandum criticava a posição internacional do Brasil com relação ao Oriente Médio e também propunha que a reconsiderássemos²²².

²²² Essas informações foram dadas ao autor pelo próprio Embaixador Saraiva Guerreiro, em entrevista concedida em dezembro de 1996.

A influência do Itamaraty sobre o traçado e a implementação da PEI também aparece no depoimento do ex-Embaixador brasileiro junto às Comunidades Europeias, hoje Presidente da Companhia Vale do Rio Doce, Jorio Dauster, quando descreve o papel brasileiro na criação da UNCTAD. Dauster teve importante participação no processo, embora como Terceiro Secretário, e, de acordo com ele, a posição brasileira gestou-se a partir de uma iniciativa de outros países do Terceiro Mundo e da participação brasileira nas discussões na ONU.

Assevera ele que a Presidência da República, agora já à época de Goulart, nunca teve uma participação importante nas decisões sobre a posição brasileira e mesmo a área econômica do Itamaraty via a princípio a questão da UNCTAD em termos de uma expansão e melhor pagamento das exportações brasileiras de produtos de base e não como a possibilidade de uma nova ordem econômica internacional²²³.

g) Transformações

À primeira vista, a PEI parece ter sido um todo homogêneo. Com efeito, ela efetivamente apresentou grande continuidade em vários aspectos, tais como a defesa da autodeterminação, os maiores contatos com o Leste europeu e os países afro-asiáticos, a crítica ao colonialismo e a subordinação da diplomacia ao interesse nacional. Contudo, ela mudou de acordo com as mudanças políticas internas e externas²²⁴.

Algumas pequenas diferenças podem ser destacadas. Num primeiro momento, que correspondeu a grosso modo ao período do governo Jânio, a PEI situou-se em um quadro de referência de bipolaridade rígida, em que o valor supremo era a preservação da paz²²⁵.

Em consequência, a atuação diplomática multilateral assumiu, sobretudo, a característica neutralista de mediação entre as superpotências. Além disso, a mística criada em torno da personalidade de Jânio Quadros e o relacionamento formal com os Estados Unidos podem levar à interpretação da PEI a essa época como um “neutralismo tático”, que ambicionava ganhos no poder de barganha com os Estados Unidos.

²²³ Informações concedidas ao autor pelo Embaixador Jorio Dauster em entrevista concedida em julho de 1997.

²²⁴ Cruz, J. H. B. *Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira*.

²²⁵ *Idem*, p. 21.

A PEI não pareceu ademais encontrar em sua primeira fase formas concretas de encaminhamento da questão Norte-Sul, predominando uma visão pan-americanista de necessidade de auxílio econômico dos EUA²²⁶. Talvez isso se tenha dado porque, no contexto da Guerra Fria, os temas políticos, tais como descolonização e não intervenção, predominavam sobre os econômicos²²⁷.

Cabe notar que a tendência neutralista da PEI, mais marcante na sua primeira fase, sempre apresentou alguma ambiguidade. Alguns observadores a descreveram inclusive como um neutralismo que rejeita essa denominação.

A ambiguidade manifestou-se principalmente na recusa a participar como membro pleno do movimento não alinhado, preferindo manter-se como país observador. As razões apontadas para tal posição estavam ligadas às afinidades com a democracia e os valores cristãos, bem como de compromissos como o TIAR e o acordo militar com os EUA.

Mas tais razões dificilmente poderiam ser consideradas como obstáculos intransponíveis. Na verdade, Helio Jaguaribe já falara de um neutralismo pró-ocidental, por analogia ao neutralismo pró-oriental da Iugoslávia e a reunião preparatória do movimento não alinhado, no Cairo, aceitava acordos militares que não se situassem no contexto do conflito entre as grandes potências²²⁸.

Segundo explicação posterior de Affonso Arinos²²⁹, ao formular sua política o Brasil entendeu que dificilmente teria posição de destaque no movimento. Na hipótese de C. E. Martins²³⁰, a recusa do neutralismo poderia inclusive aumentar o poder de barganha brasileiro ante os EUA.

Dois acontecimentos contribuíram para as modificações de curso realizadas na PEI: a renúncia de Jânio Quadros, a 25 de agosto de 1961 e a crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962.

No plano interno, a renúncia levou a mudanças importantes. O Parlamentarismo trouxe a Câmara dos Deputados para o processo decisório, com debates frequentes em plenário com o Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas.

²²⁶ Ibidem, p. 3.

²²⁷ Ibidem, p. 5.

²²⁸ Ibidem, p. 4.

²²⁹ Arinos, A. *Política Externa Brasileira*, pp. 19-26.

²³⁰ Martins, C. E. *Brasil-Estados Unidos dos Anos 60 a 70*, p. 16.

Além disso, as diferenças na personalidade de Jânio e Jango reduziram a importância do Presidente e aumentaram a atuação do Chanceler e do Itamaraty na formulação e implementação da política externa. O Presidente envolveu-se cada vez mais com a crise interna, deixando ao Chanceler os ônus relacionados com a PEI, o que talvez explique a recusa do nome de San Tiago Dantas para Primeiro-Ministro e a influência posterior de Araújo Castro²³¹.

A PEI representara ademais para Jânio Quadros uma maneira de atrair elementos de esquerda para sua coalizão conservadora, enquanto João Goulart, um representante da esquerda, tinha de apaziguar os conservadores. Assim é, por exemplo, que o reatamento das relações diplomáticas com a URSS tornou-se muito mais difícil do que teria sido com Jânio, o mesmo acontecendo com a questão de Cuba.

O poder de barganha do Brasil reduziu-se então grandemente. Também o relacionamento do Brasil com os EUA passou de provocativo a conciliador²³².

No plano externo, o fim da crise de Cuba inaugurou uma fase de maior entendimento entre as potências, com o abrandamento das tensões e uma política de contatos diretos, que tornaram menos necessária uma terceira força. A mediação neutralista perdeu terreno a partir de então, pois a solução para a crise passou a ser negociada entre as superpotências, que assinaram, em agosto de 1963, o Tratado de Proscrição de Testes Nucleares sem a participação do Comitê de Genebra²³³.

Nessa segunda fase da PEI, que engloba o período de João Goulart, destacou-se a atuação de San Tiago Dantas. Sua tarefa foi importante no sentido de defender a PEI dos ataques de seus adversários e de explicitá-la de maneira mais coerente.

A essência da política desse período foi definida nos cinco pontos seguintes: a- contribuição à preservação da paz, através da coexistência pacífica e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; b- reafirmação e reforço dos princípios de não intervenção e de autodeterminação dos povos; c- aumento do mercado externo através de uma redução tarifária na América Latina e das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d- apoio à emancipação dos territórios não autônomos

²³¹ Cruz, J. H. B. Op. cit, p. 6.

²³² Idem, p. 7.

²³³ Idem.

qualquer que seja a forma jurídica utilizada; e e- formulação autônoma dos planos de desenvolvimento e de concessão ou aceitação da ajuda internacional²³⁴.

Além disso, na segunda fase ficou claro que a PEI estava bastante distante do neutralismo de certos países do Terceiro Mundo. Falando à imprensa uruguaia durante sua visita àquele país, em 25-26 de abril de 1963, o próprio Goulart definiu sua política externa não como uma terceira posição, mas como uma posição independente²³⁵.

Representativo dessa fase é também o discurso de Araújo Castro na ONU, em 1963, que rejeita os rótulos do neutralismo ou do não alinhamento, preferindo falar em afinidades com fatores de coesão entre os países em desenvolvimento, os chamados 3 Ds – desarmamento, que implicaria um contexto de segurança e paz internacional, desenvolvimento, que levaria à emergência econômico-social desses países, e descolonização, mediante o acesso dos países médios e pequenos aos centros de decisão. Essas eram questões fundamentais para os países em desenvolvimento, de cuja solução dependeriam a paz e a segurança internacionais²³⁶.

B. Relações bilaterais

B.1. Relações com os Países Desenvolvidos

A aproximação com os países em desenvolvimento trouxe certo distanciamento dos países desenvolvidos. As maiores mudanças foram efetuadas nas relações com os Estados Unidos da América.

B.1.1. Relações com os Estados Unidos da América

a) O Governo Jânio Quadros

Ao iniciar-se o Governo Jânio Quadros, os Estados Unidos haviam recentemente adotado uma nova política para combater o comunismo

²³⁴ San Tiago Dantas. *Política Externa Independente*, pp. 197-198.

²³⁵ Aerograma nº 743 da Embaixada dos Estados Unidos da América em Montevidéu ao Departamento de Estado.

²³⁶ Seixas Corrêa, L. F. Op. cit., p. 56.

internacional na América Latina, reformulando o conceito de segurança coletiva hemisférica oriunda do Tratado do Rio de Janeiro. Segundo o novo conceito, os Estados Unidos se encarregariam da defesa regional, enquanto as Forças Armadas assumiriam um papel de defesa interna através de um esforço para o desenvolvimento²³⁷.

Jânio Quadros teve uma posição ambivalente com relação aos Estados Unidos da América e sua política. Por um lado, prometeu reforçar os laços de amizade e aumentar as relações econômicas com aquele país. Por outro lado, enfatizou a absoluta independência da política externa brasileira²³⁸ e a extensão em que a pobreza separava o Brasil daquele país. Também ressaltou a necessidade de os Estados Unidos perceberem que o mundo ocidental devia provar que não apenas o planejamento comunista poderia promover a prosperidade das economias nacionais, podendo ela também ser alcançada com o planejamento democrático²³⁹.

Parecia com isso refletir a visão da maioria dos brasileiros, que tendia a definir suas questões internacionais tendo como ponto de referência os Estados Unidos da América. “Mesmo os acenos à União Soviética pareciam derivar mais de um desejo de demonstrar independência do que de um interesse positivo em criar novas associações para o Brasil”²⁴⁰.

Jânio procurou efetuar as correções na economia demandadas pelos norte-americanos para conseguir os créditos de que o Brasil necessitava. Ao mesmo tempo, porém, adotou métodos antagônicos ao vizinho do Norte²⁴¹, que foram vistos por certos setores norte-americanos e brasileiros como uma ameaça à solidariedade hemisférica. O “neutralismo” da nova política externa também foi visto por alguns como uma colaboração com o inimigo²⁴², mas tudo indica que a única questão que realmente provocou um desgaste nas relações entre os dois países foi a posição com relação a Cuba.

Como o objetivo básico da PEI era aumentar a independência do Brasil, o Governo brasileiro procurou reduzir a dependência com relação aos Estados Unidos da América. Aquele país era, porém, o maior investidor estrangeiro, o principal mercado para os produtos

²³⁷ Idem, p. 48.

²³⁸ Quadros Neto, J. e Gualazzi, E. L. B. *Jânio Quadros, Memorial à História do Brasil*, p. 86.

²³⁹ Artigo na revista *Foreign Affairs*, em outubro de 1961.

²⁴⁰ Ofício nº 26, de 12 de dezembro de 1960 do Consulado em Curitiba ao Departamento de Estado.

²⁴¹ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 32.

²⁴² Seixas Corrêa, L. F., Op. cit., p. 49.

brasileiros, o maior fornecedor de mercadorias e o único supridor de ajuda econômica e militar, não sendo possível realmente evitar a influência norte-americana²⁴³.

Quando Kennedy foi eleito, João Ribeiro Dantas, do Diário de Notícias, um aliado de Jânio, foi à Flórida cumprimentá-lo e sugeriu um encontro entre os dois novos Presidentes. Mas Jânio manifestou frieza quanto a essa possibilidade e tampouco aceitou um convite de Eisenhower para visitar os EUA, preferindo fazer um périplo por países em desenvolvimento.

Logo que Jânio assumiu a Presidência, John Kennedy, que também havia tomado posse pouco antes, enviou vários emissários para auscultar as opiniões dos países latino-americanos com relação a suas políticas. Entre esses países estava o Brasil.

Rapidamente ficou claro que Quadros se oporia a muitos dos objetivos norte-americanos: não concordou com o isolamento de Cuba; buscou relações de amizade com os países comunistas, especialmente a China comunista e a Coreia do Norte; condenou o colonialismo e o neocolonialismo; desenvolveu uma política própria na Comissão de Desarmamento; afirmou que o Brasil não pertencia a nenhum bloco; buscou uma posição de liderança na América Latina e, apesar de suas palavras, parecia implicitamente querer alinhar o Brasil com a Iugoslávia, Egito, Índia e Indonésia. Não obstante, ele sempre declarou que o Brasil permanecia simpático à causa do Ocidente²⁴⁴.

Apesar da posição do novo Presidente brasileiro, Kennedy optou por apoiá-lo. Parecia ele considerar que a perda do Brasil para o comunismo provavelmente significaria a perda de toda a América Latina²⁴⁵.

George McGovern, que cuidava do programa de alimentos para a paz, esteve no Brasil com Arthur Schlesinger Jr. pouco depois da posse de Jânio. Ambos ofereceram preencher as necessidades brasileiras de trigo e prometeram desenvolver um programa de distribuição de alimentos no Nordeste.

²⁴³ Storrs, K. L. Op. cit., p. 359.

²⁴⁴ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 74.

²⁴⁵ O Embaixador norte-americano no Brasil, John Moors Cabot, fez declaração semelhante na Fletcher School of Law and Diplomacy, na Tufts University, em Massachussetts. Apud Sibeck, G. P. Op. cit., p. 74.

Efetivamente, em 4 de maio de 1961, foi assinado o III Acordo sobre Produtos Agrícolas Brasil-EUA, em decorrência do qual o Brasil comprou um milhão de toneladas de trigo dos EUA. Os recursos decorrentes da venda do produto seriam emprestados pelos EUA para programas de desenvolvimento, sendo 20% destinados ao Nordeste²⁴⁶.

Pouco depois, veio ao Brasil o Chefe da Força Tarefa para a América Latina, Embaixador Adolf A. Berle, com o objetivo aparente de articular o apoio brasileiro à invasão de Cuba, a qual começaria com operações contra os ditadores Rafael Trujillo e François Duvalier. Ao Brasil caberia participar diretamente ou apoiar uma política de intervenção executada pela Venezuela, Colômbia, Nicarágua, Guatemala e El Salvador, com o apoio material dos Estados Unidos.

Segundo algumas fontes, Berle foi recebido com reserva por Jânio²⁴⁷, que lhe manifestou dúvidas quanto à aceitação de um crédito de US\$ 100 milhões e se negou a participar de qualquer manobra no exterior, dizendo que a questão cubana era um assunto bilateral entre os Estados Unidos da América e Cuba. Jânio declarou que uma iniciativa intervencionista contra Cuba causaria uma explosão no Brasil²⁴⁸ e, manifestou-se contrário à convocação de uma conferência de chanceleres para condenar o regime de Fidel Castro²⁴⁹.

Um mês depois, o Secretário do Tesouro, C. Douglas Dillon participou de uma reunião da Junta de Governadores do BID no Rio de Janeiro. Também voltou a discutir a questão de financiamentos ao Brasil de quase US\$ 1 bilhão, já mencionada durante uma visita do Ministro da Fazenda brasileiro, Clemente Mariani, aos Estados Unidos²⁵⁰.

²⁴⁶ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 288.

²⁴⁷ Um memorandum confidencial do Departamento de Estado, de 6 de março de 1961 informa que Berle teria declarado ao Encarregado de Negócios brasileiro que Jânio o recebeu de maneira cordial e amistosa, sem desacordos quanto a questões de política externa. Mas o telegrama confidencial nº 700, da Embaixada norte-americana no Rio ao Departamento de Estado, de 6 de março de 1961, confirma a existência de certas dificuldades durante a visita, referindo-se a uma conversa em que o Embaixador norte-americano afirmou a Roberto Marinho que a demora de Jânio em receber Berle, a nova política brasileira de não reconhecimento dos países bálticos, o reconhecimento dos países comunistas, o voto brasileiro de apoio ao debate na ONU para a entrada da China, a ausência de autoridade brasileira para despedir Berle no aeroporto e o anúncio, na noite seguinte à conversa com Berle, de uma visita de Tito ao Brasil, indicavam a existência de dificuldades na relação.

²⁴⁸ Moniz Bandeira. Brasil-Estados Unidos, p. 55.

²⁴⁹ Fuentes, P. J. S. *Cuba na Política Exterior do Brasil*, p. 60.

²⁵⁰ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 66.

Essa ajuda seria a maior já concedida a um país latino-americano. Compreenderia a concessão pelos EUA de novos empréstimos no valor de US\$ 338 milhões, acrescidos de US\$ 160 milhões prometidos pelo FMI e de US\$ 160 milhões por um grupo de bancos europeus. Além disso, os EUA adiariam o pagamento de US\$ 305 milhões e o FMI de US\$ 140 milhões.

Na mesma época, os bancos de Nova York ofereceram US\$ 48 milhões de crédito ao Brasil e dilataram o pagamento da dívida de US\$ 114 milhões, enquanto os bancos e governos europeus refinanciaram US\$ 300 milhões de obrigações e concederam US\$ 110 milhões em novos recursos²⁵¹. Em contrapartida, o Brasil, que devia US\$ 3.8 bilhões, sendo que US\$ 2.0 bilhões deveriam ser pagos durante o governo Jânio Quadros e US\$ 600 milhões apenas em 1961²⁵², controlaria o déficit orçamentário e o crédito interno privado.

Em junho de 1961, o Embaixador norte-americano junto à ONU, Adlai Stevenson, foi muito bem recebido por Jânio Quadros no Brasil, aonde veio discutir a Aliança para o Progresso²⁵³. Em julho/agosto de 1961, Robert Kennedy esteve no Brasil, visitando o Nordeste, onde havia grande preocupação com as ligas camponesas de Francisco Julião. Os norte-americanos também estavam interessados no projeto de Celso Furtado de desenvolvimento da região, através da SUDENE²⁵⁴.

Foi também grande a troca de notas diplomáticas e discursos sobre a política externa dos dois países. Na mensagem sobre o estado da União, Jânio prometeu colaborar com os EUA na defesa do progresso democrático e social das Américas. Para ele, embora o Brasil estivesse incondicionalmente alinhado ao Ocidente, uma política independente ajudaria a reduzir as tensões mundiais²⁵⁵. Kennedy convidou ademais Quadros para visitar os EUA em novembro, após a visita de um mês que este pretendia realizar a dez países latino-americanos²⁵⁶.

O governo Kennedy deixou claro que entendia o apelo popular da linha de independência na política externa adotada pelo Brasil como uma manifestação do crescimento do nacionalismo. Segundo ele, Jânio estava

²⁵¹ Storrs, K. L. Op. cit., p. 253.

²⁵² Discurso de posse de Jânio Quadros, em 31 de janeiro de 1961.

²⁵³ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 69.

²⁵⁴ Idem, p. 71.

²⁵⁵ Ibidem, p. 73.

²⁵⁶ Ibidem, p. 74.

jogando um jogo político e não pretendia mudar fundamentalmente a política externa brasileira²⁵⁷. Tentou ademais mostrar que a contenda na América Latina não era entre o “statu quo” e a revolução, mas entre a revolução democrática e a comunista²⁵⁸.

Buscou também lutar contra os estereótipos predominantes no Brasil sobre os Estados Unidos da América, segundo os quais: 1) os Estados Unidos não reconheciam as legítimas aspirações de outros povos e não reconheciam a contribuição brasileira à Segunda Guerra Mundial; 2) os Estados Unidos representavam exclusivamente os interesses da iniciativa privada; e 3) os Estados Unidos eram doutrinários até o ponto da idiotice (se um norte-americano chamasse alguém de comunista isso seria feito por razões de propaganda) e deveriam transigir mais com a União Soviética²⁵⁹.

A posição inicial de Kennedy foi-se transformando, porém, na medida em que aumentaram as pressões de segmentos norte-americanos, principalmente os empresariais, contra as políticas adotadas por Jânio Quadros, principalmente a lei de limitação à remessa de lucros. Em julho, o comentário do Embaixador norte-americano de que o Brasil não podia ser considerado um país sem compromissos provocou uma reação de Jânio, que entendeu estar ele se imiscuindo em assuntos internos²⁶⁰. Apesar das promessas iniciais, à época da renúncia de Jânio nenhum recurso norte-americano havia sido desembolsado.

Além disso, foi crescente a influência ideológica norte-americana exercida pelas Missões militares e pela Junta Interamericana de Defesa. Embora o pressuposto básico da Aliança para o Progresso fosse o de não ajudar a governos que resultassem de golpes de estado, durante a Administração de Kennedy os Estados Unidos acabaram fornecendo apoio às Forças Armadas da América Latina, vistas como uma organização social estável e modernizadora.

Com a ajuda norte-americana, as Forças Armadas dos países latino-americanos acabaram exercendo grande influência na política interna, contribuindo para mudar a estratégia de segurança do hemisfério até

²⁵⁷ Telegrama confidencial nº 7237, da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 10 de março de 1961.

²⁵⁸ Moniz Bandeira, Op. cit., p. 112.

²⁵⁹ Ofício do Consulado norte americano em Curitiba ao Departamento de Estado nº 26, de 12 de dezembro de 1960, já citado anteriormente.

²⁶⁰ Sibeck, Op. cit., págs 75 e 76.

então baseada na hipótese de uma agressão externa, para uma visão de contrainsurreição, que via o inimigo interno como a principal ameaça. A Junta Interamericana de Defesa passou nessa época a funcionar como órgão de diplomacia militar paralela, que culminou com a criação do Colégio Interamericano de Defesa²⁶¹.

b) O Governo de João Goulart

A deterioração das relações entre os dois países na época de Jânio Quadros agravou-se no governo João Goulart. Este procurou contemporizar com os EUA, os quais resolveram inicialmente dar ao governo um crédito de confiança, sem quebra das relações cordiais²⁶². Mas a aprovação pelo Congresso, em fins de 1961, da lei 4131, que limitava a remessa de lucros ao exterior a 10 % e as expropriações efetuadas por Leonel Brizola no Rio Grande do Sul, em fevereiro de 1962, levaram a uma modificação da atitude norte-americana.

Brizola, sem solicitar ao Presidente a autorização prevista na lei, expropriou uma segunda empresa norte-americana, a subsidiária da IT&T de serviços telefônicos no Rio Grande do Sul (em 1959 expropriara a primeira, a American and Foreign Power Co – AMFORP). O Congresso norte-americano tomou, em consequência, a iniciativa de proibir a assistência financeira a países onde propriedades norte-americanas fossem nacionalizadas sem a devida indenização.

Kennedy protestou veementemente contra a desapropriação, mas se opôs à medida do Congresso norte-americano, buscando evitar que se hostilizasse o Brasil pelo gesto de apenas um de seus Governadores²⁶³. Também a imprensa norte-americana desfechou uma forte campanha contra o Brasil, provocando reclamações de Goulart²⁶⁴.

Goulart procurou encaminhar a situação pessoalmente junto a Kennedy, tentando evitar que a nacionalização de outras concessionárias de serviços públicos, que se anunciava, perturbasse as relações com os Estados Unidos²⁶⁵. Visitou aquele país em abril de 1962, acertando uma

²⁶¹ Moniz Bandeira. Estado Nacional, p. 128.

²⁶² Seixas Corrêa. Op. cit., p. 50.

²⁶³ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 111.

²⁶⁴ Declaração de Goulart à imprensa, citada no telegrama nº 1983 da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, em 2 de março de 1962.

²⁶⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 51.

fórmula segundo a qual se garantiria a justa compensação às empresas eventualmente nacionalizadas, enquanto os trustes norte-americanos aplicariam o capital das indenizações em outros ramos da indústria brasileira²⁶⁶.

No Congresso norte-americano, Jango assegurou que o Brasil era independente e não pertencia a qualquer bloco político-militar, mas não era neutro, opondo-se ao regime totalitário de Fidel Castro. Os Estados Unidos, por sua vez, concordaram em dar ao Nordeste US\$ 131 milhões, que acabaram sendo retidos porque o governo norte-americano queria controlar sua aplicação. No comunicado que concluíram João Goulart e John Kennedy, reafirmaram seu apoio aos princípios do sistema interamericano e ao Mercado Comum Latino-Americano.

De regresso ao Brasil, Goulart buscou resolver o caso das subsidiárias da IT&T e da Bond & Share, instituindo a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias do Serviço Público (CONESP). No curso de 1962, instalou a Eletrobrás e criou o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

As tentativas do Presidente brasileiro de regularizar a situação das empresas norte-americanas nacionalizadas sofreram, porém, grande resistência dos nacionalistas de esquerda, com Brizola à frente, e de segmentos de direita, capitaneados por Carlos Lacerda, que encampara uma companhia telefônica ligada à Light & Power no Rio de Janeiro. Ambos opuseram-se ao pagamento do valor exigido pelas empresas nacionalizadas, que estava muito acima do valor real.

Além disso, o Conselho de Ministros do Governo parlamentarista cancelou, em meados de 1962, as concessões de jazidas de ferro à Hanna Mining Co. O Governador Cid Sampaio, da UDN, também nacionalizou uma subsidiária da AMFORP em Pernambuco, cujo contrato expirava²⁶⁷. Kennedy decidiu, porém, manter os programas de ajuda alimentar para que o Brasil pudesse enfrentar os problemas da balança de pagamentos²⁶⁸.

Além da questão das nacionalizações, também contribuiu para levantar as suspicácias norte-americanas a defesa da neutralização de Cuba por parte de San Tiago Dantas, na VIII Reunião de Chanceleres

²⁶⁶ Comunicado Conjunto dos Presidentes do Brasil e dos Estados Unidos da América.

²⁶⁷ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 115.

²⁶⁸ Abreu, F. *L'Evolution de la Politique Africaine au Brésil*, p. 19.

de Punta del Este (22-31.1.1962). San Tiago opôs-se a qualquer fórmula proposta pelos Estados Unidos que fosse considerada intervencionista ou punitiva, seja uma ação militar, ainda que coletiva, sejam sanções econômicas, que, aliás, teriam pouco efeito, uma vez que o comércio cubano com a América Latina atingia em média 4,5% das exportações e 9% das importações cubanas.

O Governo brasileiro embora não defendesse os rumos ideológicos de Cuba entendia que, como ocorrido na Europa ou Ásia, era preciso coexistir com regimes socialistas para preservar a paz mundial. Além disso, não via utilidade em abandonar Cuba à União Soviética, preferindo defender a conclusão de um pacto de neutralidade com a ilha²⁶⁹.

Na Reunião, os Estados Unidos recorreram a toda espécie de pressão contra a ideia brasileira. O Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, chegou a dizer que uma potência como os Estados Unidos da América sempre se intrometia na situação interna de outros países.

Rusk lembrou ademais que o Departamento de Estado fora pressionado a intervir no Brasil quando Quadros renunciou e não cedeu, o que constituiu uma forma de intervenção. Além disso, ameaçou abertamente utilizar o Exército dos Estados Unidos contra os países que não os acompanhassem na votação contra Cuba, provocando protestos formais do Governo brasileiro.

Também criou mal estar entre os dois países a criação do Colégio Interamericano de Defesa pela Junta Interamericana de Defesa, apoiada pelo governo norte-americano. O Brasil opôs-se à iniciativa, temendo que o Colégio fomentasse os golpes de estado e desencadeasse uma luta entre o poder civil e o militar na região²⁷⁰.

Dentro dos Estados Unidos não havia, porém, consenso quanto à política de segurança do país. A extrema direita criticava a “inércia estratégica” de Kennedy, exigindo medidas mais estritas contra Cuba. Isso acentuou a ambiguidade de Kennedy na política com relação à América Latina²⁷¹.

As relações bilaterais continuaram a deteriorar-se. Kennedy cedeu aos interesses do empresariado norte-americano, sem entender exatamente as limitações que enfrentava Goulart. Acabou aceitando a aprovação

²⁶⁹ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 108.

²⁷⁰ Moniz Bandeira. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*, p. 202.

²⁷¹ Idem, p. 203.

da emenda do Senador Bourke Hickenlooper, que proibia a assistência financeira a países que nacionalizassem empresas norte-americanas sem pronto pagamento de indenização.

Além disso, o Governo norte-americano interveio nas eleições de outubro de 1962, buscando a vitória de deputados e senadores anticomunistas. A ação norte-americana deu-se, sobretudo através do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), suspeito de receber recursos da CIA, da Fundação alemã Konrad Adenauer e do empresariado estrangeiro²⁷². Ao mesmo tempo, cresceu muito a entrada de cidadãos norte-americanos no Brasil, que rumavam, sobretudo, para o Nordeste, região que mais preocupava os EUA como potencialmente revolucionária.

É possível que a reação de Kennedy tenha contribuído para acirrar os ânimos, levando Goulart à beira do que Moniz Bandeira chamou um Estado quase revolucionário²⁷³. Ao mesmo tempo, o Conselho das Américas, sob a direção de David Rockefeller, também se empenhou na desestabilização de Goulart.

O governo Goulart teve uma atitude moderada durante a decretação do bloqueio naval de Cuba pelos Estados Unidos, por ocasião da crise dos mísseis, em meados de outubro de 1962. Repudiou o armamento ofensivo de Cuba e votou na OEA a favor do bloqueio, embora tivesse deixado de integrar a força tarefa para operá-lo²⁷⁴. Isso não ajudou, porém, a diminuir a inquietação de Kennedy com o que considerava a ameaça comunista no Brasil.

Em dezembro de 1962, o Presidente norte-americano decidiu suspender todo financiamento ao Governo Goulart, destinando, porém, recursos aos Estados denominados “ilhas de sanidade administrativa”. Na ocasião, referiu-se na imprensa à alta instabilidade da situação monetária e fiscal do Brasil, chocando o Governo Goulart, temeroso dos efeitos políticos e econômicos desastrosos que tal declaração poderia provocar²⁷⁵.

Ainda em dezembro, o Procurador Geral norte-americano, Robert Kennedy, visitou o Brasil, aparentemente com o objetivo de influir na reforma ministerial que viria com o plebiscito de 6 de janeiro de 1963. Embora o teor de suas conversas com Goulart permanecesse secreto,

²⁷² Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart*, p. 73.

²⁷³ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 117.

²⁷⁴ Seixas Corrêa. *Op. cit.*, p. 53.

²⁷⁵ Moniz Bandeira. *Op. cit.*, p. 119.

consta que ele expressou as preocupações de Kennedy com a deterioração da economia e o aumento do perigo comunista no Brasil²⁷⁶.

Embora não cedesse às pressões norte-americanas, Goulart nomeou San Tiago Dantas Ministro da Fazenda para executar o Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado como Ministro do Planejamento, que buscava conciliar o combate à inflação com as metas de desenvolvimento. San Tiago aplicou fortes medidas para a estabilização e fez um empréstimo à IT&T, como forma disfarçada de adiantamento da indenização que a empresa desejava e acelerou as negociações para a compra da AMFORP.

A imprensa norte-americana moveu à época uma intensa campanha contra o Brasil, acusando-o de malversação dos dólares que recebia. Isso levou a Embaixada brasileira em Washington a mostrar que, de 1940 a 1962, os desembolsos líquidos efetuados pelos Estados Unidos foram de cerca de US\$ 1 bilhão, enquanto de 1955 a 1961 houvera uma grande queda dos preços pagos pelos norte-americanos aos produtos de exportação brasileiros. Em consequência, ao invés de malversação de dólares, o que havia era um escoamento de recursos brasileiros para os Estados Unidos²⁷⁷.

Em março de 1963, San Tiago Dantas, esteve em missão nos Estados Unidos, com o objetivo de preparar o terreno para renegociar a dívida externa brasileira. Mostrou que o Brasil aceitara, com o Plano Trienal, as exigências de planejamento econômico e reforma social previstas pela Aliança para o Progresso, mas não pôde registrar progressos no combate à inflação.

Pretendia conseguir ajuda do Governo norte-americano, renegociar a dívida com os credores europeus e concluir acordos comerciais e financeiros com a União Soviética e a Europa Oriental. Mas o fato de ter iniciado suas negociações pelos Estados Unidos enfraqueceu sua posição junto à esquerda²⁷⁸.

San Tiago teve conversações com vários interlocutores, inclusive o Presidente Kennedy. Desapontou-se, porém, com as precauções norte-americanas e do FMI, e chegou a pensar em interromper as negociações²⁷⁹ e tentar vencer a crise econômica mobilizando a opinião nacionalista.

²⁷⁶ Storrs, K. L. Op. cit., p. 339.

²⁷⁷ Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart*, p. 91.

²⁷⁸ Skidmore, T. *De Getulio a Castelo*, p. 293.

²⁷⁹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 93.

Desistiu, porém, por achar que o governo não tinha suficiente coesão e por temer que essa política levasse ao poder a esquerda de Brizola.

À época da visita, o Congresso norte-americano deixou transpirar à imprensa trechos de um depoimento em que o Embaixador Lincoln Gordon falava da forte infiltração comunista nos sindicatos e nas entidades estudantis brasileiras²⁸⁰. Aumentaram, em consequência, os rumores de que ele pudesse ser instado a deixar o Brasil²⁸¹.

San Tiago voltou ao Brasil com um acordo de quase US\$ 400 milhões com os Estados Unidos, embora somente US\$ 84 milhões tenham sido destinados a utilização imediata. O restante dependeria de um programa brasileiro que buscasse alcançar a estabilização econômica com reforma social.

Nos termos de um comunicado de San Tiago Dantas com o Diretor da USAID, David Bell, o Governo norte-americano concederia esses financiamentos adicionais caso fossem adotadas medidas anti-inflacionárias específicas, que conseguissem a aprovação do FMI²⁸².

Apesar da resistência norte-americana, as novas medidas adotadas por San Tiago Dantas, tais como a eliminação dos subsídios ao petróleo, trigo e papel e o encaminhamento ao Congresso de um projeto de lei de reforma bancária, surpreenderam e animaram momentaneamente as autoridades de Washington. O próprio Secretário de Estado, William Brubeck, propôs que o Presidente Kennedy escrevesse uma carta a Goulart manifestando apoio ao programa²⁸³.

Em abril de 1963 foi extinta a Comissão de Nacionalização de Empresas do Serviço Público (CONESP). Foi também criada uma Comissão Interministerial para estudar a questão das nacionalizações²⁸⁴.

Pouco depois do retorno de San Tiago ao Brasil, Brizola denunciou o acordo da American and Foreign Power Co (AMFORP), articulado pelo Ministro da Fazenda e pelo Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América, Roberto Campos. A crise provocada pela denúncia levou João Goulart a demitir o Ministério, o que deteriorou ainda mais as relações com os EUA.

²⁸⁰ Idem, p. 94.

²⁸¹ Storrs, K. L., Op. cit., p. 340.

²⁸² Skidmore, T. Op. cit., p. 294.

²⁸³ Memorandum de William Brubeck a McGeorge Bundy, de 7 de maio de 1963.

²⁸⁴ Aerograma A-1187, da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 17 de abril de 1963.

Kennedy acusou João Goulart de não cumprir as doze condições fixadas nas trocas de cartas entre San Tiago Dantas e o Diretor-Geral da USAID, David Bell, as quais visavam à estabilização monetária e à compra da AMFORP e condicionando o reescalonamento da dívida ao cumprimento das medidas.

Goulart não cedeu a Washington, que pretendia convencer o Brasil a comprar a AMFORP e a adotar o programa de estabilização do FMI. Enquanto isso, a Embaixada dos Estados Unidos assumia uma posição cada vez mais provocadora, utilizando as verbas da Aliança para o Progresso para formar uma clientela no Brasil, em oposição ao governo federal²⁸⁵.

A situação financeira do Brasil também se deteriorava, não porque a dívida fosse tão grande – ela ascendia a US\$ 3 bilhões e não crescera desde a queda de Quadros –, mas porque seus prazos de vencimento haviam-se tornado exíguos e as pressões norte-americanas insuportáveis.

Goulart reagiu, instruindo o Itamaraty a comunicar ao Departamento de Estado que seu Governo não toleraria essa situação. Decidiu também decretar a moratória unilateral²⁸⁶ e ordenou a reativação da lei da remessa de lucros e o início dos estudos para regulamentá-la.

Lincoln Gordon tentou evitar durante todo o segundo semestre de 1963 que a medida se concretizasse. Buscou, sobretudo, impedir que os reinvestimentos fossem considerados capitais nacionais e fosse vedada sua remessa, pois eles atingiam a metade dos capitais acumulados no país²⁸⁷.

Ainda em junho de 1963, o Embaixador do Brasil em Roma tentou, mesmo sem instrução do Itamaraty, restabelecer o diálogo entre Kennedy e Goulart, aproveitando a viagem dos dois a Roma para assistir à coroação do Papa Paulo VI. Apesar da oposição do Ministro das Relações Exteriores, Evandro Lins e Silva, os dois presidentes encontraram-se durante vinte minutos na Embaixada dos Estados Unidos da América em Roma.

Kennedy abordou a questão da compra das concessionárias de serviços públicos e se referiu a pressões recebidas da Bond & Share (que controlava a AMFORP) para resolver a questão. Goulart, por sua

²⁸⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 108.

²⁸⁶ Idem, p. 109.

²⁸⁷ Idem, p. 110.

vez, explicou-lhe as dificuldades relativas aos termos pretendidos pelos norte-americanos²⁸⁸. Também conversaram sobre uma dívida brasileira para com o Tesouro, cujo vencimento Kennedy concordou em prorrogar por noventa dias.

Kennedy enviou, porém, carta em que deixava Goulart em posição comprometedora, principalmente sobre os entendimentos para a compra da AMFORP. O *Jornal do Brasil* iniciou uma campanha para que o Governo divulgasse a carta e Goulart respondeu a Kennedy de maneira firme²⁸⁹.

Aquela altura, o empresariado norte-americano pressionava para a demissão de Goulart. Kennedy vacilava, mas a Bond & Share e a IT&T moviam-se para criar condições para o golpe de estado²⁹⁰. A Embaixada norte-americana parecia convencida de que Goulart pretendia organizar um golpe de estado²⁹¹, entendendo que o Brasil estava dominado por um grupo pequeno, mas influente, o qual pretendia radicalizar a política interna, transformando a reforma agrária em uma questão política, e queria romper relações com os EUA²⁹².

Várias autoridades norte-americanas pareciam acreditar que não havia diferença real entre a ocupação do poder pelos comunistas ou pelos ultranacionalistas de esquerda. Entendiam que os EUA conviviam com regimes como o da República Árabe Unida (RAU) ou da Índia, mas não poderiam conviver com um regime comunista no Brasil.

Mesmo entre os norte-americanos havia, porém, visões diferentes. O Secretário-Assistente para a América Latina, Edwin Martin, por exemplo, tinha uma visão menos pessimista sobre a política brasileira. Reconhecia que Goulart não poderia aceitar em seu governo militares que tramassem contra ele e que os militares brasileiros aliados aos EUA não eram bons constitucionalistas²⁹³.

²⁸⁸ Idem, pp. 118-119.

²⁸⁹ Idem, p. 118

²⁹⁰ Idem, p. 119.

²⁹¹ Telegrama secreto do Embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Lincoln Gordon, ao Departamento de Estado, em 17 de outubro de 1963.

²⁹² Telegrama confidencial do Embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, Lincoln Gordon, ao Departamento de Estado, em 11 de setembro de 1963.

²⁹³ Carta oficial-informal secreta de Edwin Martin ao Embaixador Lincoln Gordon, em 29 de agosto de 1963.

Nessa mesma época, a imprensa brasileira veiculou notícias, aparentemente falsas, sobre o encontro de Lincoln Gordon com empresários norte-americanos, para discutir a situação interna do Brasil. O Embaixador Gordon acreditava que tais notícias adivinham de fontes da Presidência²⁹⁴.

A renúncia de Roberto Campos como Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América, devida principalmente ao fracasso das negociações para a compra da AMFORP, contribuiu para deteriorar as relações com os EUA. Para o jornal norte-americano “Washington Post”, Campos era partidário de um programa anti-inflacionário e Goulart falhara nas promessas de adotar medidas de estabilização, o que levava os EUA a reterem o pagamento dos US\$ 250 milhões previstos no acordo com San Tiago Dantas²⁹⁵.

Não obstante, ainda foram feitos esforços de parte a parte para manter as relações em um patamar mínimo. Em setembro de 1963, o Secretário de Estado Dean Rusk encontrou-se com o Ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas. Castro anunciou a ida a Washington do Ministro da Fazenda, Carvalho Pinto, e Rusk perguntou se o Brasil poderia servir como mediador junto a Portugal sobre o tema da independência de Angola e Moçambique²⁹⁶.

Contudo, já naquele momento, a Embaixada norte-americana esperava problemas políticos graves no Brasil. Desenvolveu inclusive um plano de contingência com três alternativas, sendo uma delas de intervenção armada dos Estados Unidos²⁹⁷. Além disso, o Governo norte-americano fazia planos de contingência para auxiliar os revoltosos em caso de guerra civil prolongada - a famosa Operação Brother Sam²⁹⁸.

Aliança para o Progresso

A Aliança para o Progresso foi uma questão importante nas relações Brasil-Estados Unidos e por isso merece uma menção separada. O governo Kennedy a lançou como um programa de apoio, com assistência

²⁹⁴ Telegrama confidencial da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 12 de agosto de 1963.

²⁹⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 122.

²⁹⁶ Memorandum norte-americano de 23 de setembro de 1963.

²⁹⁷ Memorandum norte-americano de 22 de novembro de 1963.

²⁹⁸ Souza, R. A. *O Colapso do Populismo e a Ascensão da Aliança Tecnocrático-Militar*, p. 2.

técnica e financeira dos EUA aos governos civis e democraticamente eleitos e dispostos a empreender reformas, sobretudo nas áreas de saúde, higiene, educação, moradia e colonização de terras.

Defendia também a reforma tributária e a estabilização de preços dos produtos de exportação, ao mesmo tempo em que buscava estimular as empresas privadas dos EUA a investirem mais nos países da América Latina, associadas a capitais nacionais²⁹⁹.

Kennedy a expôs aos embaixadores latino-americanos em Washington em 13 de março de 1961. Pretendia apoiar a democracia, principalmente a democracia progressista ou “esquerda democrática”, representada por líderes como Arturo Frondizi (Argentina), Paz Estenssoro (Bolívia), Haya de la Torre (Peru) e Romulo Betancourt (Venezuela). A personalidade que mais atraiu a Kennedy foi, porém, a do recém eleito Jânio Quadros, que, com seu carisma e estilo de liderança populista poderia contrapor-se ao modelo de Castro³⁰⁰.

Durante a Conferência de Punta del Este, de 5 a 17 de agosto de 1961, que discutiu e aprovou a Aliança, os EUA prometeram destinar US\$ 20 bilhões à iniciativa, para programas de desenvolvimento nos dez anos seguintes. O Brasil viu a Aliança para o Progresso com entusiasmo, mas também com cuidado³⁰¹, dando ênfase aos aspectos econômicos do programa e procurando evitar que a iniciativa se transformasse em um programa assistencial.

Em seus pronunciamentos a respeito, San Tiago Dantas considerou a Aliança para o Progresso uma expressão do pan-americanismo, colocando, porém, a condição de que a cooperação técnica e econômica obedecesse aos planos formulados pelo próprio país e fossem aplicados por seus órgãos. Opôs-se à tese norte-americana de que os projetos de todos os países deveriam ser submetidos à aprovação de um comitê interamericano.

Vários analistas de esquerda, entre eles Leonel Brizola, consideraram a Aliança para o Progresso um programa neocolonialista³⁰², uma maneira de os EUA manterem e reforçarem sua influência sobre a América Latina,

²⁹⁹ Moniz Bandeira, *Brasil-Estados Unidos*, p. 53.

³⁰⁰ *Idem*, p. 54.

³⁰¹ Storrs, K. L. *Op. cit.*, p. 360.

³⁰² Ofício confidencial nº 806 da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 12 de abril de 1962.

buscando esvaziar a revolução cubana. Ela recebeu também a repulsa dos nacionalistas, que viam na aplicação dos programas da Aliança um aumento da dependência brasileira com relação aos EUA³⁰³.

B.1.2. Relações com a Europa

Europa Ocidental

Jânio demonstrou certa frieza com a Europa Ocidental, recusando os convites do General De Gaulle para ir à França e do Primeiro-Ministro britânico para visitar a Inglaterra³⁰⁴. Por outro lado, enviou Roberto Campos para iniciar conversas com economistas da Grã Bretanha e Alemanha Ocidental sobre empréstimos para pagar as dívidas aos EUA, o que gerou especulações sobre a criação de um novo eixo europeu na política externa brasileira³⁰⁵.

Na prática, porém, surgiram problemas nas relações com a Europa Ocidental. Ante o rumor de que o Brasil estava pretendendo estabelecer relações com a Alemanha Oriental, o Embaixador alemão buscou saber se haveria alguma revisão da posição brasileira com relação a Berlim e se o Brasil efetivamente pretendia reconhecer aquele país.

Jânio respondeu-lhe que o Brasil advogava uma solução pacífica para Berlim, mas queria examinar, como outros países, a situação da Alemanha Oriental. Agregou que, tendo em vista não ser ele responsável pela divisão das duas Alemanhas, tinha que enfrentar a realidade. Pretendia, pois, comerciar com ambas e comerciaria com dez divisões da Alemanha se dez elas fossem.

Os alemães ocidentais ameaçaram suspender as compras de café do Brasil, caso Jânio reconhecesse a Alemanha Oriental³⁰⁶. E o governo brasileiro acabou cedendo.

As relações com a França ficaram tensas no Governo João Goulart, com o incidente conhecido como a guerra da lagosta, no começo de 1963. O episódio iniciou-se quando a imprensa francesa anunciou que

³⁰³ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 292.

³⁰⁴ Telegrama confidencial nº 355 da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 27 de março de 1961.

³⁰⁵ Sibeck, G. P. Op. cit., pp. 60, 90.

³⁰⁶ Idem, pp. 91-92.

o governo da França pretendia enviar um navio de guerra para proteger seus barcos pesqueiros próximos à costa do Nordeste, que poderiam ser presos pela Marinha brasileira. Esses barcos haviam estado pescando na região a mais de dois anos e, embora ficassem além do limite de três milhas marítimas, foram presos pelo lado brasileiro, que pretendia ter jurisdição sobre a plataforma continental, que tinha entre 40 e 50 milhas nessa área³⁰⁷.

A guerra da lagosta prolongou-se por vários meses, forçando inclusive o Brasil a retirar o pedido de “agrément” de Vasco Leitão da Cunha como Embaixador em Paris, após sessenta e cinco dias de silêncio do Governo francês³⁰⁸. Cabe notar que os Estados Unidos da América já haviam tido problemas semelhantes com o Peru, que há alguns anos já declarara que seu mar territorial tinha 200 milhas.

As relações entre os dois países só melhoraram depois que Goulart correspondeu-se diretamente com Charles De Gaulle, à margem do Itamaraty e do Quai D’Orsay, buscando resolver a questão e convidando-o para visitar o Brasil, tendo o General aceito o convite³⁰⁹.

Portugal, por sua vez, resistiu à ideia de Jânio de votar independentemente sobre temas relativos a Angola, sem uma consulta prévia com Lisboa. Como a posição pró-portuguesa tinha grande influência na sociedade brasileira, o Brasil acabou abstendo-se na ONU, por ocasião da votação da resolução 1603, de abril de 1961, que demandava a Portugal medidas urgentes para a independência de Angola e criava um subcomitê de cinco membros para estudar “in loco” a questão³¹⁰.

A diplomacia portuguesa agiu rapidamente para reduzir a ação de Jânio Quadros quanto às colônias portuguesas na África. O Presidente de Portugal, Américo Tomás, enviou a Jânio uma carta pessoal pouco antes da partida de Afonso Arinos para Portugal, em visita que se realizaria logo após a estada do Chanceler no Senegal. Na carta, Américo Tomás pedia que nenhuma decisão que mudasse o rumo da política externa brasileira fosse tomada.

³⁰⁷ Aerograma A-82 do Cônsul norte-americano em Recife ao Departamento de Estado, em 20 de fevereiro de 1963.

³⁰⁸ Aerograma A-617 da Embaixada em Paris ao Departamento de Estado, em 18 de novembro de 1963.

³⁰⁹ Moniz Bandeira. *O Governo João Goulart*, p. 107.

³¹⁰ Abreu, F. Op. cit., p. 25.

O governo Goulart continuou a gestionar junto a Portugal para direcioná-lo num sentido mais liberal³¹¹ e esperava o apoio dos Estados Unidos. Contudo, esses esforços ficaram adormecidos durante anos, inibidos pelas forças conservadoras no Brasil e pela ligação à mãe pátria³¹².

O governo brasileiro também criara, a 23 de janeiro de 1961, uma Delegação junto à Comunidade Europeia. Jânio Quadros manifestou desde logo seu desejo de cooperar com o Mercado Comum Europeu. Das missões econômicas e financeiras que enviou, a chefiada pelo Embaixador Roberto Campos, visitou a CEE e foi recebida pelo Presidente Hallstein, a 26 de abril. A 9 de junho foi firmado um primeiro acordo de cooperação com a Comunidade Europeia, no caso a EURATOM, que ainda não fazia parte da CEE.

Não obstante esses atos, permaneceu vago o cargo de Embaixador junto à Comunidade, que só foi preenchido pelo Governo João Goulart. Todavia, o novo Embaixador só ficou três meses à frente da Missão, tendo-se em 20 de dezembro estabelecido a cumulatividade da Missão junto à CEE com a Embaixada em Bruxelas. Novo decreto revogou a cumulatividade, mas a Missão só teria novo embaixador em setembro de 1963³¹³.

Europa Oriental

Jânio procurou desenvolver relações com o Leste Europeu, visto como um mercado de potencial muito maior do que todos os demais. Pretendia restabelecer as relações com a URSS e com vários países da região, além de intensificar as relações com a Polônia e a Tchecoslováquia.

A ideia já vinha sendo discutida no Brasil há algum tempo, recebendo o apoio de personalidades como Oswaldo Aranha. Os jornais da época e alguns membros do Congresso também se vinham manifestando sobre a necessidade de manter-se em dia com as transformações que estavam ocorrendo no mundo.

³¹¹ Telegrama confidencial da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 8 de julho de 1963.

³¹² Memorandum secreto de Matthew J. Loomer, do Bureau of African Affairs do Departamento de Estado, em 27 de novembro de 1963.

³¹³ Cavalcanti, G. H. *O Brasil e a CEE: 30 Anos de Relações in Diplomacia para o Desenvolvimento*, p. 177.

O Brasil estabeleceu relações com a URSS em 1945 e as rompeu em 1947. Era o único país importante que não tinha relações diplomáticas com aquele país e durante vários anos os Estados Unidos protegeram os interesses brasileiros na antiga União Soviética³¹⁴.

Durante sua viagem antes da campanha presidencial, Jânio visitou a URSS e indicou que pretendia restabelecer as relações com os países socialistas. No dia da posse, Krushev e Breznev expressaram em telegrama a Jânio o interesse de desenvolver as relações entre os dois países.

Em março de 1961, o Brasil eliminou as missões existentes na Lituânia, Letônia e Estônia e retomou pouco depois as relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia, estabelecendo-as pela primeira vez com a Bulgária e Albânia. Em abril, foi enviada à Europa Oriental uma missão chefiada pelo jornalista João Dantas, que assinou vários acordos comerciais e culturais.

O acordo assinado com a Alemanha Oriental causou grande resistência, ante a interpretação de que o Brasil estaria tacitamente reconhecendo aquele país, o que colocaria o país na companhia dos países socialistas, únicos a reconhecerem a Alemanha Oriental, e levaria ao rompimento de relações com Bonn.

Ante as suspeitas da Alemanha Ocidental e a reação interna, o Secretário-Geral do Itamaraty, Vasco Leitão da Cunha, declarou que a visita de Dantas à Alemanha Oriental fora estritamente pessoal. Jânio ficou furioso e pediu a Leitão da Cunha que apresentasse sua carta de demissão³¹⁵.

Mas a ideia do restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS provocou polêmicas ainda maiores. Alguns simplesmente se opunham a ela, outros propunham a retomada de relações comerciais, diretamente ou através de terceiros países e finalmente alguns defendiam um reatamento total das relações diplomáticas.

Em maio de 1961, Paulo Leão de Moura, à frente de uma delegação comercial brasileira, concluiu um entendimento com aquele país, que estabelecia a criação de delegações comerciais permanentes de dez pessoas em Moscou e no Rio de Janeiro. A missão trouxe uma mensagem de Krushev para Jânio Quadros, convidando-o a visitar a URSS.

³¹⁴ Aerograma da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro, em 3 de maio de 1963.

³¹⁵ Storrs, K. L., *Op. cit.*, p. 288.

Pouco depois uma missão comercial soviética visitou o Brasil. Seu chefe foi agraciado com a Ordem do Cruzeiro do Sul e levou uma mensagem de Jânio aceitando o convite³¹⁶.

Em novembro de 1961, foi anunciado o restabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países, o que provocou grandes reações³¹⁷. A imprensa praticamente mobilizou-se contra San Tiago Dantas, tendo seu antigo amigo Augusto Frederico Schmidt rompido publicamente com ele em uma série de artigos de jornal. Nas Forças Armadas havia uma grande desconfiança quanto à motivação “esquerdista” do Chanceler³¹⁸.

Em abril de 1963, o Brasil concluiu com a URSS um acordo de comércio e pagamentos. O comércio bilateral passaria de US\$ 70 milhões em 1962 para US\$ 160 milhões em 1963, US\$ 200 milhões em 1964 e US\$ 225 milhões em 1965³¹⁹.

Em entrevista à “Última Hora”, de 29 e 30 de março de 1963, Krushev enfatizara o fato de que a URSS poderia fornecer ao Brasil máquinas, produtos de petróleo, cereais e outros produtos e poderia comprar café e cacau. Também manifestara o interesse de colaborar com o desenvolvimento industrial do Brasil e tecera loas aos esforços brasileiros de normalização das relações internacionais, mencionando o desarmamento e a eliminação dos testes nucleares³²⁰.

Em setembro de 1963, o Presidente Tito, da Iugoslávia, visitou o Brasil (Brasília, Minas Gerais e Goiás). Os governadores do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, e de São Paulo, Adhemar de Barros recusaram-se a recebê-lo³²¹.

As conversações entre os dois Presidentes incluíram questões multilaterais e bilaterais. No primeiro grupo Goulart: (1) expressou satisfação pela assinatura de regras parciais para a proibição de testes nucleares; (2) deplorou a existência de dois blocos de poder no mundo e disse que o Brasil não pertencia a nenhum deles; (3) declarou que o Brasil pretendia reformar a carta da ONU; (4) referiu-se à defesa brasileira

³¹⁶ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 286.

³¹⁷ Storrs, K. L. Op. cit., p. 252.

³¹⁸ Barboza, M. G. Op. cit., p. 70.

³¹⁹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 105.

³²⁰ Telegrama da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 2 de abril de 1963.

³²¹ Telegrama confidencial da Embaixada norte-americana ao Departamento de Estado, em 23 de setembro de 1963.

da paz mundial no contexto do comércio internacional e da reforma das relações econômicas internacionais; e (5) sugeriu um sistema de segurança econômica coletiva³²².

A nova política com relação à Europa Oriental obedeceu a conveniências políticas e econômicas. Para San Tiago Dantas, as motivações políticas tinham que ver com “a opção feita em favor da coexistência como único comportamento condizente com a paz mundial”³²³.

Do ponto de vista econômico-comercial, os termos de comércio que a União Soviética oferecia eram muito favoráveis ao Brasil, pois ofereciam-se a construir e financiar a longo prazo a hidrelétrica de Itaipu, recebendo parte do pagamento em produtos de base. Ademais, também pretendia fornecer petróleo e trigo, além de máquinas e equipamentos³²⁴.

Além disso, no período de 1958 a 1961, as exportações brasileiras para a Europa Oriental haviam aumentado dez vezes mais do que as exportações totais do país, muito embora seu percentual com relação ao total exportado tenha passado de 3,3% para 6,3%. Enquanto isso, a participação do Leste Europeu nas importações totais brasileiras cresceu de 2,2% em 1958 para 5,2% em 1961.

Relações com a Ásia Desenvolvida

Japão

O Brasil não manteve relações muito estreitas com o Japão no período. Nos termos das instruções ao Embaixador Décio Honorato de Moura³²⁵, as relações com o Japão vinham-se caracterizando por uma grande cordialidade, para a qual certamente contribuíram a complementaridade das duas economias, a ausência de antagonismos políticos e o interesse recíproco pelo imigrante japonês.

Em vista disso, o principal objetivo da Embaixada em Tóquio seria o de observação sobre a evolução japonesa.

³²² Extraído de correspondência sem número e sem data dos arquivos nacionais norte-americanos.

³²³ San Tiago Dantas, *Política Externa Independente*, p. 7.

³²⁴ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 105.

³²⁵ Telegrama nº 63 da Secretaria de Estado à Embaixada em Tóquio, em 26 de janeiro de 1961.

B.2. Relações com os Países em Desenvolvimento

Jânio procurou intensificar as relações com os países em desenvolvimento, com maior ênfase na América Latina e África. A cooperação com os países em desenvolvimento requereu antes de mais nada uma mudança no apoio tradicional ao colonialismo europeu e principalmente português.

Ao mesmo tempo, cultivou ele os principais líderes dos países em desenvolvimento, manifestando interesse de visitar Jawaharlal Nehru, da Índia, Gamal Abdel Nasser, do Egito, e Habib Bourguiba da Tunísia, além de enviar um assessor para visitar Ferhat Abbas, líder rebelde da Argélia. Também foi anunciado que o Brasil pretendia enviar um observador à reunião preparatória para a Conferência dos países neutralistas no Cairo, em 1961, e à Conferência em Belgrado, em setembro do mesmo ano³²⁶.

América Latina

No que tange às relações com a América Latina, a PEI e, sobretudo San Tiago Dantas entendiam que o pan-americanismo ultrapassara a fase jurídica e ingressara no estágio econômico. A colaboração recíproca entre os países latino-americanos deveria, portanto ser estimulada e institucionalizada, para vencer os problemas relacionados com o subdesenvolvimento³²⁷.

Além disso, com a deterioração nas relações com os Estados Unidos, o Governo brasileiro tentou desenvolver um eixo latino-americano, principalmente entre Brasília e Buenos Aires. Esse eixo foi inaugurado pelo encontro entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi em Uruguaiana, em abril de 1961.

Nessa ocasião, ambos os países assinaram uma declaração conjunta em que concordaram em se consultarem e colaborarem em todas as questões internacionais de importância. O compromisso foi mais tarde formalizado em um Tratado de Amizade e Consulta.

Tendo a reunião ocorrido pouco depois da invasão da Baía dos Porcos, em Cuba, ambos os países acordaram em defender o princípio

³²⁶ Storrs, K. L. Op. cit., p. 293.

³²⁷ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 295.

de autodeterminação e não intervenção³²⁸. Também concordaram em buscar a diversificação do comércio, já que a Argentina não pretendia substituir sua dependência com a Grã Bretanha por outra do mesmo tipo. Frondizi não aceitou, porém, a proposta de Quadros de formar um bloco neutralista na América Latina³²⁹.

O encontro entre Quadros e Frondizi enfrentou a resistência de certos setores militares argentinos, que viam o Brasil inclinar-se para o neutralismo afro-asiático. A oposição acusou Frondizi de colocar a Argentina a reboque do Brasil e o Senado adiou a ratificação do acordo³³⁰. Também a embaixada norte-americana em Buenos Aires manifestou-se contrária à realização do encontro.

Para Jânio Quadros, a ideia de ligação com a Argentina significaria não somente a soma de dois países, mas a multiplicação de forças. Entendia que aos dois se agregariam o Paraguai, Uruguai e Bolívia. O Chile poderia resistir inicialmente, devido a sua rivalidade com a Argentina, mas acabaria por unir-se aos demais para não isolar-se, completando o eixo ABC que o Barão do Rio Branco imaginara na primeira década do século XX e que Perón pretendia realizar nos anos 50³³¹.

Os Estados Unidos preocuparam-se com essa possibilidade, principalmente porque o Brasil mostrava certas tendências nacionalistas. Jânio procurou tranquilizar Washington, escrevendo ao Presidente Kennedy sobre os laços entre os dois países e advertindo-o dos perigos do subdesenvolvimento³³².

O espírito de Uruguaiana foi mantido por João Goulart, durante seu encontro com Frondizi no aeroporto do Galeão, quando o presidente argentino se dirigia aos Estados Unidos. Na mesma linha, o Chanceler San Tiago Dantas visitou a Argentina em novembro de 1961, para preparar uma posição comum na Conferência de Punta del Este.

Na ocasião, os chanceleres brasileiro e argentino assinaram uma Declaração Conjunta de onze pontos. Nela foram incluídas questões relativas à ordem internacional e à cooperação bilateral em temas econômicos, comerciais e culturais comuns aos dois países³³³.

³²⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 348.

³²⁹ Moniz Bandeira. *Estado Nacional*, p. 125.

³³⁰ Idem, p. 126.

³³¹ Ibidem, p. 124.

³³² Ibidem.

³³³ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 297.

A cooperação bilateral sofreu com a queda de Frondizi. Houve, porém, uma reaproximação brasileiro-argentina depois da eleição de Arturo Illia em meados de 1963.

O Brasil também envidou esforços para desenvolver as relações com outros países da América Latina, embora Quadros tivesse manifestado sua oposição às ditaduras do continente³³⁴. Antes da Conferência de Punta del Este, o Ministro das Relações Exteriores do México, Manuel Tello, veio ao Brasil e em abril de 1962 o Presidente João Goulart visitou aquele país, depois da visita aos Estados Unidos³³⁵.

Em julho de 1961, o Ministro das Relações Exteriores do Chile visitou o Brasil. Em dezembro de 1961 foi a vez do Presidente do Conselho Nacional do Uruguai e em abril de 1962 esteve em Brasília o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia. O Presidente Goulart, por sua vez, visitou o México em abril de 1962, logo após sua estada nos Estados Unidos.

Retribuindo as visitas, o Presidente João Goulart esteve no Chile e Uruguai em abril de 1963³³⁶. No Chile, Goulart foi recebido com um carinho sem precedentes. Quinhentos mil espectadores gritavam “Viva Jango” e ele se comportou mais como candidato do que como Presidente, quebrando o protocolo várias vezes³³⁷. Também no Uruguai a recepção foi calorosa por parte do governo, povo e imprensa.

Com o Paraguai, a notícia de um encontro entre Jango e Stroessner em Uruguaiana, em julho de 1963, provocou reações negativas de jornais brasileiros de esquerda³³⁸. A questão dos Saltos de Guairá, onde Jango pretendia construir uma hidrelétrica, estava na pauta das relações entre os dois países³³⁹.

Um comunicado conjunto de 10/9/63 selou um acordo para a conclusão de estudos preliminares para o desenvolvimento hidrelétrico³⁴⁰.

³³⁴ Moniz Bandeira. Op. cit.

³³⁵ Storrs, K. L. Op. cit., p. 348.

³³⁶ Idem.

³³⁷ Aerograma A-981 da Embaixada norte-americana em Santiago ao Departamento de Estado, em 3 de maio de 1963.

³³⁸ Aerograma A-10 da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 2 de julho de 1963.

³³⁹ Aerograma da Embaixada norte-americana em Assunção ao Departamento de Estado, em 10 de março de 1963.

³⁴⁰ Aerograma A-133 da Embaixada norte-americana em Assunção ao Departamento de Estado, em 18 de setembro de 1963.

Com a Venezuela, durante o regime Betancourt, o caso Anzoátegui provocou dificuldades nas relações entre os dois países. Nove venezuelanos capturaram o navio Anzoátegui em fevereiro de 1963. O governo venezuelano pediu a extradição dos sequestradores em junho de 1963.

Cuba

As relações com Cuba e, sobretudo o tratamento da questão cubana foram um tema central da PEI. Isso representou uma mudança com relação ao Governo JK, que havia tardado em reconhecer o novo regime cubano, fazendo-o um dia antes dos EUA.

Jânio Quadros havia visitado Cuba durante a campanha presidencial, de 29 a 31 de março de 1960³⁴¹, acompanhado de vários deputados. Fora recebido calorosamente e tecera loas à Revolução cubana. Repudiara, porém, declarações antiamericanas a ele atribuídas e reduzira sua estada em dois dias para visitar a Venezuela³⁴².

Ao regressar ao Brasil, Jânio elogiara alguns dos programas da revolução cubana, como o da Reforma Agrária, dizendo que, ao contrário do que se dizia no Brasil, era uma reforma prudente e firme. Também defendera a autodeterminação cubana, o reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética, o reconhecimento da China Popular e a legalização do Partido Comunista Brasileiro.

Fora muito atacado por sua atitude com relação a Cuba, inclusive pelo outro candidato presidencial, Marechal Henrique Teixeira Lott. Logo após sua posse, reafirmou, porém, sua posição anterior.

No momento em que Jânio Quadros tomou posse, Cuba já entrara em conflito com os EUA, que romperam relações com a ilha no mesmo mês, e fortalecia seus laços com a URSS, embora somente em dezembro de 1961 tenha Fidel Castro declarado seu credo “marxista-leninista”. As relações com aquele país tornaram-se a partir de então a questão mais polêmica da política externa brasileira³⁴³.

Internamente, os radicais, que defendiam Cuba, entendiam que as reformas teriam sempre a oposição dos EUA e de seus aliados no Brasil.

³⁴¹ Fuentes, P. J. S. Cuba na Política Exterior do Brasil (1959-1964).

³⁴² Storrs, K. L. Op. cit., p. 309.

³⁴³ Storrs, K. L. Op. cit., p. 305.

Já os conservadores viam em qualquer divergência com os EUA um sinal de fidelismo ou comunismo.

Quando a questão de uma possível intervenção em Cuba surgiu, o Brasil opôs-se a qualquer tentativa de ação coletiva contra a ilha, juntamente com o México e a Argentina. Também expressou profunda apreensão quando da invasão da Baía dos Porcos, em abril de 1961. Além disso, Jânio concedeu uma entrevista à agência de notícias “Prensa Latina” e explicou que, caso fosse convocada uma reunião de consulta da OEA para discutir a questão cubana, seu governo manifestar-se-ia contrariamente a quaisquer medidas que violassem o direito de autodeterminação do povo cubano³⁴⁴.

Durante as negociações sobre assistência financeira da Aliança para o Progresso, em março e abril de 1961, Jânio reiterou a posição brasileira de defesa da autodeterminação dos povos e apoiou uma proposta mexicana na ONU de investigação da natureza das forças que invadiram Cuba³⁴⁵.

Apesar das pressões internas e externas, o Brasil manteve-se firme na defesa da autodeterminação cubana. Arinos admitiu que Cuba havia-se tornado um país socialista, mas declarou que não lhe parecia estar integrada ao sistema comunista internacional³⁴⁶.

No início de agosto, uma missão comercial foi enviada a Cuba para buscar expandir o comércio entre os dois países. O Brasil pretendia substituir os norte-americanos no fornecimento de alimentos e produtos manufaturados e restringir a dependência de Cuba com relação aos países socialistas. Mas o comércio bilateral manteve-se em níveis muito baixos.

Em agosto, a política cubana do Brasil enfrentou novamente a oposição de vários grupos conservadores, quando Jânio condecorou Che Guevara, no momento em que este regressava a Cuba, após participar da Conferência de Ministros em Punta del Este. Che havia-se recusado na ocasião a assinar a Carta da Aliança para o Progresso e viera ao Brasil, entre outros temas, para discutir a questão dos cento e cinquenta cubanos que se haviam asilado na Embaixada brasileira em Havana.

Aparentemente Jânio tratou a questão rotineiramente e não deu qualquer atenção especial a Guevara, mas a condecoração foi denunciada pela imprensa, pelo Congresso e pela Igreja. O episódio levou inclusive

³⁴⁴ Fuentes, P. J. S. Op. cit., p. 61.

³⁴⁵ Storrs, K. L. Op. cit., p. 313.

³⁴⁶ Ibidem, p. 318.

Carlos Lacerda à televisão para atacar a política externa brasileira. Pouco depois Jânio renunciou³⁴⁷.

O novo regime parlamentarista manteve sua posição com relação a Cuba, tendo o Chanceler San Tiago Dantas declarado, alguns dias após a instalação do Gabinete, que o Brasil “não pouparia esforços para conservar o regime cubano dentro do sistema interamericano”³⁴⁸. A oposição ao regime cubano aumentou, porém, na medida em que vários países latino-americanos romperam relações com Cuba.

Em fins de 1961, o Governo do Peru solicitou uma reunião de Consulta da OEA para investigar violações dos direitos humanos em Cuba, tendo a Comissão Geral sugerido que a Comissão Interamericana de Paz se encarregasse de investigar os fatos denunciados. A ideia não prosperou e um mês depois a Colômbia sugeriu a realização de uma reunião de Chanceleres para examinar o caso cubano.

A expulsão de Cuba da OEA foi um segundo episódio em que a tese de coexistência foi posta à prova e constituiu uma grave crise enfrentada pelo Governo brasileiro à época de San Tiago Dantas. Fidel Castro já havia assumido a posição de líder comunista e estava em conflito com os EUA. A URSS apoiava o país, criando um problema à segurança norte-americana.

Desde o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, o Presidente John Kennedy vinha tentando expulsar Cuba da OEA. O Brasil estava, porém, entre os países que se opunham à medida, apesar da grave crise financeira por que passava.

Perseguindo seu objetivo, os EUA lograram aprovar a proposta colombiana de convocação da VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos, em Punta del Este, de 22 a 31 de janeiro de 1962. Seu objetivo era isolar das outras nações do hemisfério o governo de um país americano que se declarava marxista-leninista.

Poucos dias antes da reunião, o Chanceler San Tiago Dantas convocou os chefes de missão diplomática latino-americanos para comunicar a posição brasileira, contrária à imposição de sanções a Cuba. No dia 17 de janeiro, o jornal “O Globo” publicou uma declaração assinada por quatro ex- Ministros das Relações Exteriores, divergindo da posição

³⁴⁷ Ibidem, p. 325.

³⁴⁸ Fuentes, P. J. S. Op. cit., p. 92.

adotada pelo Itamaraty e considerando inadmissível a permanência no sistema continental de um estado comunista ou vinculado a potências comunistas³⁴⁹.

Durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres da OEA, o Brasil invocou os três princípios do pan-americanismo: a não intervenção, a democracia e a segurança coletiva, condenando as fórmulas intervencionistas propostas pelos EUA. A ação militar, apesar de coletiva, seria, no entender do Brasil, uma intervenção contrária à Carta de Bogotá e as sanções econômicas constituiriam um remédio juridicamente condenável e politicamente fraco, uma vez que o comércio de Cuba com a América Latina era em média de 4,5% do total das exportações e de 9% das importações³⁵⁰.

Ao governo Goulart não agradavam os rumos políticos e ideológicos de Cuba, mas tampouco queria aceitar a ingerência de um Estado nos assuntos internos de outro. Defendia em consequência a neutralização de Cuba e a coexistência com seu regime, para não abandoná-lo à URSS.

A fórmula brasileira proposta na reunião, aprovada pelo Primeiro-Ministro Tancredo Neves e pelo Presidente João Goulart, defendia uma política de coexistência que buscasse evitar a integração de Cuba no bloco político-militar soviético e garantir seu desarmamento a níveis compatíveis com as necessidades defensivas regionais, ao mesmo tempo em que lhe garantia a segurança contra a intervenção de outros Estados³⁵¹.

Os Estados Unidos rejeitaram a proposta do Brasil e insistiram na expulsão. Necessitavam para isso dos votos de dois terços dos membros, o que significava que sete votos contrários impediriam a expulsão. E havia sete países, inclusive o Brasil, que se opunham à medida³⁵²(?). Cuba acabou sendo excluída da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, com exatamente dois terços dos votos necessários.

San Tiago Dantas considerou a Conferência uma vitória para o Brasil, uma vez que os países latino-americanos concordaram em não impor sanções contra Cuba. Deixaram também a porta aberta para que aquele país retornasse ao sistema hemisférico³⁵³.

³⁴⁹ Idem, p. 97.

³⁵⁰ Moniz Bandeira. Op. cit.

³⁵¹ Abreu, F. J. M. Op. cit., p. 20.

³⁵² Barboza. M. G. *Na Diplomacia o Traço Todo da Vida*, p. 73.

³⁵³ Storrs, K. L. Op. cit., p. 334.

Mas teve de enfrentar praticamente sozinho a oposição de certos segmentos da opinião pública, inclusive da imprensa e principalmente o militar. Talvez essa tenha sido a Conferência que mais comoveu a opinião pública no Brasil, mas a maior parte dela pareceu aprovar a posição do governo brasileiro³⁵⁴.

Meses mais tarde nova crise surgiu, com a constatação da existência de mísseis soviéticos em Cuba. Kennedy determinou o bloqueio da ilha e pediu o apoio do Brasil.

Goulart respondeu que considerava legítimo o armamento defensivo de Cuba, mas não podia aceitar seu armamento ofensivo. Aprovou o bloqueio naval do país e a inspeção de navios que a ele se dirigiam, mas opôs-se a uma intervenção militar, em defesa do princípio da autodeterminação dos povos. Recomendou, em consequência, que o Brasil defendesse a modificação da proposta norte-americana junto à OEA, no sentido da comprovação por observadores da ONU de que o arsenal soviético realmente existia em Cuba antes de qualquer ação militar³⁵⁵.

Ao mesmo tempo, aparentemente a pedido do Embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, enviou a Cuba o Chefe da Casa Militar da Presidência, General Albino Silva, para transmitir a Fidel Castro sua posição, bem como para oferecer seus préstimos e buscar mediar entre as partes em conflito³⁵⁶.

Depois de conversar com Fidel Castro e com o Secretário-Geral da ONU, U Thant, o General Albino regressou ao Brasil no início de novembro, sem que se soubesse exatamente o que acontecera durante a visita. Ela fora complicada pelo fato de que Tito sugerira que o Brasil e o México funcionassem como mediadores na crise, tendo o México declinado³⁵⁷.

Os conservadores criticaram a missão e cresceram os rumores de que os Estados Unidos começavam a preocupar-se com o radicalismo antiamericano e o comunismo no Brasil. A prometida visita do Presidente Kennedy ao país continuou a ser adiada.

³⁵⁴ Idem, p. 333.

³⁵⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 110.

³⁵⁶ Storrs, K. L. Op. cit., p. 338.

³⁵⁷ Idem, p. 339.

Depois da crise dos mísseis, a controvérsia sobre a política externa brasileira com relação a Cuba reduziu-se bastante. Em janeiro de 1963 ela se reacendeu momentaneamente quando foram descobertos no Peru planos que indicavam tentativas de subversão cubana no Brasil.

Em março de 1963, grupos de esquerda tentaram patrocinar o Congresso de Solidariedade a Cuba no Rio de Janeiro. O Congresso tinha o apoio da UNE, dos congressistas da Frente Parlamentar Nacionalista, do Partido Socialista Brasileiro e do Partido Comunista Brasileiro, do ISEB e da CGT.

O Governo negou-se, porém, a fazê-lo, tanto mais que ele coincidiria com a visita do Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, aos Estados Unidos, com o objetivo de obter financiamentos para o Plano Trienal. Após muita controvérsia, o Governador da Guanabara, Carlos Lacerda, proibiu a realização do Congresso, o qual acabou sendo realizado em Niterói³⁵⁸.

O Congresso provocou uma confrontação entre o Presidente João Goulart e o Governador Carlos Lacerda, tendo o último acusado o primeiro de ser pró-comunista, o que foi negado na televisão por Hermes Lima. Uma pesquisa de opinião mostrou que a maioria dos cariocas fora favorável à proibição do Congresso, indicando o declínio da popularidade de Fidel Castro após a crise dos mísseis³⁵⁹.

Em novembro de 1963, a Venezuela declarou ter encontrado um esconderijo de armas cubanas para uso da guerrilha no país. Convocou, em consequência, uma reunião de Consulta do Conselho da OEA, o qual criou uma Comissão para investigar o assunto.

Depois de completar a investigação e dar a Fidel Castro a oportunidade de manifestar-se, a Comissão concluiu pela veracidade da acusação venezuelana. Em consequência, foi convocada uma Reunião de Consulta que se realizaria em Washington, em julho de 1964. A essa época, com o golpe militar, a política externa brasileira já havia sido completamente mudada e o Brasil havia rompido relações com Cuba.

³⁵⁸ Ibidem, pp. 341-342.

³⁵⁹ Ibidem, p. 342.

África

A PEI representou um importante ponto de inflexão da política externa brasileira no que diz respeito à África. O continente africano marcou a nova dimensão da política brasileira³⁶⁰ e a retomada de relações mais intensas com a África Negra, após um longo período de distanciamento.

O governo Kubitschek buscara penetrar na África através das colônias portuguesas e desenvolvera relações estreitas com Portugal, consideradas um dos pilares da política externa, apoiando a ideia do “lusotropicalismo”, sugerida por Gilberto Freyre³⁶¹. O Brasil havia, porém, permanecido indiferente ao início do processo de descolonização da África³⁶².

Desde o início de sua campanha, Jânio manifestara a decisão de aproximar-se dos países da Ásia e da África e de apoiar os esforços para acabar com o Colonialismo³⁶³. Foi ele o primeiro Presidente brasileiro que conheceu o “outro mundo”, ao invés de visitar somente a Europa e os EUA³⁶⁴. Para Jânio Quadros, o Brasil havia cometido o grande erro de apoiar o colonialismo europeu, talvez por causa da relação fraterna com Portugal, mas de agora em diante faria uma oposição determinada a ele.

A PEI reservou um papel importante para as relações do Brasil com o continente africano e definiu objetivos políticos, econômicos e comerciais para o diálogo com a África. A nova política foi lançada por Jânio Quadros em sua mensagem ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961, como um instrumento contra o colonialismo e o racismo. Também defendeu a autodeterminação dos povos africanos, realçando as aspirações comuns do Brasil e da África: desenvolvimento econômico, defesa dos preços das matérias primas, industrialização e desejo pela paz³⁶⁵.

Dois discursos aparentemente contraditórios justificavam à época de Jânio uma aproximação com a África: o que enfatizava as afinidades étnicas e históricas com o continente negro e o que privilegiava as

³⁶⁰ Artigo de Jânio Quadros na revista *Foreign Affairs*, de outubro de 1961.

³⁶¹ Abreu, F. J. M. *Op. cit.*, p. 10.

³⁶² Boadi e Yaw. *Op. cit.*

³⁶³ Storrs, K. L. *Op. cit.*, p. 298.

³⁶⁴ Abreu, F. J. M. *Op. cit.*, p. 22.

³⁶⁵ Saraiva, J. F. S. *Op. cit.*, p. 290.

afinidades étnicas e culturais com Portugal e, indiretamente com os países da África portuguesa³⁶⁶. A PEI optou por reforçar o primeiro deles.

Com efeito, os circuitos de contato político estavam relativamente bloqueados e o Brasil não possuía os meios para se implantar na África a partir de uma política de assistência econômica e técnica. Em vista disso, a ênfase nos pontos de contato e semelhança constituiu um fator central da política externa africana da PEI³⁶⁷.

Fatores externos e internos contribuíram para essa nova política. Entre os primeiros, destaque-se o fato de que, com a independência da maior parte dos países africanos no período de 1957 a 1960, eles ganharam um assento na ONU e passaram a participar da agenda internacional. Era, pois necessário ao Brasil reformular sua política para considerar esse fato novo.

Entre os fatores internos, é digna de nota a aspiração brasileira ao desenvolvimento e à emancipação econômica. Tal aspiração tornava natural uma identificação com a luta africana³⁶⁸.

Para a intensificação das relações com a África predominou uma visão culturalista, isto é, invocou-se a identidade cultural entre o Brasil e aquele continente. A ideia de Jânio Quadros era buscar que o Brasil fosse capaz de integrar a herança ocidental e a africana e funcionar como uma ponte entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais³⁶⁹.

Sua política levava em conta os ensinamentos de antropólogos e etnólogos que mostravam a africanidade da cultura brasileira³⁷⁰. A ideia era também apoiar-se nos descendentes de brasileiros que viviam na África, sendo que Lagos possuía a maior parte deles (estimados em 15.000, além de 10.000 no restante da Nigéria).

Finalmente a política de Jânio também foi inspirada por fatores econômicos, com a ideia de enfrentar o baixo crescimento dos preços de matérias-primas. O governo brasileiro pretendia então abrir novos mercados onde o Brasil poderia vender produtos manufaturados menos sofisticados³⁷¹.

³⁶⁶ Saraiva, J. F. S. *Diplomacy*, p. 3.

³⁶⁷ Abreu, F. J. M. *Op. cit.*, p. 21.

³⁶⁸ Saraiva, J. F. S. *Do Silêncio*, p. 291.

³⁶⁹ Discurso de posse do Chanceler Affonso Arinos de Mello Franco.

³⁷⁰ Abreu, F. J. M. *Op. cit.*, p. 22.

³⁷¹ *Idem*, p. 15.

Logo após sua posse, Jânio criou, a 24 de fevereiro, um grupo de trabalho encarregado de preparar as representações brasileiras nos novos Estados africanos e de reelaborar a política externa africana em todos os seus aspectos.

A ação diplomática do Brasil concentrou-se à época na área ocidental e atlântica do continente. Sua principal questão econômica era a rejeição dos produtos tropicais brasileiros no Mercado Comum Europeu devido à concorrência africana.

Ao invés de insistir em gestões separadas junto ao continente europeu e outros foros internacionais, o Governo brasileiro buscou discutir a questão com a África. Tentou ademais atuar nos foros internacionais em coordenação com os países africanos, para defender interesses comuns.

Essa política foi consubstanciada por uma série de iniciativas do Itamaraty. Foi constituída a Divisão da África, encarregada de explicitar e implementar a agenda de relações entre o Brasil e o continente negro.

Foram também criadas, em abril de 1961, as primeiras embaixadas – Senegal (cumulativa com a Mauritânia), Nigéria (cumulativa com os Camarões), Guiné (cumulativa com o Mali), Costa do Marfim (cumulativa com o Alto Volta, o Níger, o Benin – ex-Daomé) e Etiópia³⁷², além de Tunísia e Marrocos no norte da África. A Legação em Acra foi elevada à categoria de Embaixada e foram instalados consulados brasileiros em Luanda e Lourenço Marques, bem como criados novos consulados, em Kinshasa, Nairobi e Salisbury.

A política de aproximação com a África prosseguiu. Foram estabelecidas relações diplomáticas com praticamente todos os países africanos, muito embora várias das Embaixadas tenham sido cumulativas.

Na verdade, só foram efetivamente instaladas as embaixadas em Dacar e Acra. Esta última capital foi o ponto de partida para a nova política, uma vez que a independência de Gana havia assinalado o despertar do nacionalismo africano e Acra havia acolhido as primeiras reuniões dos novos Estados independentes, dando-lhe o “caráter de ponto de irradiação das duas grandes correntes ideológicas que empolgam e dominam todo o Continente: o nacionalismo e o pan-africanismo”³⁷³. Também foi criada no Itamaraty a Secretaria-Geral Adjunta para a Europa

³⁷² Ibidem, p. 22 e Arquivos do Itamaraty.

³⁷³ Telegrama de instruções a Raymundo de Souza Dantas, primeiro Embaixador em Acra. nº 72, de 23 de agosto de 1961.

do Leste e Ásia e a Secretaria-Geral Adjunta para a Europa Ocidental e a África.

Jânio reduziu ademais em 20 % os salários dos diplomatas que ganhavam mais de 400 dólares, tendo a metade da economia sido dedicada a bolsas para os estudantes africanos³⁷⁴. Mas o programa foi abandonado após 1962 por falta de fundos.

O Presidente brasileiro tencionava difundir nossa cultura e promover visitas de personalidades representativas da arte e da cultura negras no Brasil. Foi também criado o Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos³⁷⁵, tendo o Presidente João Goulart criado o “Centro de Estudos e Cultura Africana”³⁷⁶.

Jânio pretendia ademais divulgar o sucesso da integração racial e a miscigenação do Brasil, condenando o “apartheid”, embora mantivesse boas relações com a África do Sul, e opondo à ideia do desenvolvimento separado daquele país a da mistura, sublinhada pelo sociólogo Gilberto Freyre³⁷⁷.

Como terceira característica da estratégia brasileira, destacava-se a ideia de apresentar o Brasil à África como um exemplo de civilização tropical que lograra industrializar-se, sendo assim capaz de resolver, a partir de sua própria experiência, os problemas que se apresentavam.

O plano previa também a assinatura de acordos culturais entre o Brasil e o Marrocos, Gana, Tunísia e Senegal³⁷⁸.

Também foram enviadas algumas missões à África. A do Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, que representou o país no primeiro aniversário da independência do Senegal, no fim de março; a do deputado José Pereira Coelho de Souza, em maio, para participar das celebrações de independência de Serra Leoa; e a do Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Senador Vivaldo Lima Filho, que chefiou a delegação às celebrações do primeiro aniversário da independência do Gabão, em agosto.

Na qualidade de Embaixador extraordinário, o Deputado Coelho de Souza percorreu ademais, de fins de abril a fins de maio, Gana,

³⁷⁴ Rodrigues, J. H. *Brasil e África: Outro Horizonte*, p. 403.

³⁷⁵ Por decreto de 14 de abril de 1961.

³⁷⁶ Abreu, F. J. M. Op. cit., p. 22.

³⁷⁷ Idem, p. 24.

³⁷⁸ Com o qual, aliás, o Brasil manteve posições discordantes à época, já que o Senegal apoiou a França na questão argelina e Kasavubu na questão Lumumba.

Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Costa do Marfim e Guiné. Buscou realizar contatos políticos e coletar o máximo possível de documentos e informações sobre os países visitados, tendo tido inclusive duas reuniões com os representantes do Movimento para a Libertação de Angola (MPLA), em Conakri.

Na ocasião, Mário de Andrade, o ideólogo e um dos três líderes do MPLA, pediu o apoio brasileiro a Angola na ONU e a concessão de bolsas a estudantes angolanos³⁷⁹. A missão estudou também a possibilidade de incrementar as relações comerciais com a África, inclusive a partir das compras de petróleo em contrapartida a exportações brasileiras.

O Brasil também recebeu a visita de vários emissários africanos. Entre eles, destacaram-se o Vice-Presidente da Assembleia Nacional dos Camarões, o Ministro de Obras e o Ministro da Agricultura da Nigéria, além do Ministro de Economia do Gabão.

O Brasil e a Organização Interafricana do Café concordaram em julho de 1961 em trabalhar juntos para a estabilização dos preços do café³⁸⁰.

Jânio Quadros procurou desenvolver uma série de atos nas relações com a África, condecorando os presidentes de Gana e os Chefes de Governo do Senegal e de Tanganika³⁸¹ e enviando a Gana o primeiro embaixador negro, o escritor Raimundo de Souza Dantas, o que foi, porém, recebido com reserva naquele país.

O Embaixador Souza Dantas demonstrou pouca qualificação para a missão, já que não tinha interesse e conhecimento da África ou das relações internacionais. Nkrumah comentou a propósito que se o Brasil realmente pretendia dar uma prova de harmonia racial deveria ter enviado embaixadores negros aos países brancos ocidentais.

Não obstante, o Governo Jânio Quadros registrou certa ambiguidade com relação à África negra. Por um lado, prestigiou-a, enviando as missões Afonso Arinos e Coelho de Souza. Também organizou uma exposição flutuante a bordo do navio-escola Custódio de Melo, apresentando produtos brasileiros que poderiam ser exportados para a África³⁸².

³⁷⁹ Abreu, F. J. M. Op. cit., p. 23.

³⁸⁰ Storrs, K. L. Op. cit., p. 301.

³⁸¹ Abreu, F. J. M. Op. cit., p. 23.

³⁸² Storrs, K. L. Op. cit., p. 301.

Por outro lado, sua política externa demonstrou ambivalência ao defender o princípio de autodeterminação dos povos. Manteve, por exemplo, as ligações especiais com Portugal, consubstanciadas no Tratado de Amizade e Consulta firmado em 1953.

Jânio cedeu ao “lobby” português e voltou atrás em sua decisão de votar contra o Colonialismo daquele país na Assembleia Geral das Nações Unidas³⁸³. Apoiou, contudo a resolução que demandava a criação de instituições livres em Angola³⁸⁴ (Saraiva. *Do Silêncio*, p. 300) e votou favoravelmente à resolução que considerava a política portuguesa uma ameaça à paz e segurança de Angola.

Segundo José Honório Rodrigues, o Brasil apoiou a liberdade de todos os povos coloniais, mas adotou reservas com relação aos povos submetidos a Portugal.

Além disso, manteve as ligações anteriores com a África do Sul, condenando apenas genericamente o “apartheid” e rechaçando propostas de sanções contra a África do Sul. A ideia era condenar o “apartheid”, evitando, porém, o que considerava uma intromissão indébita na política interna daquele país³⁸⁵. Tentou também ampliar as relações comerciais com aquele país, enviando inclusive uma missão econômica em 1961³⁸⁶.

Além do “lobby” português, também terá contribuído para essa ambiguidade a rejeição às iniciativas de Quadros por parte de setores internos. A União Democrática Nacional (UDN) e certos estrategistas militares, como Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos, continuaram a defender a aliança tradicional com os Estados Unidos, temendo que as novas vertentes da política externa representassem um alinhamento político fora do bloco ocidental³⁸⁷. O medo da atuação do comunismo internacional também levou esses setores internos a rechaçar uma aproximação com países africanos onde viam crescer essa influência.

Não obstante, as relações com a África expandiram-se muito no período, principalmente em Acra, Dacar e Lagos, onde se situavam as três embaixadas brasileiras. Ruanda e Burundi também foram reconhecidos e uma nova representação diplomática foi destacada para o Mali.

³⁸³ Barboza, M. G. *Na Diplomacia o Traço Todo da Vida*, p. 237.

³⁸⁴ Saraiva, J. F. S. *Do Silêncio*, p. 28.

³⁸⁵ Telegrama nº 18, de instruções a Frederico de Chermont-Lisboa, Embaixador do Brasil em Bamako.

³⁸⁶ Saraiva, J. F. S. *Op. cit.*, p. 296.

³⁸⁷ *Idem*, p. 294.

Os africanos, por sua vez, responderam com várias iniciativas. Gana e Senegal estabeleceram embaixadas no Brasil em 1962 e várias missões africanas visitaram nosso país no período.

Ainda assim, as relações econômico-comerciais do Brasil com a África permaneceram muito limitadas, tendo nossas exportações para aquele continente no período correspondido a menos de 1 % das exportações totais. As importações, embora tenham aumentado proporcionalmente mais, também se mantiveram muito baixas, correspondendo a 0,87 % do total em 1963³⁸⁸.

Ásia

Além de voltar-se para os países da África e da América Latina e de ampliar o intercâmbio com o bloco socialista, o Governo brasileiro também tentou uma tímida aproximação com a República Popular da China, embora mantivesse relações com a República da China, em Formosa, que Jânio chamava ironicamente “aquela ilha”³⁸⁹. Jânio enviou uma missão comercial chefiada pelo então Vice-Presidente.

A visita ensejou o início das relações comerciais com a República Popular da China. Cabe lembrar que, após o golpe militar de 1964, os componentes da missão comercial foram presos, torturados e expulsos do país³⁹⁰.

Ainda assim, as modificações foram pequenas. O Brasil votou em 1961 a favor de colocar o tema da admissão da China na agenda da ONU. Mas em 1961, 62 e 63 votou contra resoluções submetidas pela antiga URSS e pela Albânia, que dariam o assento da China ao regime comunista de Pequim³⁹¹.

Uma missão comercial da China Comunista visitou o Brasil em maio de 61. O Vice-Presidente João Goulart esteve na China em agosto do mesmo ano e em 1962 a China estabeleceu uma missão comercial, que foi terminada abruptamente com o golpe militar.

Tentativas de incluir o reconhecimento da China Comunista na mensagem presidencial ao Congresso Nacional em 1963 por parte do

³⁸⁸ D’Adesky, J. *Intercâmbio Comercial Brasil-África*, p. 6.

³⁸⁹ Pinheiro, L. A. *Jânio, Jango & Cia*, p. 23.

³⁹⁰ Moniz Bandeira. *João Goulart*, p. 115.

³⁹¹ Storrs, K. L. *Op. cit.*, p. 292.

Embaixador Jaime de Azevedo Rodrigues foram abortadas pelo Ministro das Relações Exteriores, Hermes Lima³⁹².

Na Ásia, o maior parceiro comercial do Brasil era já na época o Japão, tanto em termos de exportações quanto de importações.

C. Relações multilaterais

C.1. Atuação em foros regionais

OEA

A PEI tendeu a rejeitar a OEA como lugar prioritário de atuação, uma vez que a via como um instrumento de intervenção em questões internas de países como Cuba e de imposição dos objetivos dos Estados Unidos.

Em consequência, o Brasil realizou menos consultas em termos hemisféricos e buscou atuar principalmente na ONU, em concertação com outros países latino-americanos, e no âmbito da ALALC³⁹³.

ALALC

O governo Goulart deu grande ênfase à ALALC, que fora estabelecida em 1960, com o objetivo de eliminar progressivamente as barreiras comerciais na região. Durante a visita de João Goulart ao Chile, ambos os Presidentes propuseram a realização de uma Conferência especial dos Ministros das Relações Exteriores da ALALC para buscar acelerar a integração econômica na região, a qual somente ocorreu em novembro de 1965³⁹⁴.

O Brasil opôs-se, porém, à entrada de Cuba na ALALC, em agosto de 1962, em vista da incompatibilidade de seu sistema de economia planificada com o mecanismo da Zona de Livre Comércio³⁹⁵.

Mais tarde, em um almoço com Embaixadores dos países signatários do Tratado de Montevidéu, em maio de 1963, Goulart enfatizou que as

³⁹² Aerograma da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 25 de março de 1963.

³⁹³ Memorandum interno do Departamento de Estado, de K. J. Burtons para Martin, em 14 de maio de 1963.

³⁹⁴ Storrs. K. L., *Op. cit.*, p. 349.

³⁹⁵ Barbosa, R. *O Brasil e a Integração Regional*, p. 140.

esperanças latino-americanas para o futuro estavam na área de integração econômica. Para tanto, ele insistiu na criação de um Conselho de Ministros das Relações Exteriores e de um fundo financeiro conjunto.

C.2. Atuação em foros globais

ONU

A atuação brasileira na ONU intensificou-se grandemente à época da PEI. O Governo brasileiro propôs reiteradamente a organização de uma Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, e deu grande ênfase aos 3 Ds – descolonização, desarmamento e desenvolvimento – que Araújo Castro mais tarde notabilizou em seu discurso junto à ONU.

Também propôs reiteradamente a revisão da Carta das Nações Unidas e que 1/10 das despesas com armas fossem usadas para a promoção do desenvolvimento³⁹⁶.

As questões de desarmamento mereceram a atenção da PEI. Em 1962, quando a Comissão de Desarmamento foi aumentada, o Brasil e sete outros países (Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e a República Árabe Unida) tornaram-se os chamados membros não alinhados da Comissão de dezoito membros.

Durante a primeira reunião da Comissão ampliada, em março de 1962, São Tiago Dantas descreveu o Brasil como uma nação ocidental que não fazia parte de qualquer bloco e instou as superpotências a terminarem seus testes nucleares³⁹⁷.

O papel do Brasil na Comissão foi muito ativo e ajudou a iniciar as conversações para a cassação de testes nucleares na atmosfera, que levaram ao acordo de Moscou, em julho de 1963³⁹⁸.

Entre outras iniciativas, destacaram-se a ligação entre desarmamento e desenvolvimento, as tentativas de limitar os testes subterrâneos por estágios e as propostas de criação de uma Comissão Técnica Internacional para dar assistência aos países não alinhados nas negociações sobre desarmamento e de um acordo multilateral de não agressão.

³⁹⁶ Telegrama da Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro ao Departamento de Estado, em 2 de outubro de 1963.

³⁹⁷ Storrs, K. L. Op. cit., p. 293.

³⁹⁸ Idem, p. 295.

O Brasil e o México também desenvolveram esforços para tornar a América Latina uma região livre de armas nucleares. Em abril de 1963, vários países latino-americanos fizeram uma declaração conjunta para a desnuclearização da América Latina.

Os Acordos de Produtos de Base

Durante o período foi concluído um acordo de produtos de base de grande importância para o Brasil. O Acordo Internacional do Café, preparado por uma Conferência que teve início em julho de 1962 e incluía o estabelecimento de quotas básicas por país, metas de produção e estoques, além de criar uma Organização Internacional do Café, com sede em Londres.

A conclusão de um Acordo Internacional do Cacau foi discutida em uma conferência convocada em setembro/outubro de 1963, sem um resultado final.

A UNCTAD

Até 1961 os contatos entre o Brasil e o mundo em desenvolvimento eram quase inexistentes. Os laços com Portugal e a França cortavam a possibilidade de desenvolvimento nas relações com a África e a Ásia. As relações com os Estados Unidos da América impediam uma aproximação com os países socialistas e dificultavam os contatos com a América Latina³⁹⁹.

Uma tentativa inicial para mudar essa situação havia sido feita por Kubitschek em 1958, com o lançamento da Operação Pan-Americana. Mas seu caráter puramente hemisférico não modificou as relações com o resto do mundo.

Com o governo de Jânio Quadros essa situação transformou-se radicalmente. O Brasil estabeleceu uma política de relações mais estreitas com o mundo em desenvolvimento para além da América Latina, expandindo os contatos com a África e a Ásia, participou como observador das Conferências Neutralistas em 1961 e 1962 e alinhou-se ao mundo em desenvolvimento nas Nações Unidas, em

³⁹⁹ Ibidem, p. 345.

defesa do desarmamento, desenvolvimento e descolonização (os 3 Ds de Araújo Castro).

Na ONU, o Brasil juntou-se aos esforços do mundo em desenvolvimento para organizar uma conferência que tratasse dos problemas de comércio, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que acabou se realizando em Genebra, em março/abril de 1964.

O Brasil atuou nesse contexto em consonância com os demais países da América Latina, o que representou uma grande mudança com relação à política tradicional de relações estreitas com os Estados Unidos. A política brasileira de solidariedade com a América Latina já se iniciara com a Operação Pan-americana e seu principal ponto foi intensificar as relações com a Argentina – tradicionalmente o principal rival do Brasil – essenciais para a unidade latino-americana⁴⁰⁰.

Durante os anos cinquenta e sessenta os preços de vários produtos de base haviam decrescido muito, enquanto os preços de produtos manufaturados haviam aumentado. Além disso, o volume de ajuda externa ao desenvolvimento fora menor do que o esperado, frustrando assim as expectativas dos países em desenvolvimento.

Em vista disso, os países em desenvolvimento começaram a articular-se para pressionar os países desenvolvidos a reverem os padrões do comércio internacional e a melhorarem as relações de troca entre os dois grupos⁴⁰¹.

Essa articulação deu-se nas Nações Unidas, sobretudo a partir de 1960, depois dos progressos na luta contra o colonialismo e com a independência de uma série de países. Aos poucos os países em desenvolvimento haviam começado a pedir tratamento preferencial, acordos de produtos de base para estabilizar seus preços, financiamento compensatório pelas perdas na relação de trocas comerciais, aumento da assistência ao desenvolvimento. Esse movimento encontrou a resistência dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos da América.

O papel da América Latina e principalmente do Brasil na convocação e no resultado da Conferência foi muito grande. O antigo Secretário Executivo da CEPAL, o argentino Raúl Prebisch, que havia desenvolvido a tese da deterioração histórica das relações de troca entre os países

⁴⁰⁰ Ibidem, p. 347.

⁴⁰¹ Ibidem, p. 350.

desenvolvidos e os países em desenvolvimento, acabou tornando-se o primeiro Secretário Executivo da UNCTAD.

Por volta do fim de 1962, o Brasil aumentara a pressão sobre os Estados Unidos para melhorar essas relações de troca. Uma vez que a ideia da Conferência havia sido levantada pela União Soviética. Tratava-se de uma questão sensível, mas ainda assim os países em desenvolvimento haviam conseguido aprovar a primeira resolução da Assembleia Geral da ONU sobre o assunto, a resolução 1707 (XVI), de dezembro de 1961, que pediu ao Secretário-Geral que examinasse a opinião dos membros com relação à deseabilidade da Conferência⁴⁰².

Em setembro de 1962, na abertura da Assembleia Geral, o delegado brasileiro manifestou seu apoio à iniciativa e logo a seguir pediu a ampliação do escopo da Conferência, ao contrário dos Estados Unidos, que procuravam restringi-la. Na ocasião, foi aprovada a resolução 1785 (XVII), que previu a realização da Conferência em março de 1964.

Uma vez aprovada, os preparativos para a Conferência deram-se nos encontros da Comissão Preparatória da Conferência, em conferências interamericanas e nas reuniões da CEPAL. O Brasil teve um papel importante em todos os três⁴⁰³.

A Comissão Preparatória era constituída de 35 países, a maior parte deles em desenvolvimento, inclusive o Brasil e cinco outros países latino-americanos. As reuniões preparatórias deram-se em Nova York (janeiro-fevereiro de 1963), Genebra (maio-junho de 1963) e Nova York (fevereiro de 1964).

Na primeira reunião, os países em desenvolvimento resistiram à pressão dos países desenvolvidos para reduzir o escopo da Conferência e dos países comunistas para torná-la um foro de propaganda. Na segunda reunião, a posição do Grupo dos 75 (ou 77) foi colocada numa Declaração Conjunta, tendo a Iugoslávia, Índia, República Árabe Unida, Líbia, Nigéria e Brasil liderado o Grupo. A terceira reunião teve caráter administrativo⁴⁰⁴.

Em preparação à Conferência, o Brasil também fez um grande esforço para trazer a América Latina para o Grupo dos 75 (ou 77), principalmente durante a Segunda Reunião Anual do Conselho Econômico e Social

⁴⁰² Ibidem, p. 352.

⁴⁰³ Ibidem, p. 353.

⁴⁰⁴ Ibidem.

Interamericano, que se reuniu em outubro-novembro, em São Paulo, para examinar a Aliança para o Progresso, incentivada pelos EUA, e a Conferência da UNCTAD, incentivada pelo Brasil. O Secretário-Geral de Assuntos Econômicos do Itamaraty, Embaixador Jayme Azevedo Rodrigues, visitou inclusive Lima, Bogotá, México e Caracas em setembro para coordenar posições⁴⁰⁵.

Durante a Conferência Interamericana, o Presidente João Goulart defendeu a posição do Brasil com relação à UNCTAD e o tema da Aliança para o Progresso quase foi esquecido. Apesar das reservas dos Estados Unidos, os países concordaram em estabelecer uma Comissão para a Coordenação Latino-Americana (CECLA), que excluiu os EUA, para chegar a uma posição comum.

Com isso, a América Latina pôde assumir uma posição comum antes de negociar com os EUA e reconheceu que os interesses da América Latina nessa questão eram diferentes dos daquele país, que pela primeira vez foi excluído de um órgão criado dentro da OEA. Alta Gracia, na Argentina, foi escolhida como sede da reunião do CECLA, em fevereiro⁴⁰⁶.

A posição brasileira provocou críticas em certos setores da imprensa, principalmente o Estado de São Paulo, que a viam como uma manifestação de hostilidade à Aliança para o Progresso e como uma tentativa de multilateralizar a assistência internacional.

A terceira série de encontros que levariam a Alta Gracia e à Conferência da UNCTAD foi organizada pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). Durante a reunião de Mar del Plata, em maio de 1963, o Brasil e o Chile propuseram a realização de um Seminário para estudar os problemas da UNCTAD e desenvolver uma posição comum da América Latina, o qual se realizou em Brasília, em janeiro de 1964.

O Seminário de Brasília foi realizado em segredo, excluindo os países não latino-americanos (isto é, os Estados Unidos) e as organizações internacionais e incluindo Cuba, de maneira a dar ao tema um enfoque Norte-Sul⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Ibidem, p. 354.

⁴⁰⁶ Ibidem, p. 356.

⁴⁰⁷ Ibidem.

O Brasil, a Argentina e Cuba favoreceram uma confrontação Norte-Sul, enquanto outros países preferiram um tratamento menos político e mais técnico. Mas o relatório final mostrou unidade, instando a melhoria das relações de troca, a expansão da assistência econômica multilateralizada, a estabilização dos preços dos produtos de base, a regulamentação preferencial do comércio para os países em desenvolvimento, a expansão do comércio com o Leste, a remoção de barreiras tarifárias, a eliminação do uso de medidas repressivas contra o nacionalismo econômico e a necessidade de criação de um órgão internacional permanente para tratar do assunto⁴⁰⁸.

Da reunião de Alta Gracia, Argentina, participaram, por iniciativa brasileira, observadores de países em desenvolvimento da Ásia e da África. Delegações brasileiras estiveram presentes em encontros semelhantes para coordenar as posições do mundo em desenvolvimento para a Conferência da UNCTAD.

Em Alta Gracia, houve também divergências, uma vez que a Argentina, o Brasil, o México, o Chile e o Uruguai preferiam uma frente unida na UNCTAD, enquanto outros países foram mais flexíveis. No fim prevaleceu uma posição moderada, inclusive sob a influência de Raúl Prebisch⁴⁰⁹. As resoluções da Conferência passaram a ser conhecidas como Carta de Alta Gracia e incluíram basicamente as mesmas recomendações do seminário de Brasília.

O Brasil pretendia participar da Conferência da UNCTAD, em março de 1964, como um dos mais ativos defensores dos países em desenvolvimento. O Ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, enfatizou em seu discurso inaugural a união dos países em desenvolvimento. Mas com o golpe militar a participação brasileira foi grandemente reduzida.

O Movimento Não Alinhado

O surgimento do movimento não alinhado certamente teve grande influência sobre a PEI. Como já foi mencionado, Jânio Quadros nutria

⁴⁰⁸ Ibidem, p. 357 e Jaime de Azevedo Rodrigues em O Estado de São Paulo, a 21 e 28 de janeiro de 1964.

⁴⁰⁹ Storrs, K. L., p. 357.

grande admiração pelos principais líderes do movimento e via neles um parâmetro importante para a atuação internacional do Brasil.

Além disso, uma certa ligação com o movimento certamente constituiria uma símbolo importante de afirmação da independência externa brasileira. Contribuiria, em consequência para aumentar o poder de barganha do Brasil em suas relações com os Estados Unidos da América.

A política de neutralismo ocidental de Jânio Quadros buscou tirar o máximo proveito da ligação com o movimento não alinhado, sem, contudo afiliar-se a ele. Isso porque o governo brasileiro parece ter entendido que, embora os interesses do movimento tivessem certos pontos de contato com os seus próprios, seria mais proveitoso manter a independência do Brasil. Além disso, seriam evitadas as suspicácias dos Estados Unidos da América no que tange à posição brasileira.

O Governo brasileiro preferiu, pois, participar apenas como observador, porque era um país engajado num sistema regional de defesa coletiva e teria uma influência precária em um movimento tão numeroso, além de não possuir interesses específicos a defender nos foros internacionais. Ademais, as características do movimento decisório dentro do grupo não alinhado, em que cada país sede preparava um anteprojeto que depois seria difícil mudar, poderia levar o Brasil a ter de apoiar iniciativas inaceitáveis.

PARTE II

O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL (1974-1979)

Capítulo 1

O Ambiente do Pragmatismo Responsável

A. Antecedentes

A PEI foi suprimida após o golpe militar de 31 de março de 1964. Os novos dirigentes promoveram uma grande mudança na política externa, buscando obter vantagens dos Estados Unidos da América a partir de um alinhamento automático com a grande potência.

A política externa dos governos militares, de 1964 a 1985, não foi, porém, constituída por um todo único. Paulatinamente, enquanto se fechava em termos internos, o regime militar passou a defender a democratização das regras de convivência internacional, a partir de uma visão nacionalista e da ideia de construção de um Brasil grande potência.

O Governo Castelo Branco - 1964 a 1967

O Governo Castelo Branco viu a queda de João Goulart como uma vitória na confrontação Leste-Oeste, desmantelando o nacionalismo, o anticolonialismo, a visão globalista e a autonomia do Brasil, que constituíam a base da PEI⁴¹⁰. Considerou que, em plena Guerra Fria, seria necessário apoiar as políticas regionais e internacionais dos Estados

⁴¹⁰ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 5.

Unidos e introduziu o binômio segurança e desenvolvimento, uma “versão atualizada do lema positivista da bandeira brasileira: Ordem e Progresso”⁴¹¹.

Reafirmou a inserção do Brasil no bloco ocidental, muito embora o continente europeu tivesse um papel secundário, e retornou às concepções da “nova ordem internacional” desenvolvidas pelos Estados Unidos da América, que tinham como ideia central a luta entre o ocidente e o mundo socialista⁴¹². Também defendeu a ordenação das relações interamericanas em um mecanismo de segurança coletiva.

Baseou-se na noção de que, em um mundo bipolar, o inimigo encontrava-se não só fora, mas também dentro do país e incorporou visões como o ocidentalismo, a interdependência, a segurança coletiva e a abertura econômica⁴¹³. Suas ideias encontravam-se presentes na vertente do desenvolvimento associado, ou americanista, que desde o fim da Segunda Guerra Mundial vinha disputando o poder com a visão de desenvolvimento autônomo, predominante na PEI.

Ganhou importância o conceito de segurança nacional e da interdependência como um dado objetivo das relações internacionais. Os militares ocuparam a maior parte dos postos no governo, aliando-se à tecnocracia e enfatizando as vantagens de uma economia com menos interferência estatal e que recebesse mais investimentos e tecnologia estrangeira.

A internacionalização da economia e as relações especiais com os Estados Unidos da América, em um papel denominado de “subimperialista” na América Latina⁴¹⁴ levariam, no entender do governo, a um melhor acesso às correntes de capital. Eliminaríamos também as desvantagens do nacionalismo verbal, sublinhando a necessidade de um alinhamento com o Ocidente, principalmente os EUA, na luta contra o comunismo internacional.

Nesse sentido, foram oferecidos incentivos à entrada de capital externo, reformulado o mercado de capitais e criado o Banco Central, lançando as bases para conter a inflação e retomar o crescimento

⁴¹¹ Entrevista com o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em setembro de 1999.

⁴¹² Perez Llana. *Brasil y Europa: El Problema de las Percepciones*.

⁴¹³ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 333.

⁴¹⁴ Martins E. *A Evolução da Política Externa Brasileira na Década de 64/74*.

econômico. Foram também removidas várias áreas de atrito com os EUA, entre elas uma maior liberalização na política de minérios⁴¹⁵.

A política externa de Castello Branco estava também assentada sobre a visão geopolítica de Golbery do Couto e Silva, que defendia o alinhamento com os Estados Unidos e a civilização ocidental cristã, em um contexto de Guerra Fria e de rivalidade luso-hispana. Recebeu o apoio da Escola Superior de Guerra e de órgãos ligados a outras associações no exterior, sobretudo dos Estados Unidos da América⁴¹⁶.

Constituiu, porém, um anacronismo na política externa brasileira, fadado às mesmas frustrações que na época de Dutra. Com efeito, o Brasil não tinha importância estratégica para os EUA, principalmente depois que a distensão entre as duas superpotências fizera grandes progressos em seguida à crise dos mísseis e do fim da guerra da Argélia, apesar da presença norte-americana no Vietnã⁴¹⁷.

A nova linha da política externa contribuiu para uma grande melhora nas relações com os Estados Unidos. De 1964 a 1965, foram concluídos 14 ajustes com a USAID e o Brasil recebeu US\$ 650 milhões⁴¹⁸.

A dívida com os Estados Unidos, a Europa e o Japão foi reescalada, com base nos parâmetros do FMI, e o Governo brasileiro concluiu com o Governo norte-americano acordos que trouxeram um grande contingente de especialistas militares e econômicos norte-americanos ao Brasil⁴¹⁹. Destaque-se os acordos militares, aerofotogramétrico, sobre garantia de investimentos privados e cooperação nuclear. Foi reformulada a lei de remessa de lucros e, pagas as quantias reivindicadas pela AMFORP e IT&T⁴²⁰.

No campo interamericano, o Brasil contribuiu para dar maior dinamismo às organizações multilaterais do continente como a OEA, o TIAR, a Aliança para o Progresso e a ALALC. A base dessas iniciativas era sempre a da limitação das soberanias em benefício da segurança coletiva e das fronteiras ideológicas⁴²¹.

⁴¹⁵ Souza, R. A. *Da Política Externa Independente à Política Externa Dependente*, p. 4.

⁴¹⁶ Entre eles o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e a Ação Popular (ADEP). Vide Cervo A. e Bueno, C. Op. cit., p. 336.

⁴¹⁷ *Ibidem*, págs 337 e 338.

⁴¹⁸ Cervo, A. e Bueno, C., p. 338.

⁴¹⁹ Vide *Relações com os Estados Unidos da América* no Capítulo 2 da Parte I.

⁴²⁰ *Idem*.

⁴²¹ De abril a agosto de 1965.

O governo militar rompeu com Cuba em maio de 1964 e trabalhou para o isolamento assessorar o governo daquele país durante a IX Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Washington, em julho do mesmo ano. Nessa ocasião, a OEA acordou a suspensão do comércio e do transporte marítimo, bem como o rompimento das relações diplomáticas e consulares com Cuba, isolando definitivamente aquele país.

O Brasil também teve uma participação ativa na crise da República Dominicana⁴²², comandando as forças interamericanas de paz e enviando 100 homens àquele país. Insistiu ademais na convocação da II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio em 1965, e aprovou a reforma da Carta da OEA prevendo a participação do organismo no apoio à cooperação econômica e ao desenvolvimento⁴²³.

As relações com a América Latina tornaram-se secundárias, embora tenha havido esforços para desenvolvê-las. Cresceu por exemplo o comércio com a Argentina e se inaugurou a ponte da Amizade, entre o Brasil e o Paraguai. Em 1966, o Chanceler Juracy Magalhães visitou sete países sul-americanos e foram reatadas as relações diplomáticas com a Venezuela.

A ação brasileira no continente não teve, porém, a contrapartida norte-americana desejada. No período de 1964 a 1966, as exportações brasileiras cresceram pouco, os investimentos e empréstimos externos reduziram-se e aumentou o endividamento externo, de US\$ 3.9 para US\$ 5.2 bilhões⁴²⁴.

A atuação brasileira no âmbito multilateral sofreu uma grande transformação. Na Assembleia Geral da ONU, o Brasil, sem abandonar o princípio de não intervenção, passou a considerar formas indiretas de intervenção, como, por exemplo, a incitação, a subversão e a guerrilha. Também se bateu pelo estabelecimento de uma diferença entre intervenção e ação coletiva⁴²⁵.

A diplomacia brasileira não esqueceu, porém, o realismo universalista. Reestruturou o Itamaraty com base nos interesses de comércio exterior e continuou a atuar em organismos multilaterais não regionais, como a

⁴²² Cervo A. e Bueno, C., Op. cit., p. 339.

⁴²³ Idem, p. 340.

⁴²⁴ Bueno, C. *O Desafio Internacional*, p. 95.

⁴²⁵ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 340.

UNCTAD e o GATT, além de prosseguir os contatos comerciais com os países socialistas e a África ao sul do Saara⁴²⁶. Na ONU, o Brasil aumentou sua participação, de um total de 26 órgãos em 1964 para 30 órgãos em 1965, ficando atrás apenas dos EUA, URSS, Grã Bretanha e França⁴²⁷.

Dentro dessa linha, o Brasil defendeu o princípio da segurança econômica coletiva no GATT e na UNCTAD e integrou o Grupo dos 75 (depois dos 77), criado para coordenar as posições dos países em desenvolvimento. Apoiou ademais a convocação periódica da UNCTAD e a integração dos órgãos regionais a esses esforços.

Também combateu a teoria de disrupção do mercado (“market disruption”), defendida pelos países industrializados para contingenciar suas importações, inclusive as provenientes dos países em desenvolvimento, e negou-se a assinar o Acordo para o Comércio de Têxteis, negociado no GATT, que consagrava esse princípio⁴²⁸.

Nas sessões da Conferência do Desarmamento, em Genebra, argumentou a favor do desarmamento em si. Aliou-se, nesse contexto, aos países em desenvolvimento, que instavam as grandes potências a passarem dos princípios às decisões concretas sobre desarmamento e a criarem um fundo que canalizaria para a promoção do desenvolvimento as poupanças resultantes de tais decisões⁴²⁹.

Com a Europa Oriental, o Brasil buscou passar do estágio comercial para o de relações econômicas. Foram reconvocadas as Comissões Mistas e reativada a Coleste, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores.

Com a África, o Brasil buscou um trabalho conjunto em órgãos multilaterais. Condenou retoricamente o colonialismo e o “apartheid”, procurando ampliar mercados, desenvolvendo estudos sobre as potencialidades do mercado africano e enviando missões comerciais àquele continente⁴³⁰.

Embora tivesse recebido o aplauso de vários segmentos mais conservadores, a política externa de Castello Branco também foi alvo

⁴²⁶ Idem, p. 341.

⁴²⁷ Idem.

⁴²⁸ Ibidem.

⁴²⁹ Ibidem, p. 342.

⁴³⁰ Ibidem, p.338.

de críticas. A maior parte delas veio da imprensa, de certos segmentos das Forças Armadas, principalmente da linha dura nacionalista, do empresariado e da classe média, descontentes com a desnacionalização da economia e com a recessão⁴³¹.

O Governo Costa e Silva – 1967 a 1969

O Presidente Artur da Costa e Silva introduziu, com a chamada “Diplomacia da Prosperidade”, modificações sensíveis na política externa de Castello Branco. Abandonou o paradigma básico de alinhamento automático com os Estados Unidos da América, a partir de uma visão bipolar⁴³² e voltou à concepção nacional-desenvolvimentista, que norteava a política externa de vários dos governos anteriores.

A demanda interna de desenvolvimento converteu-se em vetor da política externa, a qual se destinava a viabilizar tal objetivo⁴³³. O capital estrangeiro passou a ser visto como componente supletivo para o desenvolvimento, considerado uma tarefa de responsabilidade nacional⁴³⁴, e acentuou-se o caráter introspectivo do governo, iniciando-se em 1968 o período mais autoritário do governo militar, que se prolongou até 1973⁴³⁵.

A nova política externa surgiu como uma reação às frustrações resultantes da aliança automática com os Estados Unidos da América e recebeu o apoio de setores muito diversos, tais como os sindicatos, a burguesia, as Forças Armadas, os partidos políticos, os diplomatas e os intelectuais⁴³⁶. Também introduziu visões do nacionalismo militar, majoritário dentro do Exército, em contraposição à tendência de internacionalização da economia, instrumentada por Roberto Campos⁴³⁷.

O chamado “nacionalismo de fins” pretendia fortalecer a economia antes de equacionar as desigualdades sociais. Defendia o interesse nacional, a serviço da prosperidade e do desenvolvimento econômico e pretendia reformular as bases do comércio internacional, além de

⁴³¹ Stepan, A. *The Military in Politics*.

⁴³² Cervo A. e Bueno, C. Op. cit., p. 331.

⁴³³ Bueno, C. *O Desafio Internacional*, p. 91.

⁴³⁴ Cervo, A. *O Desafio Internacional*, p. 44.

⁴³⁵ Idem, p. 42.

⁴³⁶ Perez Llana. Op. cit., pp. 555-556.

⁴³⁷ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 348.

adquirir os conhecimentos científicos e tecnológicos indispensáveis ao desenvolvimento e aumentar os fluxos financeiros.

Os temas de segurança começaram a perder importância e as alusões a Cuba diminuíram. A economia e a superação do estrangulamento tecnológico da indústria brasileira passaram a determinar a política externa, tendo o Estado como o articulador do processo produtivo⁴³⁸. O pragmatismo na política externa foi, pois adotado pelo Governo Costa e Silva, alguns anos antes de o Presidente Geisel consagrar o termo.

As pressões da economia coincidiram com uma etapa de consolidação do parque industrial intermediário, que se prolongou até 1973. Surgiram demandas na economia, entre elas as de mercados para novos produtos industriais e serviços de engenharia, bem como as de recursos para setores industriais básicos e de tecnologias para estimular o desenvolvimento de indústrias de ponta⁴³⁹.

Essa etapa foi marcada por uma grande expansão das exportações brasileiras, que passariam de US\$ 1.5 bilhão em 1968 para US\$ 6.2 bilhões em 1973. Aumentaram igualmente os investimentos estrangeiros, que atingiram a US\$ 11.3 bilhões em 1973, e o produto interno bruto, que cresceu em média 10,2 % ao ano no período.

A segurança foi paulatinamente nacionalizada, buscando-se meios internos para assegurá-la. O Brasil abandonou a ideia de segurança coletiva e nem sequer compareceu à reunião da OEA em junho de 1967, convocada pela Venezuela para tratar do assunto⁴⁴⁰.

Também a interdependência militar, política e econômica deixaram de ter primazia na atuação brasileira, na medida em que a política externa passou a guiar-se mais por interesses nacionais e menos por motivações ideológicas. Finalmente, o ocidentalismo deixou de estar no cerne da política externa, porque continha preconceitos que tolhiam a ação da diplomacia.

A nova política sustentou o início do projeto “Brasil Grande Potência”, que se prolongaria pelo período de 1968 a 1973. Também lançou as bases para a ampliação da autonomia em política externa, que se desenvolveu no governo Geisel, associando a participação do capital estrangeiro ao capitalismo monopolista do Estado⁴⁴¹.

⁴³⁸ Cervo, A. *O Desafio Internacional*, p. 42.

⁴³⁹ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 364.

⁴⁴⁰ Idem, p. 345.

⁴⁴¹ Ibidem, p. 367.

O principal destinatário das críticas externas do Governo Costa e Silva passou a ser os EUA, com os quais o Brasil teve em junho de 1966 a crise do café solúvel. A partir dela, a defesa do ingresso de produtos manufaturados no mercado norte-americano tornou-se um foco importante da política externa.

À expressão “relações especiais” agregaram-se termos como “rivalidade emergente” para descrever a relação entre os dois países. O Brasil tornou a ver o mundo dividido entre ricos e pobres, enquanto os EUA o viam em termos de Leste e Oeste⁴⁴².

Em 1967, além da questão do café solúvel, outras divergências apareceram. Entre elas, merecem destaque a diferença de posição quanto ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares, o contingenciamento de têxteis, o acordo internacional do cacau, a reação norte-americana à maior participação brasileira nos fretes bilaterais e a quota estabelecida pelo governo norte-americano para suas importações de açúcar do Brasil⁴⁴³.

Costa e Silva não perdeu, porém, a fé na Aliança para o Progresso, apesar de haver contraído apenas US\$ 390 milhões de empréstimos estrangeiros em 1967. Também obedeceu à cartilha do FMI, na esperança de continuar a receber a cooperação econômica, financeira e técnica dos EUA.

A promulgação do AI-5, em dezembro de 1968, e a imposição de uma junta militar após a trombose do Presidente provocaram várias manifestações contrárias ao Governo brasileiro na imprensa estadunidense. O Executivo norte-americano manteve, contudo o apoio a projetos de cooperação com o Brasil⁴⁴⁴.

Paralelamente, houve durante o governo Costa e Silva um incremento da presença europeia e uma aproximação comercial maior com o Japão e o bloco socialista. Com a Europa Ocidental, as relações sofreram impulso com a vinda ao Brasil, em 1968, do Ministro das Relações Exteriores da República Federal da Alemanha, Willy Brandt, e com a visita do Chanceler Magalhães Pinto àquele país.

No mesmo ano, a rainha Elizabeth II visitou o Brasil, seguida, em 1969, do Ministro britânico da Tecnologia. Também em 1969, foram implementados acordos culturais e comerciais com Portugal e a Espanha.

⁴⁴² Ibidem.

⁴⁴³ Ibidem, p. 368.

⁴⁴⁴ Ibidem, p. 375.

Com o Japão, foi criada em 1967 a Comissão Mista Bilateral, que se reuniu duas vezes, uma em fevereiro de 1968 e outra em maio de 1969. A Comissão constituiu-se no principal instrumento destinado ao incremento do comércio e da cooperação entre os dois países.

As relações com a Europa Oriental também se enquadraram na nova estratégia desenvolvimentista da política externa. As relações com a URSS, que haviam ficado estremecidas no início do Governo Castello Branco, foram intensificadas, com a conclusão de um Protocolo de Comércio. Além disso, o governo modificou a posição do Brasil em temas como a criação de uma Força Interamericana de Defesa e a desnuclearização da América Latina.

Rejeitando o alinhamento automático com os EUA, o governo Costa e Silva vinculou o poder nacional ao poder emergente dos países em desenvolvimento. Com a América Latina, foi desenvolvida uma cooperação no seio dos órgãos multilaterais globais e regionais. Foram também tomadas iniciativas bilaterais e realizados esforços de integração, tendo a reunião dos chefes de Estado da OEA aprovado em abril de 1967, em Montevidéu, a criação de um Mercado Comum Latino-Americano, que seria implantado em 15 anos, a partir de 1970.

Iniciou-se um novo diálogo regional, através da CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana), no chamado Consenso de Viña del Mar. O grupo juntava as reivindicações dos países latino-americanos, que pretendiam converter a OEA em instrumento efetivo de cooperação⁴⁴⁵.

A diplomacia brasileira mostrou-se, porém, cética com relação à constituição de um Mercado Comum, face à ausência de uma base física para a integração, à disparidade das economias nacionais e à autossuficiência do mercado interno. Em consequência, tomou a iniciativa de firmar, em abril de 1969, com a Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, o Tratado da Bacia do Prata. O tratado pretendia “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da região”⁴⁴⁶.

A diplomacia brasileira passou também a exercer uma ação importante, ao lado dos países da Ásia e da África, para a aprovação de resoluções da ONU favoráveis ao desenvolvimento, sobretudo no que tange à reformulação das normas do comércio internacional no âmbito

⁴⁴⁵ Ibidem.

⁴⁴⁶ Ibidem, pp. 359-360.

da UNCTAD. Não obstante, os ganhos na arena internacional foram limitados⁴⁴⁷.

Contudo, as relações com a África Negra permaneceram distantes, uma vez que as vinculações com Portugal levaram o Brasil a manter o apoio ao colonialismo português na Organização das Nações Unidas e a tentar uma aproximação com as colônias através da metrópole. Além disso, o Brasil absteve-se de manifestar oposição ao “apartheid” sul-africano no seio da ONU, quando este começou a ser condenado, a partir de 1970.

O governo Costa e Silva também procurou fortalecer o poder nacional através de elementos internos. O bipartidarismo implantado conviveu em harmonia com a política externa, uma vez que ambos os partidos e mesmo a imprensa a apoiaram, qualificando-a como avançada, em contraposição ao conservadorismo predominante na época⁴⁴⁸.

Dois nomes estão associados à elaboração do novo paradigma de política externa – Araújo Castro e, mais tarde, já no governo Médici, Mario Gibson Barboza⁴⁴⁹. O primeiro notabilizou-se como ideólogo e o segundo como implementador de mudanças na política externa.

Araújo Castro, Embaixador do Brasil na ONU de 1968 a 1970, chamou a atenção, por exemplo, para a solidariedade entre os Estados Unidos e a URSS em várias questões na Assembleia Geral da Organização. Enfatizou ademais a falta de engajamento dos soviéticos e dos demais socialistas à causa de renovação.

A tese de Araújo Castro estava centrada no congelamento do poder mundial, pretendido pelos EUA e URSS com a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, em outubro de 1945. Segundo ele, essa tentativa de congelamento fora confirmada em janeiro de 1967, a data limite fixada pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) para que os países se registrassem como potências nucleares.

O pressuposto da tese de congelamento do poder mundial propugnava para a política externa brasileira um paradigma centralizado no conflito Norte-Sul, instando os países em desenvolvimento a estreitarem os vínculos entre si. Propunha ademais a defesa do conceito de segurança coletiva no campo econômico, uma maior cooperação com os países

⁴⁴⁷ Ibidem, p. 360.

⁴⁴⁸ Pérez Llana. Op. cit., p. 556.

⁴⁴⁹ Idem, p. 557.

prejudicados com a política de condomínio soviético-americano, especialmente a Europa Ocidental⁴⁵⁰.

O TNP era visto pelo Brasil como discriminatório, porque criara duas classes de países: os que detinham e os que não possuíam a tecnologia para a produção da bomba atômica, proibindo-se a proliferação nuclear horizontal e permitindo-se a proliferação vertical.

O Governo brasileiro dizia não pretender absolutamente fazer uma bomba atômica, mas queria explorar todas as possibilidades de desenvolvimento e aplicação da energia nuclear. Entendia que seus intuitos pacíficos estavam provados ao promover e assinar o Tratado de Tlatelolco, que proíbe a utilização da energia atômica para fins bélicos.

O Governo Médici – 1969 a 1974

O Presidente Emilio Garrastazu Médici e seu Chanceler, Mario Gibson Barboza, operaram uma nova mutação diplomática, que efetivamente colocou o Brasil dentro do bloco em desenvolvimento. O “nacionalismo de fins”, que norteava a política econômica do Governo Costa e Silva, passou a ser defendido em grande número de pronunciamentos⁴⁵¹, abandonando-se a posição ambígua ante os países da OCDE e os países do Sul. Também foi descartada a ideia de que o Brasil poderia ser um mediador entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento⁴⁵².

Ante o malogro de iniciativas como a Aliança para o Progresso, o Consenso de Viña del Mar e o Novo Diálogo, o governo deu prioridade a grandes programas bilaterais com os países da região. Estabeleceu ademais contatos com a África Subsaariana e buscou uma equidistância entre Israel e os países árabes.

Prosseguiu também o esforço de consolidação da indústria de transformação, tendo a economia crescido muito, o que ajudou a adiar a percepção das contradições existentes dentro do próprio poder autoritário. Surgiram vários blocos e facções e a comunidade de informações e segurança passou a constituir um setor quase independente

⁴⁵⁰ Barboza, M. G. *Na Diplomacia o Traço Todo da Vida*, p. 150.

⁴⁵¹ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 346.

⁴⁵² Idem, p. 357.

das forças armadas, com um orçamento não controlado pelos órgãos administrativos⁴⁵³.

A política externa de Médici abandonou a visão principista em favor de uma atuação mais pragmática. Passou a ligar-se mais às circunstâncias, evitando as camisas de força, sem optar exclusivamente pelo bilateralismo ou pelo multilateralismo e buscando aumentar a participação brasileira nas decisões globais⁴⁵⁴.

Corrigiu ademais o rumo das relações com os Estados Unidos, colocando-as em bases mais compatíveis com a realidade internacional e com os interesses brasileiros e intensificou as relações com os demais países desenvolvidos, sobretudo nos campos financeiro e comercial. Aprofundou as relações com os países em desenvolvimento, com atenção prioritária para a América Latina, a abertura de uma nova fronteira na América Central e a reestruturação das relações com a África, com ênfase na África Subsaariana e Ocidental.

Apesar de eliminada a hipoteca do colonialismo português, a relação com a África foi, contudo ambivalente. Por um lado, buscou desenvolver uma relação econômica mais densa com a África Negra, por outro lado, apoiou o colonialismo português e expandiu o comércio com a África do Sul⁴⁵⁵. Esse tipo de atitude levou a críticas por parte dos países da África Negra.

Os mais conservadores pretendiam que o Brasil intercedesse junto a Portugal no processo de descolonização, enquanto os demais grupos condenavam o papel do Brasil na África portuguesa. Mesmo a imprensa africana não demonstrou qualquer simpatia pela política externa brasileira⁴⁵⁶.

A oposição africana ao Brasil estendeu-se para além do continente. Nas Nações Unidas, por exemplo, a África negra colocou-se ao lado da Argentina quando foi discutida a questão da utilização dos recursos do Rio Paraná. A situação complicou-se mais ainda quando, em 1973, a Nigéria sugeriu que o embargo petrolífero fosse utilizado na luta contra

⁴⁵³ Camargo, Sonia e Vázquez Ocampo, *José Maria - Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil*, p. 27.

⁴⁵⁴ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 348.

⁴⁵⁵ Nazario, O. Op. cit., p. 62.

⁴⁵⁶ Idem, p. 63.

o colonialismo, o que tornaria o Brasil mais vulnerável, dadas as suas relações com Portugal⁴⁵⁷.

O governo Médici intensificou as relações com Israel e os países árabes⁴⁵⁸ e adiou a ideia de um rápido ingresso do Brasil no Clube dos Grandes. Também buscou aproveitar as concessões derivadas do fato de o Brasil ser um país em desenvolvimento.

Guiando a política externa pelo exclusivo interesse nacional, a serviço do desenvolvimento, Mario Gibson Barboza atribuiu cinco funções à política externa: a) provocar mudança nas regras de convivência internacional e na cristalização do poder; b) usar o poder nacional decorrente do crescimento em favor dos povos que aspiram ao progresso; c) auxiliar a implantação da nova ordem econômica internacional, até mesmo como requisito de paz, que não resulta da manutenção do “statu quo” e do equilíbrio do poder; d) manter ativa solidariedade com os povos em vias de desenvolvimento; e e) ampliar em extensão e profundidade o universalismo da ação externa⁴⁵⁹.

Em termos globais, duas questões principais sublinharam a resistência do Governo Médici às pressões internacionais dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos da América. Médici manteve a posição brasileira de não subscrever o TNP e reafirmou o interesse em desenvolver todos os setores da pesquisa científica e da aplicação pacífica das novas fontes de energia⁴⁶⁰.

Também decidiu decretar o mar territorial de duzentas milhas, uniformizando sua extensão com relação a um número crescente de países da América Latina, como uma maneira de proteger as atividades econômicas, principalmente a pesca, da atividade predatória dos países ricos, principalmente os EUA e o Japão⁴⁶¹. A ideia foi aceita pelo Ministério da Marinha após uma reação inicial e teve grande apoio da opinião pública. Enfrentou, porém, grande reação internacional, sobretudo, dos Estados Unidos, Japão e União Soviética⁴⁶².

Buscou uma maior independência dos Estados Unidos da América, aceitando com naturalidade o fato de que nossos pontos de vista nem

⁴⁵⁷ *Ibidem*, p. 63.

⁴⁵⁸ Barboza, M. *Op. cit.*, pp. 197 e 198.

⁴⁵⁹ Cervo, A. e Bueno, C. *Op. cit.*, p. 347.

⁴⁶⁰ Barboza, M. *Op. cit.*, p. 152.

⁴⁶¹ *Idem*, p. 153.

⁴⁶² *Ibidem*.

sempre seriam coincidentes⁴⁶³. Mas as relações políticas e comerciais deterioraram-se. O comércio bilateral tornou-se deficitário a partir de 1970 e as divergências aumentaram, desde a questão da extensão do mar territorial de 200 milhas até as restrições às exportações de produtos manufaturados brasileiros (café solúvel, têxteis, calçados, bolsas, etc.), a incompatibilidade das políticas nucleares, de defesa do meio ambiente e a renovação dos acordos do café e do açúcar.

Médici foi aos Estados Unidos em dezembro de 1971, logrando criar um sistema de consulta de alto nível e prosseguir a cooperação, através de acordos de pesca, produtos agrícolas, cooperação científica, atividades espaciais e pesquisas oceanográficas⁴⁶⁴. Data da visita a famosa frase de Nixon, “para onde vai o Brasil, irá o resto da América Latina”, que causou grande problema com os vizinhos do Brasil.

Apesar de profundamente repressivo, o governo Médici recebeu do Presidente Richard Nixon o reconhecimento da liderança regional do Brasil. Segundo Nixon, os EUA deveriam lidar de maneira realista com os governos latino-americanos, e o Brasil, por sua dimensão, levaria para onde fosse os países da região⁴⁶⁵. Dada a situação dos EUA, às voltas com a retirada do Vietnã e com a redução de sua hegemonia, países como o Brasil passaram a poder ascender individualmente.

Foi durante o governo Médici que a política externa norte-americana sofreu com Henry Kissinger, em 1969, sua primeira grande mutação desde 1947. Deixando de lado visões idealistas, Kissinger praticou a “Realpolitik” e buscou trazer as cinco grandes potências (EUA, URSS, CEE, Japão e China – o chamado pentagrama do poder) para um código comum de comportamento internacional.

No fim do período Médici, em 1973, as elites norte-americanas, agrupadas no “Council on Foreign Relations”, reagiram ao modelo anterior e criaram a chamada Comissão Trilateral. Seu objetivo era o de buscar maior influência sobre as políticas nacionais e internacionais sob a ótica dos interesses capitalistas. O Presidente Carter fez parte da

⁴⁶³ Ibidem, p. 200.

⁴⁶⁴ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 369.

⁴⁶⁵ *Dicionário Histórico-Geográfico*, verbete sobre o Governo Médici, apud Camargo, Sonia, Op. cit., p. 26.

Comissão, extraindo mais tarde dela, já na segunda metade do Governo Geisel, seus principais conselheiros de política externa⁴⁶⁶.

A política externa soviética tornou-se mais complexa e diversificada, reforçando as tendências de mudança do sistema internacional. Sua principal característica foi a de buscar a manutenção da paz e da cooperação internacional com os Estados Unidos da América⁴⁶⁷.

Prosseguiu o processo de intensificação dos contatos com a Europa. A Comunidade Econômica Europeia tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, chegando a absorver 30% das exportações. As relações bilaterais também se desenvolveram, tendo sido firmados acordos com a RFA, a Espanha, Portugal, França, Suécia, Dinamarca e Noruega. Os investimentos europeus chegaram a quase 40% do total de investimentos estrangeiros no Brasil em 1973, contra 37,5 % da participação norte-americana.

Iniciou-se ademais uma aproximação com o Japão. Mario Gibson Barboza visitou aquele país e recebeu o Chanceler japonês, tendo sido concluído na ocasião um Acordo de Cooperação Técnica entre os dois países⁴⁶⁸.

No âmbito multilateral, o governo brasileiro trabalhou no sentido da reforma da Carta das Nações Unidas, buscando reduzir o hiato entre os ricos e os pobres e enfatizando o risco de que a Organização, encarregada de cuidar da paz, do desenvolvimento e da segurança, se transformasse em um simples Instituto Internacional de Tecnologia⁴⁶⁹. Araújo Castro mencionava, por exemplo, o Tratado de Proscrição das Experiências Nucleares, concluído em Moscou, em 1963, depois de negociado diretamente entre as superpotências, e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968, negociado somente pelas potências possuidoras de armas nucleares, como provas da inoperância da ONU quando se tratava dos interesses das grandes potências⁴⁷⁰.

Apontava Araújo Castro o poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança como responsável pela ineficácia da ONU, como ficou comprovado na guerra da Indochina e na invasão da

⁴⁶⁶ Ibidem, p. 350.

⁴⁶⁷ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 351.

⁴⁶⁸ Idem, p. 372.

⁴⁶⁹ Bueno, C. *O Desafio Internacional*, p. 97.

⁴⁷⁰ Idem.

Checoslováquia. Além disso, as grandes potências tratavam de seus problemas diretamente e faltava vontade política dos países desenvolvidos para resolver as questões sobre o comércio e o desenvolvimento pelas quais se interessavam os demais países⁴⁷¹.

Defendeu ademais o Brasil na XXV Sessão da Assembleia Geral, em 1970, o fortalecimento da segurança internacional e o vínculo entre esse tema e o desarmamento e o desenvolvimento econômico. Reafirmou na ocasião o conceito de solidariedade econômica coletiva na XXVI Sessão⁴⁷².

Participou ademais das negociações da UNCTAD, que desembocaram na criação do sistema geral de preferências. Foi desenvolvido um esquema de preferências universal, não discriminatório e não recíproco, que beneficiou as exportações de produtos manufaturados dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos.

Prosseguiu também a luta para reduzir as distâncias entre o Norte e o Sul, criticando a resistência dos países ricos em lidar com temas relativos ao desenvolvimento. Ao abrir a XXV Assembleia Geral da ONU, em 1970, Mario Gibson Barboza propôs o lançamento de uma “estratégia dinâmica de desenvolvimento” e em 1971 passou a defender a ideia da “segurança econômica coletiva”.

Em junho de 1972 realizou-se em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, com grande confrontação entre os ricos e os pobres e uma intensa atuação brasileira. Em 1973, o Brasil esteve presente em Tóquio, na reunião ministerial para as negociações comerciais multilaterais, fazendo propostas inovadoras⁴⁷³.

B. A Situação Interna Brasileira

Os anos Geisel foram marcados por grandes mudanças. O novo Presidente representou uma tendência mais moderada, como a que havia predominado nos três primeiros anos do regime militar. Opôs-se à linha dura e iniciou um processo de abertura política, que se deu de maneira gradual, possibilitando a permanência dos militares no poder por muitos anos mais. Também representou a manutenção de uma ideologia

⁴⁷¹ Ibidem.

⁴⁷² Ibidem, pp. 97-98.

⁴⁷³ Idem, p. 349.

conservadora e repressiva, ainda que com uma política externa não ideológica e progressista⁴⁷⁴.

No campo econômico, o Governo reestruturou a economia, após a primeira crise do petróleo. Os anos de 1967 a 1973, conhecidos como o período do “milagre econômico”, haviam registrado um crescimento de 12,7% na indústria manufatureira, embora com marcadas desproporções inter e intrassetoriais⁴⁷⁵.

Como realizar uma abertura política em um ambiente recessivo seria muito difícil, foi mantida uma alta taxa de crescimento para legitimar a manutenção dos militares no poder. Além disso, uma desaceleração brusca afetaria a atitude dos operadores econômicos privados, muito importantes para adaptar a economia brasileira à grande elevação dos preços do petróleo⁴⁷⁶.

Situação Política

O Presidente Geisel iniciou o governo a 15 de março de 1974, após a eleição por um Colégio Eleitoral que lhe deu 400 votos contra 76 para Ulysses Guimarães, do MDB, que resolvera concorrer como anticandidato. A campanha presidencial dera alento à oposição, que ganhou terreno nas eleições parlamentares, ocorridas em novembro de 1974.

O Governo Médici, que o precedera, havia sido o mais repressivo do ciclo militar, ensejando o surgimento de uma série de órgãos de controle interno, que acabaram adquirindo grande poder. As forças de segurança vigiavam qualquer tipo de organização que envolvesse os moradores de favelas e trabalhadores rurais, os sindicatos eram controlados e os membros do clero que organizassem qualquer atividade ligada à política eram submetidos a humilhações⁴⁷⁷. Na elite, dominava o medo e os homens de negócios, embora tivessem lucrado com o *boom*, irritavam-se com os incentivos e controles à produção criados por Delfim Netto⁴⁷⁸.

⁴⁷⁴ Nazario, O. Op. cit., p. 24.

⁴⁷⁵ Lima, P. T. F. *Diplomacia e Comércio*, p. 223.

⁴⁷⁶ Souto Maior. *A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra*, pp. 268 e seguintes.

⁴⁷⁷ Skidmore, T. *De Castello a Tancredo*, p. 354.

⁴⁷⁸ Idem, p. 355.

A comunidade de informações e segurança havia crescido tanto que fugira ao controle das próprias forças armadas, onde certos setores passaram a defender a contenção do papel político dos militares. Esses setores aglutinaram-se em torno do general Ernesto Geisel, que representava a linha castellista dentro do Exército e, junto com o General Golbery do Couto e Silva, lutara até o fim contra a candidatura de Costa e Silva⁴⁷⁹.

Geisel fizera carreira no Exército, mas também fora Secretário de Finanças e Obras Públicas da Paraíba. Frequentara o “Army Command and General Staff College”, em Fort Leavenworth, Kansas, pertencera ao gabinete do governo Dutra e fora membro do corpo permanente da Escola Superior de Guerra e posteriormente Chefe da Casa Civil, Chefe da Casa Militar, ambas da Presidência da República e Ministro do Superior Tribunal Militar. No momento da sucessão, era Presidente da Petrobras.

A sucessão presidencial envolveu um conflito entre os continuistas e os castellistas. Os primeiros, entre os quais figuravam várias altas autoridades do Governo Médici, pregavam a manutenção do *status quo*, enquanto os segundos, que haviam perdido o controle do Planalto em 1967 e negociaram com o Presidente Médici a vitória de Geisel no Colégio Eleitoral, pretendiam uma reforma do Estado.

O governo Geisel iniciou a primeira transição democrática, que compreendeu o período Geisel-Figueiredo⁴⁸⁰. Introduziu várias modificações político-burocráticas no governo, como a eliminação dos super ministros e a perda do poder decisório dos ministros militares. A tomada de decisões passou a centralizar-se na figura do Presidente, que acompanhava pessoalmente as principais questões internas e internacionais.

Geisel e seus colaboradores castellistas, principalmente o General Golbery do Couto e Silva, tinham quatro alvos principais: manter o apoio dos militares, reduzindo, porém, sua presença na administração civil e o poder da linha dura; controlar os “subversivos”, cuja força consideravam sobrestimada pela linha dura; promover o retorno à democracia com a continuada predominância do partido político que os apoiava, a ARENA; e manter as altas taxas de crescimento, que legitimavam a presença dos militares no poder⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ Camargo, S. Op. cit., pp. 28 a 37.

⁴⁸⁰ O’ Donnell, G. *Os Atores do Pacto Democratizante*.

⁴⁸¹ Skidmore, T. Op. cit., p. 322.

Arquitetaram um projeto de liberalização política, o qual contou com a contribuição de Samuel Huntington, cientista político de Harvard, que foi chamado para conversar com as autoridades brasileiras. Pretendiam promover uma participação maior nas decisões governamentais dos chamados “órgãos intermediários”, como a Igreja, a imprensa, as universidades e os trabalhadores⁴⁸².

A liberalização política teve altos e baixos, com uma abertura inicial, seguida de alguns retrocessos. A opinião pública passou a expressar o descontentamento com a situação política e econômica e as relações entre a Igreja e o governo melhoraram em comparação com o Governo Médici, quando muitos ativistas católicos haviam sido presos e torturados.

A Igreja passara por duas modificações importantes. Na cúpula, a Confederação Nacional dos Bispos (CNBB), fundada em 1952, sob a direção de Dom Helder Câmara, assumira uma postura antigovernamental e agressiva a partir da repressão. E na base, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), surgidas como células de estudos laicos a partir dos anos 60, passaram a dar ênfase à propagação da teologia da liberação, defendida por teólogos como Leonardo Boff, ou a lutar contra o aumento do custo de vida. No início do governo Geisel, os contatos com a Igreja melhoraram, mas logo a seguir aumentaram os confrontos entre a igreja e as forças de segurança.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também se tornou opositora do governo. Mesmo os advogados que apoiaram a queda de João Goulart, ficaram preocupados quando, principalmente depois de 1968, aumentaram a arbitrariedade e as violações do governo aos direitos humanos. Em 1972, a OAB expediu em Curitiba uma declaração elegendo o primado do Direito como a causa mais importante no país.

A imprensa, a universidade, principalmente os estudantes, e os trabalhadores foram fortemente controlados pelos governos anteriores, principalmente a partir da promulgação do Ato Institucional nº 5, em 1968. As indicações do novo Presidente no sentido da liberalização progressiva do país trouxeram algum alento a sua atuação.

Logo no início do governo, Geisel decidiu refrear as unidades de segurança e logrou obter alguns progressos no Rio de Janeiro, mas muito poucos em outras partes do país. A linha dura reagiu, mantendo suas atividades em várias localidades e reprimindo a mídia. Pela primeira

⁴⁸² Idem, p. 327.

vez um jornalista estrangeiro – Fred Morris, do Time e da Associated Press – foi torturado⁴⁸³.

Timidamente, começaram a surgir reações e a sociedade buscou organizar-se cada vez mais no combate à repressão. O debate sobre questões de organização política prosseguiu, embora o Planalto deixasse claro que pretendia imprimir o ritmo da abertura. A sociedade buscou organizar-se cada vez mais no combate à repressão e, aos poucos, a linha dura foi perdendo terreno. Em agosto de 1974, a OAB comprometeu-se a defender os presos políticos, pregando a restauração do *habeas corpus*, a revogação do AI-5 e a concessão de anistia aos presos e exilados políticos⁴⁸⁴.

Em outubro, um deputado do PMDB teve seu mandato cassado por ter ofendido o Presidente Pinochet, do Chile, com base na Lei de Segurança Nacional e não na legislação excepcional instituída por Costa e Silva em 1968, o AI-5. Isso aumentou a esperança dos otimistas⁴⁸⁵.

Em novembro, a ARENA ganhou as eleições indiretas para Governador e conquistou a maioria dos votos na Câmara dos Deputados, mas o MDB quase dobrou sua participação. No Senado, o partido da oposição elevou sua participação total de 7 para 20 cadeiras, e a ARENA caiu de 59 para 46⁴⁸⁶. Mas o MDB obteve 14,6 milhões de votos, contra 10 milhões da ARENA. Nas eleições estaduais, o MDB assumiu o controle das Assembleias de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, Acre e Amazonas⁴⁸⁷.

As eleições haviam sido bastante livres e Geisel confiara na qualidade dos candidatos da ARENA, mas o pleito representou um plebiscito sobre o regime militar. Isso reduziu muito o controle de Geisel sobre o cenário político, pois o governo perdera a maioria de dois terços no Congresso e qualquer emenda constitucional rejeitada pelo MDB só poderia tornar-se lei com o AI-5⁴⁸⁸.

O MDB ganhou força e temia-se uma regressão, como acontecera em 1965, quando a oposição conquistara um espaço nas eleições para governadores, e em 1968, quando o Congresso votara contra a suspensão

⁴⁸³ Ibidem, p. 332.

⁴⁸⁴ Ibidem, p. 366.

⁴⁸⁵ Ibidem, p. 333.

⁴⁸⁶ Camargo, S. Op. cit., p. 38.

⁴⁸⁷ Skidmore. Op. cit., p. 338.

⁴⁸⁸ Idem, p. 339.

das imunidades parlamentares do deputado Márcio Moreira Alves⁴⁸⁹. Geisel resolveu respeitar os resultados das eleições. Em janeiro, o governo suspendeu a censura prévia do “Estado de São Paulo” e do “Jornal da Tarde”. O “Estado de São Paulo” concordou em adotar a autocensura e a “Folha de São Paulo”, que sempre funcionara como órgão pró-governo, apareceu como a nova e mais importante voz da oposição⁴⁹⁰.

O rádio e a TV, que sofriam maior controle, pouco podiam fazer contra o governo. Mas a imprensa escrita ressurgiu a partir da abolição parcial da censura, a qual havia estimulado a criação de semanários políticos, como Opinião, de centro-esquerda, e Movimento, de esquerda. A imprensa em geral passou a dar maior destaque a notícias sobre tortura e direitos humanos.

Contudo, a abertura arrefeceu. Em janeiro de 1975, o Ministro da Justiça desfechou uma repressão violenta contra o PCB, da linha de Moscou. Em fevereiro, a oposição iniciou as pressões para apurar o paradeiro de 22 desaparecidos, sem qualquer resposta. Em março novas prisões foram feitas e em maio cresceram os boatos sobre um possível golpe da linha dura contra Geisel.

Em julho de 1975, Geisel privou de seus mandatos um Senador da ARENA, Wilson Campos, e duas outras figuras políticas, acusados de corrupção. Em setembro, a Igreja e a Ordem dos Advogados do Brasil voltaram às manchetes com acusações de maus tratos aos índios e de tortura contra presos políticos. Em novembro, morreu Vladimir Herzog, jornalista de São Paulo, que havia sido preso em outubro.

O Segundo Exército declarou que ele havia cometido suicídio e o fato de ele ser judeu fez surgir insinuações de que haveria antissemitismo na linha dura. A Universidade de São Paulo entrou em greve e o sindicato de jornalistas e a Ordem dos Advogados do Brasil exigiram abertura de inquérito. Quarenta e dois bispos também assinaram uma declaração denunciando a violência do governo.

A família de Herzog e vários rabinos opuseram-se à realização de uma cerimônia pública em nome de Herzog. O Cardeal Evaristo Arns decidiu presidir a um serviço ecumênico em memória do jornalista morto, na catedral de São Paulo, com o concurso de dois rabinos e um

⁴⁸⁹ Ibidem, p. 388.

⁴⁹⁰ Ibidem, p. 340.

pastor protestante. Apesar de esforços do governo para dissuadir os participantes, o serviço realizou-se⁴⁹¹.

Depois do serviço fúnebre do jornalista, as forças de segurança de São Paulo invadiram a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, destruindo equipamentos e materiais e prendendo mais de 700 estudantes. Ainda em 1975, Geisel usou o AI-5 contra três juízes acusados de corrupção no Acre e o Ministro da Justiça, Armando Falcão, ordenou uma caça aos comunistas e promoveu vários julgamentos contra acusados que haviam pretendido recriar o Partido Comunista.

A descompressão parecia condenada e as forças de segurança sentiram-se fortalecidas, tendo em janeiro de 1976 submetido a interrogatório Manoel Fiel Filho, do sindicato de metalúrgicos, que acabou sendo morto. Furioso, Geisel demitiu o General Ednardo d'Ávila, do Segundo Exército, sem consultar o Alto Comando, e substituiu-o pelo General Dilermando Gomes Monteiro. Essa decisão abalou a linha dura, mas também forçou Geisel a opor-se à corrupção e à subversão⁴⁹².

Em janeiro de 1976, o Governo usou o AI-5 para cassar o mandato de dois deputados estaduais paulistas, acusando-os de receber o apoio de comunistas. Fez o mesmo em março contra dois deputados federais que haviam atacado o governo e os militares e contra o Deputado Lysâneas Maciel, que os defendeu, demonstrando que a linha dura ainda tinha força no Planalto⁴⁹³.

No ano de 1976, prosseguiu a violência contra o clero. Em julho, o Padre Rodolfo Lunkenbein, missionário alemão junto aos índios na Amazônia, foi morto por fazendeiros. Em outubro, a polícia da mesma região assassinou o Padre Burnier, que protestara contra a tortura de mulheres.

Na cidade, bandidos sequestraram o bispo de Nova Iguaçu, Dom Adriano Hypólito, espancando-o, despindo-o e abandonando-o na beira da estrada. Depois levaram o carro até a sede da CNBB e o explodiram. Apesar dos protestos da Igreja, nunca houve uma explicação das autoridades.

A Igreja passou a defender com afinco os direitos humanos e fez uma opção clara pelos pobres, demandando justiça social. Dom Helder

⁴⁹¹ Ibidem, p. 346.

⁴⁹² Ibidem, pp. 348-349.

⁴⁹³ Ibidem, p. 370.

Câmara, silenciado pela censura, perdeu terreno para o Cardeal Arns, de São Paulo, muito ativo desde sua nomeação, em 1971. E a Igreja foi a única instituição que logrou elevar sua voz contra o regime militar e ao mesmo tempo mobilizar seus membros por todo o país⁴⁹⁴.

Aos poucos, também a OAB foi-se organizando na oposição ao regime. Em 1976, o governo tentou revogar o *status* da organização, passando a submetê-la ao controle do Ministério do Trabalho. Essa atitude do governo mobilizou todos os advogados, que passaram a lutar contra o estado de exceção e a favor de uma nova ordem constitucional.

Em junho de 1976, Geisel obteve do Congresso uma lei que proibia o uso do rádio ou televisão para a campanha política. A lei, conhecida com o nome do Ministro da Justiça – Lei Falcão – representou uma reação ao uso da televisão por parte dos candidatos do MDB na campanha de 1974.

No fim de 1976 começaram a aparecer manifestações do terrorismo de direita. Em setembro, explodiu uma bomba na sede da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), no Rio de Janeiro, e novos atentados a bomba ocorreram em outubro, pelos quais se responsabilizou a “Aliança Brasileira Anticomunista”. Mas o governo não mudou seu caminho. Nas eleições municipais de novembro, a ARENA ganhou nas áreas menos desenvolvidas e o MDB obteve a maioria no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, entre outras⁴⁹⁵.

Prevedendo que o MDB ganharia as eleições em 1978, Geisel optou por fechar o Congresso em 1º de abril de 1977, sob o pretexto de que o MDB rejeitava um projeto de reforma judiciária. Utilizando os poderes do AI-5, Geisel anunciou reformas constitucionais, conhecidas como o “pacote de abril”, buscando tornar a ARENA mais forte nas eleições.

Nos termos do pacote, as reformas constitucionais passaram a exigir maioria simples e todos os governadores e um terço dos senadores seriam escolhidos por colégios eleitorais estaduais. Tais colégios incluiriam os vereadores, o que assegurava a maioria para a ARENA. Além disso, o número de deputados federais seria fixado com base nas estatísticas de população e não no número de eleitores registrados. Finalmente, a campanha dos candidatos no rádio ou televisão ficaria limitada aos termos da lei Falcão⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Ibidem, p. 362.

⁴⁹⁵ Ibidem, p. 372.

⁴⁹⁶ Ibidem, p. 375.

A oposição criticou o pacote, mas Geisel reabriu o Congresso em 15 de abril. Uma das primeiras questões aprovadas foi a lei do divórcio, que exigia modificação constitucional, tendo Geisel liberado os membros da ARENA a votarem conforme sua consciência.

A aprovação da lei serviu para legitimar o novo Congresso, ajudando a dissipar a oposição ferrenha ao “pacote de abril”. Também representou uma grande derrota para a Igreja.

Durante o ano de 1977, pairavam grandes dúvidas sobre a possibilidade de Geisel honrar seu compromisso de liberalização. Em maio daquele ano, a censura foi estendida às publicações importadas, o que ensejou um protesto de âmbito nacional por parte da imprensa. Em junho, o líder do MDB na Câmara, Alencar Furtado, foi cassado e privado dos direitos políticos por dez anos, por ter feito acusações ao Presidente em programa de televisão⁴⁹⁷.

Os estudantes também deram sinais de oposição ao governo. Realizaram protestos em março, os quais se transformaram em manifestações em várias universidades em maio de 1977. Muito embora a repressão tivesse continuado e o Ministro da Justiça vetado novas manifestações, houve tentativas de greve em Brasília e um encontro nacional de estudantes em Belo Horizonte⁴⁹⁸.

Dentro do Governo, intensificaram-se os embates entre os moderados e a linha dura. O Ministro do Exército, Sylvio Frota, era agora o maior representante da linha dura, acreditando que o Brasil corria um grande perigo de subversão e opondo-se à liberalização. Considerava-se também candidato à sucessão presidencial⁴⁹⁹.

O Presidente Geisel deixara claro que não pretendia iniciar a sucessão presidencial antes de 1978, mas Frota começou a aproximar-se de membros do Congresso em maio de 1977, buscando atraí-los a sua candidatura. Em julho, criticou publicamente a política do governo com relação aos “subversivos” e, em setembro, o general Jayme Portella, ex-Chefe do Gabinete Militar de Costa e Silva juntou-se a Frota.

Em 12 de outubro, um feriado, Geisel demitiu Frota e substituiu-o pelo General Fernando Belfort Bethlem. O primeiro lançou um manifesto, acusando o governo de complacência criminosa com a infiltração

⁴⁹⁷ Ibidem, pp. 374-375.

⁴⁹⁸ Ibidem, p. 375.

⁴⁹⁹ Ibidem, p. 385.

comunista. Atacou também o reconhecimento da República Popular da China, em 1974, e do governo marxista de Angola, em 1975, além do voto de abstenção quanto ao reingresso de Cuba na OEA e o apoio à moção antissionista. Também criticou a estatização da economia, sem, contudo, conseguir sensibilizar os militares (Moniz Bandeira, Brasil-Estados Unidos, p. 240). O governo, porém, já havia comunicado a demissão de Frota aos comandantes do Exército e o manifesto não foi distribuído⁵⁰⁰.

O ex-Ministro convocou uma reunião do Alto Comando em Brasília, mas Geisel já havia chamado ao Planalto os comandantes dos quatro Exércitos regionais. Ao mesmo tempo, o General Hugo Abreu, Chefe do Gabinete Militar, convocou os jornalistas para anunciar a demissão de Frota e a escolha de Bethlem.

Frota não logrou reverter a situação e a linha dura sofreu um rude golpe. Ao demitir o Ministro do Exército sem consultar o Alto Comando, Geisel demonstrou que tinha grande poder e o estava usando para promover a liberalização⁵⁰¹.

Para sucedê-lo, o Presidente escolheu, em dezembro de 1977, o General João Batista Figueiredo, então chefe do SNI. Para Vice-Presidente foi indicado Aureliano Chaves, um engenheiro elétrico e ex-governador de Minas Gerais.

Mas havia um problema: Figueiredo, ao contrário de todos os presidentes anteriores, era General de Divisão, possuindo apenas três estrelas e havia quatro generais a sua frente. O General Bethlem aceitou à vontade de Geisel e promoveu Figueiredo.

Em abril de 1978, a convenção da ARENA apoiou o nome de Figueiredo e Aureliano. A chapa dissidente de Magalhães Pinto e Severo Gomes não compareceu à convenção por entender que o Presidente fizera sua escolha e o Partido a ratificaria.

O general Hugo Abreu renunciou ao posto de Chefe do Gabinete Militar da Presidência quando Geisel escolheu Figueiredo, sendo substituído pelo General Moraes Rego. Apesar de controlar a situação, Geisel ainda tinha problemas com a linha dura.

Também sofria a oposição da Igreja e da OAB, que continuavam a exigir uma rápida transição para o estado de direito. Em agosto de 1977, um professor da Faculdade de Direito de São Paulo divulgou uma

⁵⁰⁰ Ibidem, p. 387.

⁵⁰¹ Ibidem, p. 388.

“Carta aos Brasileiros”, pedindo a redemocratização. Em seguida, 3.000 manifestantes marcharam em São Paulo sem a intervenção da polícia.

A convenção da OAB em maio de 1978, em Curitiba, foi dedicada à supremacia da lei e suas implicações. Sob a presidência de Raymundo Faoro, a OAB revivera o ativismo do início dos anos setenta. Também de dentro do governo, o Ministro da Justiça, Petrônio Portella, pedia a Faoro que intensificasse a campanha pela anistia.

A comunidade empresarial começou a manifestar-se, principalmente porque o Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes pregava a necessidade da liberalização. Os empresários eram cautelosos, pois dependiam muito do governo, mas se ressentiam da grande presença do Estado na economia.

Em novembro de 1977, o Quarto Congresso Nacional das Classes Produtoras conclamou ao diálogo e defendeu o desenvolvimento econômico e social com liberdade política e descentralização do poder econômico. O empresariado passou também a lutar pela desestatização, na esperança de vir a exercer maior influência na política, entendendo que o governo havia favorecido demais as empresas estrangeiras (Skidmore, *Ibid.*, p. 393).

Em fevereiro de 1978, Geisel pediu a Severo Gomes que renunciasse, mas o empresariado manteve a pressão para uma maior abertura política. Em 1979, oito grandes empresários lançaram um manifesto pedindo o retorno à democracia.

A campanha eleitoral foi movimentada. O MDB decidiu concorrer com uma chapa própria, escolhendo como candidato presidencial o General Euler Bentes Monteiro e vice-presidencial o Senador gaúcho Paulo Brossard. A chapa foi apoiada pela “Folha de S. Paulo”. Enquanto Figueiredo prometia dar continuidade à redemocratização gradual, Euler defendia a convocação de uma constituinte para redigir uma nova constituição.

O colégio eleitoral escolheu Figueiredo e Aureliano em outubro de 1978 por 355 votos a 266. Nas eleições parlamentares realizadas um mês depois, a ARENA teve maioria, porque um terço do Senado foi escolhido indiretamente – os chamados senadores biônicos – e a fórmula de representação na Câmara havia sido mudada. Mas nos votos diretos para o Senado, o MDB recebera 52% dos votos, contra 34% para a ARENA e 14% inutilizados ou em branco.

Em outubro de 1978, o Congresso aprovou um conjunto de reformas conhecidas como Emenda Constitucional nº 11. Elas incluíam a abolição do AI-5, o restabelecimento do *habeas corpus* para as pessoas detidas por motivos políticos, o fim da censura prévia para o rádio e televisão, a abolição das penas de morte e prisão perpétua e a restauração da independência do Judiciário. O governo propôs também uma revisão da Lei de Segurança Nacional, embora fossem mantidas regras como a incomunicabilidade dos presos por oito dias.

Ao mesmo tempo, porém, mantinham-se os vastos poderes do Executivo para decretar “medidas de emergência”, “estado de sítio”, ou “estado de emergência”. Tais medidas poderiam ser renovadas por 120 dias sem aprovação legislativa.

No final de 1978, Geisel revogou o banimento de 120 exilados políticos que haviam deixado o país, principalmente em 1969-70. Oito dos mais famosos exilados foram, contudo excluídos, entre eles Leonel Brizola, ex-governador do Rio Grande do Sul, e Luís Carlos Prestes, Secretário-Geral do Partido Comunista Brasileiro.

Também na esfera sindical, o ano de 1978 foi movimentado, o que representou uma grande mudança com relação aos anos anteriores. Os trabalhadores brasileiros haviam sido completamente desmobilizados após as greves de 1968. O Ministério do Trabalho e a polícia civil e militar encarregaram-se de reprimi-los.

Operando, porém dentro da estrutura oficial, as lideranças sindicais lograram obter certos benefícios adicionais, principalmente na justiça trabalhista. Mas a estrutura corporativista havia definido os locais dos sindicatos geograficamente, o que os fragmentava.

Aos poucos foi, porém, aparecendo um novo grupo de líderes sindicais, que denunciava a estrutura corporativista das relações de trabalho, começando a construir um novo sindicalismo, rejeitando os prepostos do governo. O mais conhecido deles era Luiz Inácio da Silva, o “Lula”, Presidente do Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo⁵⁰².

Esse novo grupo uniu-se aos demais setores que demandavam reformas. Mais especificamente, passou a exigir, apoiado pela Igreja e a Universidade, que os índices de salários mínimos compensassem plenamente a inflação. Um órgão independente de estatística de São

⁵⁰² Ibidem, p. 398.

Paulo, criado para orientar os sindicatos, ajudava a documentar a crescente diferença entre a inflação e os reajustes dos salários.

No último ano do Governo Médici, em 1973, Delfim Netto situara a taxa de inflação em 15%, enquanto, segundo fontes não governamentais, ela atingira 20 e 25%. Como todos os dados oficiais brasileiros passaram a ser distorcidos a partir de então, o Banco Mundial acabou fazendo seus próprios cálculos, situando-os em 22,5%, o que acabou ajudando os líderes sindicais em suas demandas⁵⁰³.

Em maio de 1978, sob o comando de Lula, os líderes sindicais realizaram sua primeira ação em larga escala, iniciada com uma greve branca na fábrica de caminhões e ônibus Saab-Scania, em São Bernardo do Campo. Essa foi uma grande novidade, pois não havia piquetes fora da fábrica, onde a polícia poderia reprimi-los.

Logo trabalhadores de outras empresas fizeram o mesmo, levando os empregadores a negociar diretamente. Os metalúrgicos obtiveram um aumento extra de 11% e os futuros cálculos da inflação usariam a base como ponto de partida.

A greve na indústria automobilística foi muito noticiada na imprensa, que a viu como uma resposta dos trabalhadores às promessas de liberalização do governo. Mas outras greves que seguiram seu exemplo, como no caso dos bancários, não tiveram o mesmo êxito.

Lula ganhou grande destaque, passando a ser descrito por muitos como o “legítimo representante não comunista dos trabalhadores”. A abertura política ajudou a lançar o ativismo sindical e a resposta do governo ajudou a propiciar o desenvolvimento da negociação entre o capital e o trabalho⁵⁰⁴.

A Situação Econômica

O governo Geisel também enfrentou uma grave crise econômica. O governo militar havia criado um modelo calcado no desenvolvimento associado defendido pela corrente chamada americanista e oposta à do nacional-desenvolvimentismo. Mas o modelo sofrera transformações que o tornavam único.

⁵⁰³ Ibidem, p. 400.

⁵⁰⁴ Ibidem, p. 401.

Se por um lado ele se baseava na abertura da economia aos investimentos estrangeiros, por outro lado também favorecera a expansão do capitalismo monopolista de Estado. O Estado havia-se transformado, com seus bancos e empresas, em parte do sistema econômico, além de sua instância superior. E pouco a pouco o modelo incorporara aspectos do nacional- desenvolvimentismo.

A percepção da segurança nacional havia-se confundido com a do desenvolvimento econômico, gerando a necessidade de reduzir dependências externas, tanto no que tange ao abastecimento de insumos básicos como na recepção de conhecimentos científicos e tecnológicos⁵⁰⁵.

A diplomacia brasileira se convertera no instrumento do expansionismo econômico desse modelo. Companhias como a Petrobras, a Vale do Rio Doce, a Siderbrás e o Banco do Brasil haviam saído ao mercado mundial, exportando produtos e capitais a serviço dos interesses brasileiros. As Forças Armadas, por sua vez, haviam desenvolvido, diretamente ou através de empresas de capital nacional ou europeu, uma indústria de material bélico bastante avançada, além de desenvolver pesquisas em áreas diversas⁵⁰⁶.

A crise do petróleo e as consequências dela advindas trouxeram um novo desafio ao governo. Os problemas de segurança e as ameaças ideológicas, em que se centravam as preocupações dos governantes anteriores, tornaram-se menos prementes do que os problemas econômicos. Esses últimos passaram a afigurar-se mais ameaçadores para a segurança brasileira.

Ao vertiginoso crescimento econômico do país na época de Médici, incentivado por uma conjuntura favorável aos investimentos estrangeiros e à exportação de produtos básicos, havia-se sucedido uma época de turbulência econômica, motivada pelo aumento dos preços de petróleo. O Brasil já não era vulnerável ao comunismo, mas sim ao petróleo⁵⁰⁷.

Com efeito, o país tinha de importar 80% do petróleo que consumia. Em sua matriz energética, o petróleo ocupava 43,8% em 1974, comparados com 22,5% da energia hidrelétrica. Ademais, era grande a dependência com relação ao Oriente Médio como o principal supridor⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Moniz Bandeira. Brasil-Estados Unidos, p. 223.

⁵⁰⁶ Idem, pp. 220-221.

⁵⁰⁷ Nazario, O. Op. cit., p. 25.

⁵⁰⁸ Idem, p. 12.

A infraestrutura econômica do Brasil estava baseada no petróleo como o principal gerador de energia e seu consumo vinha aumentando constantemente. Além disso, o modelo de industrialização que o país adotara o levava a importar grande quantidade de insumos industriais e a ter de aplicar um alto nível de recursos financeiros de que não dispunha.

Essa foi a maior crise econômica mundial desde o fim da Segunda Grande Guerra. Aliada ao aumento dos preços de petróleo houve uma redução geral nos preços internacionais dos produtos de base, além de um incremento do protecionismo dos países desenvolvidos e das cotações internacionais de seus produtos⁵⁰⁹.

Em consequência, o país sofreu uma grande deterioração de suas relações de troca, muito além dos problemas com o petróleo. De 1973 para 1974, a conta de combustíveis e lubrificantes saltou de US\$ 769 para US\$ 2.962 milhões, enquanto as compras de matérias primas subiram de US\$ 2.560 para US\$ 5.588 milhões e as de bens de capital subiram de US\$ 2.142 milhões para US\$ 3.119 milhões. Já as exportações totais cresceram de US\$ 6.199 para US\$ 7.951 milhões⁵¹⁰.

Com isso, cresceu grandemente a dependência externa, não apenas do setor energético, mas do conjunto da economia. Foi necessário enfrentar um desafio duplo: a deterioração das relações de troca e a vulnerabilidade estrutural da economia brasileira. Para isso, o governo decidiu reestruturar a economia e atenuar as debilidades nas áreas de energia, insumos básicos e bens de capital.

Tratava-se de promover um novo processo de substituição de importações, mantendo ao mesmo tempo um crescimento econômico importante. Para tanto, eram necessários investimentos em projetos de alto custo e maturação lenta, o que se logrou através do crescimento do fluxo de capitais, tanto no que diz respeito à atração de investimentos quanto à contratação de empréstimos externos⁵¹¹.

Era portanto necessário efetuar transformações na área econômica, que incluíssem mudanças estruturais do modelo. As condições que haviam ensejado o sucesso econômico do governo anterior – “conjunção do uso da capacidade ociosa com melhoria dos termos de intercâmbio, prosperidade dos países industriais, principais importadores do Brasil,

⁵⁰⁹ Bueno, C. *O Desafio Internacional*, p. 94.

⁵¹⁰ Souto Maior. Op. cit., p. 269.

⁵¹¹ Camargo, S. Op. cit., p. 269.

e endividamento externo em condições excepcionalmente favoráveis” – não mais existiam⁵¹².

A economia brasileira também adquirira um aumento relativo de poder, mediante o crescimento econômico acelerado em um modelo de desenvolvimento associado e internacionalização do parque produtivo. Ademais, havia caminhado na direção de uma maior participação do Estado na produção, ligada a uma concepção de Brasil Grande e com maior autonomia de decisões.

Com base nesse modelo, a economia brasileira crescera em 11,4% em 1973, tendo o setor industrial apresentado expansão de 16%⁵¹³. Além disso, as reservas em dólares estrangeiros haviam atingido a casa de US\$ 2 bilhões, colocando o Brasil em sexto lugar entre os países de maior poupança externa, muito embora já se detectasse uma tendência marcada de redução⁵¹⁴. E havia o interesse interno de consolidar e desenvolver essas conquistas.

O choque do petróleo trouxe um grande desequilíbrio nas contas externas e tanto a política externa quanto a interna tiveram de lidar com o grande aumento dos preços de petróleo. A dependência do exterior verificava-se em vários setores. A pauta de importações indicava que era preciso produzir internamente insumos básicos para manter a expansão das indústrias e da agricultura.

A maior responsabilidade da crise deveu-se, portanto ao setor externo, mas certas causas internas também contribuíram para ela. Assim, o pagamento do serviço da dívida sob a forma de dividendos, juros e amortizações aumentara de 39 para 73 % das exportações de 1968 para 1973.

A resposta de Geisel à crise foi manter o crescimento econômico acelerado, mesmo com o aumento do endividamento, aproveitando os excedentes gerados pelos ganhos da OPEP e o efeito multiplicador sobre eles promovido pelos bancos internacionais⁵¹⁵.

Para atenuar os efeitos da dependência externa quanto aos insumos básicos, foi lançado em setembro de 1974 o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), buscando “cobrir a área de fronteira entre

⁵¹² Idem, p. 29.

⁵¹³ Ibidem, p. 43.

⁵¹⁴ Jornal do Brasil, 8 de dezembro de 1973.

⁵¹⁵ Camargo, S. Op. cit., p. 29.

o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”. O plano previa uma taxa de crescimento de 10 % ao ano, através de um perfil industrial concentrado na produção de energia, produtos industriais intermediários, tais como insumos básicos, aço, produtos petroquímicos, metais não ferrosos, celulose e fertilizante, bem como de bens de capital, ao invés de bens de consumo duráveis.

Os objetivos estratégicos do plano eram: a) ampliar a base do sistema industrial; e b) aumentar a participação brasileira na divisão internacional do trabalho⁵¹⁶.

Muito antes da adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, a economia já havia começado a deteriorar-se. O primeiro choque do petróleo acelerara essa deterioração, principalmente porque o Brasil tinha de importar 80% do petróleo que utilizava.

Para enfrentar a crise e manter o crescimento econômico, três opções pareciam possíveis: reduzir as importações, usar as reservas internacionais ou contrair novos empréstimos internacionais para financiar as importações, já que, por causa da recessão internacional que se seguiu ao choque do petróleo, não era possível aumentar as exportações.

Uma vez que uma redução das importações poderia comprometer o crescimento econômico, o Brasil optou pelas duas últimas soluções. Ao mesmo tempo, envidou esforços para promover o crescimento das exportações.

Até então, o crescimento econômico havia sido financiado por três fontes: o capital estatal, o capital privado estrangeiro e o capital privado nacional. O governo decidiu reforçar a fonte mais fraca: o capital privado nacional, instituindo novos incentivos à produção⁵¹⁷.

A ênfase do governo era de reduzir a dependência brasileira em três setores básicos: aço, eletroeletrônicos, principalmente informática, e bens de capital. Também pretendia diminuir a dependência brasileira de insumos industriais básicos, tais como metais não ferrosos e produtos químicos, inclusive fertilizantes⁵¹⁸.

Para tanto, o governo criou novas empresas estatais, entre elas a Investibrás (Investimentos Brasileiros S. A), a Embramec (Mecânica

⁵¹⁶ Furtado, C. O. *Brasil Pós-Milagre*.

⁵¹⁷ Fauchon, *Authoritarian Capitalism*.

⁵¹⁸ Discurso de Geisel ao Gabinete. Resenha de Política Exterior. Nº 1.

Brasileira S.A) e a FIBASE (Financiamento de Insumos Básicos), encarregadas de desenvolver a produção nos setores de bens de capital e insumos básicos, sustentando a ampliação das empresas privadas brasileiras mediante a associação com o Estado. Também foi criada a Cobra (Computadores e Sistemas Brasileiros S.A), que funcionou como um embrião de uma nova política de informática, com a reserva de mercado para a faixa de minicomputadores⁵¹⁹.

A equipe econômica de Geisel conseguiu manter o crescimento acelerado em 1974, tendo a economia se expandido em 9,5 % naquele ano, com um aumento da produção industrial de 9,9 %. Mas a inflação saltou de 15,7 % em 1973 para 34,5 % em 1974.

As contas externas contrariaram a tendência histórica da economia brasileira. As exportações aumentaram em 28,2 % em 1974, mas as importações cresceram em 104 %, passando de US\$ 6.2 bilhões em 1973 para US\$ 12.6 bilhões em 1974. Com isso, a balança comercial, que estava equilibrada em 1973, registrou um déficit de US\$ 4.7 bilhões no ano seguinte. O déficit de serviços foi de US\$ 2.4 bilhões, elevando o déficit em conta corrente a US\$ 6.8 bilhões.

Para lidar com esse problema, o Brasil buscou aproveitar a liquidez do sistema financeiro internacional, tomando emprestados recursos a baixas taxas de juros. A dívida externa aumentou rapidamente.

Desenvolveu, ademais, um sistema de promoção e financiamento de exportações, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores e da CACEX. No caso do MRE, o Departamento de Promoção Comercial passou a oferecer todo tipo de informações aos exportadores e a buscar oportunidades de exportação para o Brasil no exterior.

A CACEX, por sua vez, começou a dar maior assistência direta ao exportador dentro do Brasil. Foi também muito ativa no exterior, através das agências do Banco do Brasil.

Além disso, foram estabelecidas várias *tradings*, com o objetivo de aumentar a penetração dos produtos e serviços brasileiros no exterior. A mais importante delas foi a Interbrás, subsidiária da Petrobras, que começou a operar em 1976, com o objetivo de facilitar o financiamento, a comercialização e outras necessidades dos exportadores, além de formar “pools” de pequenos e médios exportadores. O volume de comércio da

⁵¹⁹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 223.

Interbrás aumentou de US\$ 156 milhões em 1976 para US\$ 1.4 bilhão em 1980⁵²⁰.

Como resultado desse esforço, no período de 1973 a 1978, as exportações brasileiras para os países em desenvolvimento não produtores de petróleo cresceram em quase 140%, enquanto as vendas aos países produtores de petróleo aumentaram em quase 320%. O Brasil tornou-se o principal exportador entre os países em desenvolvimento⁵²¹.

No princípio, o governo Geisel acreditou que o choque do petróleo constituiria um problema passageiro. Mas logo se tornou claro que era preciso desenvolver uma estratégia de longo prazo para enfrentar a questão.

A Petrobras expandiu seu programa de exploração no mar, uma vez que os resultados na produção em terra haviam até então sido decepcionantes. Mas como qualquer retorno poderia demorar muito tempo, o governo começou a pesquisar outras fontes de energia.

Com o objetivo de transferir e desenvolver tecnologia, o Governo Geisel reformulou sua política nuclear. Com efeito, a alternativa mais falada internacionalmente era a energia nuclear.

Mas o Brasil possuía apenas um reator da Westinghouse, dependente de combustível norte-americano, e se sentia muito vulnerável com a dependência de fornecimentos externos e as dificuldades na importação de capital e tecnologia externa. Iniciou-se uma discussão sobre como desenvolver reatores nucleares para complementar a energia hidrelétrica, tendo o Brasil eventualmente decidido adquirir oito reatores nucleares da República Federal da Alemanha.

Outra alternativa importante era a produção de etanol, a partir da biomassa, principalmente a cana-de-açúcar, embora tampouco essa iniciativa pudesse ajudar a balança de pagamentos a curto prazo. O Brasil decidiu, pois, desenvolver o uso do etanol como combustível, tendo começado em outubro de 1975 um programa que previa a mistura de 20% de etanol e 80% de gasolina e, logo depois, o uso de etanol puro para substituir a gasolina.

Finalmente havia a energia elétrica. O Brasil iniciara a construção da hidrelétrica de Itaipu, mas a eletricidade não serviria para abastecer caminhões, ônibus ou automóveis⁵²².

⁵²⁰ Nazario, O. Op. cit., p. 34.

⁵²¹ Idem, p. 33.

⁵²² Skidmore, T. Op. cit., p. 352.

O Estado passou a ter uma participação ativa na reorientação dos investimentos, mediante uma política fiscal e financeira concentrada em áreas como a produção de ferro, bauxita, aço, alumínio, celulose e papel e petroquímica. Tais atividades, por um lado, solidificaram o sistema industrial e por outro criaram excedentes exportáveis que tornaram possível eliminar o déficit comercial⁵²³.

A dependência do exterior foi também atenuada a partir da nacionalização da segurança, devendo a indústria nacional suprir os meios para garanti-la⁵²⁴.

Na área econômica, o Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, disputava espaço com o Secretário do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso. Nos três primeiros anos, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Velloso pareceu ganhar terreno. Mas a partir de 1977 essa situação se reverteu e o Ministério de Simonsen, que também presidia o Conselho Monetário Nacional (CMN), voltou a ter atribuições mais amplas⁵²⁵.

Também havia dissensões entre o Ministério da Fazenda, que queria evitar um confronto com os Estados Unidos, e o Ministério das Relações Exteriores, que defendia uma linha de maior autonomia.

Os eventuais conflitos entre o Itamaraty e o Conselho de Segurança Nacional (CSN), que tinham duplicidade de poderes, foram muito atenuados pela relação pessoal entre Geisel e seu Ministro das Relações Exteriores, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, que recuperou espaço de decisão.

Os militares conservaram as áreas mais estratégicas, como as políticas nuclear, de armamentos, energética e de informática, deixando para o Itamaraty as decisões mais abrangentes das relações financeiras e comerciais⁵²⁶.

O desempenho da equipe econômica do governo Geisel revelou-se bastante bom, a julgar pelos resultados macroeconômicos obtidos. Entre 1974 e 1978, o Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa média de 7 %, embora a taxa anual em 1977 e 1978 tivesse sido mais baixa. Ainda que

⁵²³ Camargo, S. Op. cit., p. 29.

⁵²⁴ Cervo, A. *O Desafio Internacional*, p. 47.

⁵²⁵ Camargo, S. Op. cit., p. 39.

⁵²⁶ Idem, p. 39.

muito boa, a taxa de crescimento foi inferior à do período 1968-1973, quando o Brasil cresceu a quase 11 % ao ano.

A crise do balanço de pagamentos do início do governo, resultante principalmente do aumento dos preços de petróleo, foi contornada mediante o aumento da dívida externa. Nos anos seguintes, o governo restringiu as importações, que oscilaram entre US\$ 12 e quase US\$ 14 bilhões, e logrou aumentar as exportações, de US\$ 7.8 bilhões em 1974 para US\$ 12.5 bilhões em 1978⁵²⁷.

O aumento das exportações industriais foi proporcionalmente muito maior. Em 1978, pela primeira vez, mais da metade das exportações era de produtos industrializados.

A massa de investimentos em várias áreas inviabilizou, porém a manutenção do alto crescimento econômico com o combate à inflação. Assim, a inflação média anual situou-se em torno de 40 % ao ano no período.

O déficit em conta corrente permaneceu estável em torno de US\$ 7 bilhões, mas a dívida externa aumentou de US\$ 17.2 bilhões em 1974 para US\$ 43.5 bilhões em fins de 1978. Mas as reservas cambiais de US\$ 11.9 bilhões em 1978 tornavam tranquilo o pagamento da dívida.

A formação bruta de capital fixo atingiu a 22,7 % do PIB, enquanto a taxa de crescimento econômico atingiu a uma taxa de 6,7 % no período 1974-1978⁵²⁸ (Souto Maior, Luiz Augusto, p. 270).

Mas apesar do grande aumento das exportações e da contenção das importações, só foi possível cobrir as remessas de lucros e o pagamento do serviço da dívida com a maciça entrada de capitais estrangeiros, sobretudo empréstimos. Em 1978, o ingresso líquido de capitais foi de US\$ 7 bilhões.

Os economistas do governo e seus críticos passaram a observar com todo o cuidado o crescimento da dívida externa brasileira. Em 1978, o custo do serviço da dívida chegara a quase 60% do total das exportações no ano. Esse fato trazia problemas adicionais, pois o crescimento da economia passou a depender enormemente da entrada de capitais externos. Mas esses capitais continuaram a entrar durante o período Geisel.

⁵²⁷ Skidmore, Op. cit., p. 403.

⁵²⁸ Souto Maior, L. A. Op. cit., p. 270.

Também começou a preocupar o aumento da vulnerabilidade do setor privado com relação à taxa de juros internacionais e à política de taxas cambiais do governo. Os juros crescentes do eurodólar afetaram a muitas empresas, que se sentiam em desvantagem com relação às multinacionais. O governo brasileiro buscou compensar essa situação mediante o aumento do crédito a empresas nacionais. Mas se isso era bom para as empresas, era ruim para o governo, que aumentava sua dependência do ingresso de recursos do exterior⁵²⁹ (Skidmore, *Ibid.*, p. 405).

Além disso, o controle das importações, principalmente de bens de capital, começou a trazer problemas. O governo criou em consequência novos incentivos para a substituição de importações, principalmente de bens de capital.

O governo também buscou desenvolver projetos de larga escala com investimentos públicos. Ressaltem-se, por exemplo, a construção de Itaipu e da siderúrgica da Açominas, o programa nuclear e a Ferrovia do Aço. Com isso, aumentou a participação do setor estatal na economia, que a iniciativa privada começou a atacar cada vez mais.

A crise energética levou também o governo a violar um tabu nacionalista, abrindo à Petrobras a possibilidade de firmar contratos de risco para a prospecção e exploração de petróleo⁵³⁰.

Ao mesmo tempo, críticos como Edmar Bacha lembravam que a distribuição de renda piorou e cresceu a desnacionalização da indústria brasileira. Esses críticos tornaram-se cada vez mais importantes, lançando em novembro de 1977 a revista “Economia: revista da ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduados em Economia). Outro grupo lançou também em 1977 o Boletim do IERP (Instituto de Economistas do Estado do Rio de Janeiro). Tais publicações procuraram discutir questões da política econômica em linguagem compreensível para o grande público (Skidmore, *Ibid.*, p. 402).

O Presidente Geisel e o General Golbery lograram, portanto levar adiante o projeto de liberalização muito além do que os críticos consideravam possível em 1974. Mantiveram-se, porém, certos instrumentos arbitrários, como a Lei de Segurança Nacional. Também permaneceu o enorme aparato de segurança, com o DOI-CODI do Exército e o SNI, com agentes em cada Ministério.

⁵²⁹ Skidmore, T. *Op. cit.*, p. 405.

⁵³⁰ *Idem*, p. 406.

Destaque-se o grande contraste entre as maneiras públicas autoritárias de Geisel e os resultados de sua administração. É paradoxal que ele tenha conseguido de maneira autocrática vencer o desafio da linha dura que ganhara terreno entre os militares, principalmente a partir de 1968.

O governo Geisel logrou ao mesmo tempo contornar a grave crise econômica e reestruturar a economia brasileira, adaptando-a aos novos tempos surgidos a partir da crise do petróleo. Ao mesmo tempo, porém, optou pela manutenção do crescimento econômico, mesmo à custa de um crescente endividamento, que tornou o Brasil mais vulnerável à crise financeira da década de oitenta.

C. Inserção e Conceito Internacional do Brasil

Durante o período Geisel, a inserção e o conceito internacional do Brasil mantiveram vários dos traços anteriores, mas também sofreram modificações. Basicamente, o país continuava a ser um país em desenvolvimento, inserido na periferia do mundo capitalista.

Em termos relativos, porém, a presença internacional do Brasil expandira-se muito. O “milagre econômico” do fim da década de sessenta e do início dos anos setenta trouxera crescimento econômico, mas não melhorara grandemente a situação social. Em consequência, o conceito internacional do Brasil também sofrera modificações.

C.1. Inserção Internacional do Brasil

Uma vez que tanto os fatores involuntários quanto os voluntários já foram examinados de maneira mais geral no item C do Capítulo 1 da Parte I, cabe agora examinar sua influência durante o governo Geisel. Quanto aos fatores involuntários permanentes, tanto a localização quanto a extensão territorial tiveram influência no traçado e implementação do pragmatismo responsável.

No que tange à localização, a prioridade do pragmatismo responsável foi o desenvolvimento das relações com seus vizinhos de um lado e de outro do Atlântico. Assim, o governo Geisel buscou intensificar as relações com os países da América Latina como um todo e principalmente com os da América do Sul, dada sua maior proximidade do Brasil.

O mesmo se deu no que tange à África. As relações com o continente negro foram priorizadas de maneira geral, mas a preferência maior coube aos países da África Ocidental, exatamente os mais próximos do Brasil, com exceção talvez apenas de Moçambique, caso em que a prioridade maior deveu-se ao fato de ser ele uma antiga colônia portuguesa.

A localização e, principalmente a contiguidade, estiveram também na origem de uma das questões centrais da diplomacia de Geisel: as diferenças com a Argentina no que tange à construção de Itaipu. Esse problema representou um grande obstáculo ao desenvolvimento das relações com aquele país e afetou as relações brasileiras com vários outros, inclusive com países africanos que optaram pela Argentina quando a questão da consulta prévia com relação a recursos hídricos compartilhados foi discutida em foros internacionais, inclusive a Organização das Nações Unidas.

Não obstante, a situação geográfica não foi suficiente para mudar os parâmetros das relações do Brasil com Cuba desde a ruptura diplomática, decidida em 1964. Para isso contribuíram outros fatores, predominando entre eles as diferenças ideológicas entre os dois países.

A extensão territorial brasileira foi sem dúvida um trunfo do pragmatismo responsável, uma vez que toda a ideia subjacente a ele era a de desenvolver uma política externa consentânea com a dimensão do país, da qual a extensão territorial era parte importante. Por outro lado, a dimensão territorial brasileira era também um dos elementos a considerar nas relações com nossos vizinhos, que alimentavam desconfianças com relação às intenções imperialistas do Brasil.

Essas desconfianças haviam sido alimentadas pela visão brasileira introduzida pelo Barão do Rio Branco, de desenvolver uma aliança não escrita com os Estados Unidos da América, de maneira a preservar o espaço sul-americano das intromissões do grande vizinho do norte. Em vista disso, nossas relações com a América do Sul tendiam a ser vistas por nossos vizinhos como fruto de um subimperialismo norte-americano na região.

A política externa do Governo Geisel buscou em consequência mostrar que, se por um lado, o Brasil pretendia aumentar sua inserção internacional de maneira a adequá-la a sua dimensão, por outro lado estava disposto a desenvolver relações igualitárias e de interesse mútuo com seus vizinhos.

Os fatores involuntários que mudam a longo prazo, entre eles o tamanho da população e a dimensão econômica, também tiveram influência importante no pragmatismo responsável. Ambos os fatores, ao lado da dimensão do território, são importantes para medir o peso específico brasileiro no contexto internacional.

A população brasileira em 1974, ao iniciar-se o governo Geisel, era de cerca de 110 milhões. Não obstante seu nível educacional baixo, o simples número já era impressionante em comparação com o nível populacional da maior parte dos países. Além disso, os esforços de alfabetização e o maior acesso ao ensino de todos os níveis, inclusive o universitário, contribuíra para, em um extremo, reduzir a taxa de analfabetismo e no outro, aumentar o número absoluto e relativo de estudantes universitários no Brasil.

A dimensão econômica brasileira também aumentara no decorrer da década. O produto interno bruto crescera em média 7%, tendo atingido a dois dígitos em alguns anos.

Quanto aos fatores voluntários, cabe um exame apenas muito geral da influência das políticas adotadas na inserção internacional brasileira, uma vez que as questões relacionadas com a política interna já foram examinadas e as de política externa serão vistas mais abaixo.

Dado o caráter autoritário do regime, as decisões foram centralizadas e não há maior distância entre a decisão política e sua implementação. Além disso, no governo Geisel essa centralização foi ainda mais pronunciada do que nos governos anteriores, quando a influência de outros chefes militares era maior.

No que tange à política interna, a decisão de manter o crescimento econômico acelerado apesar da crise econômica foi a que teve maior influência na inserção internacional do Brasil. Em vista dela, foi necessário ao Brasil utilizar uma proporção maior de poupança externa para promover o desenvolvimento. Essa poupança chegou ao Brasil de duas maneiras principais: através de investimentos e de empréstimos estrangeiros. Isso aumentou a dependência brasileira de capitais externos e levou o Brasil a buscar ativamente esses capitais no exterior.

A política externa, por outro lado, teve uma influência maior na inserção internacional brasileira. Tal política tinha como objetivo central promover o desenvolvimento econômico brasileiro através da redução

da dependência, principalmente com relação aos Estados Unidos da América, mediante a diversificação das dependências.

Nesse sentido, o Brasil levou avante seu objetivo de globalização das relações internacionais, independentemente de questões ideológicas. A relação com os Estados Unidos da América viu-se enfraquecida e novos parceiros surgiram. No mundo desenvolvido, destacaram-se a Europa Ocidental, sobretudo a Alemanha, e o Japão. No mundo em desenvolvimento, foram fortalecidas as relações com a América Latina, a África, principalmente Ocidental, e o Oriente Médio.

O Brasil também intensificou suas relações com a Europa Oriental e iniciou relações diplomáticas com a China continental. Fortaleceu ademais as relações sub-regionais e globais, principalmente nos diversos foros das Nações Unidas. Em consequência, o país empreendeu grandes mudanças em sua inserção internacional.

D. O Panorama Internacional

O panorama internacional no período de 1974 a 1979 foi caracterizado por uma grande desestruturação da ordem que havia surgido depois da Segunda Guerra Mundial. Tal desestruturação deveu-se a uma série de mudanças resultantes principalmente do fim da quase total dominação da cena internacional por parte dos Estados Unidos da América⁵³¹.

Essas modificações iniciaram-se em agosto de 1971, com a decisão do Presidente Richard Nixon de desligar o dólar do padrão ouro. Os Estados Unidos vinham sofrendo um crescente déficit comercial e Nixon decidiu desvalorizar o dólar para tentar reverter a situação.

O presidente norte-americano iniciou assim sua nova política econômica, que incluiu controles sem precedentes de salários e preços em tempos de paz. O desligamento do padrão ouro, por sua vez, representou o fim do principal pilar do sistema financeiro erigido em Bretton Woods.

Com efeito, Nixon instou na ocasião os principais parceiros dos Estados Unidos da América a valorizarem suas moedas, uma vez que o dólar, como moeda em que todas as outras se expressavam, não podia ser unilateralmente desvalorizado. Também anunciou que os Estados Unidos estavam suspendendo a livre conversibilidade do dólar em ouro.

⁵³¹ Kissinger, H. *Diplomacy*, p. 703.

Os problemas enfrentados pela economia norte-americana no início da década de setenta eram similares aos dos demais países industrializados. Entre eles, a incerteza sobre se era possível manter altos níveis de emprego sem inflação ou se a busca de estabilidade dos preços reduziria o crescimento econômico.

Os problemas vividos pelos Estados Unidos, por um lado, e o crescimento da Europa Ocidental e do Japão, por outro, haviam intensificado o multipolarismo econômico e, em alguma medida, o multipolarismo político, os quais passaram a conviver com um bipolarismo estratégico.

O novo panorama internacional foi também marcado pelo fortalecimento da *détente* entre as duas superpotências mundiais, que abriu novos espaços de cooperação, não só entre ambas, mas também entre outros países aliados a cada um dos blocos. Paralelamente, a cooperação entre os países em desenvolvimento intensificou-se nos foros multilaterais, regionais e bilaterais, gerando expectativas, mas também frustrações.

Nesse contexto, ressaltou-se a ascensão da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), que ensejou, naquele momento, a reversão da tendência histórica de deterioração dos preços de um produto de base mais escasso à época do que a maior parte dos outros – o petróleo.

Essa foi também a única época em que os países desenvolvidos transferiram recursos maciços para os países em desenvolvimento com uma taxa de juros real muito atraente, devido à liquidez prevalente nos euromercados, acelerada pelos petrodólares.

O aumento dos preços do petróleo criou, porém, uma série de dificuldades adicionais para a maior parte dos países em desenvolvimento dele dependentes, entre eles o Brasil. Com efeito, os países desenvolvidos lograram corrigir rapidamente as cotações internacionais de seus produtos, o que aumentou o preço das exportações de manufaturados. Ao mesmo tempo, contraíram a atividade produtiva, levando ao fenômeno da estagflação.

A distensão

A distensão iniciara-se com o governo Kennedy e prosseguira em 1963 com Johnson. Do lado soviético, começara no período Krushev e

não só continuara, mas também se intensificaria cada vez mais sob a era Brejnev, iniciada em 1964. No campo militar, discutia-se o desarmamento parcial e o controle de armamentos, no campo político aumentava a cooperação e no campo econômico-comercial crescia o intercâmbio bilateral.

Teve muita influência na política externa brasileira a mudança qualitativa operada no panorama internacional em consequência da *détente* entre os EUA e a URSS⁵³².

As relações Leste-Oeste tinham chegado a um impasse instável. Nixon, muito embora pretendesse impedir a ampliação da esfera comunista, decidira não fazer da transformação da URSS uma pré-condição para negociar com ela⁵³³.

Com isso, os EUA puderam tomar a iniciativa, já que precisavam de um espaço para deixar o Vietnã, onde a intervenção norte-americana transformara-se em uma grande dor de cabeça. Para preparar essa saída, Nixon enunciou em Guam, logo após sua posse em 1969, o que veio a ser conhecido como a “Doutrina Nixon”. Segundo ela, “os Estados Unidos proveriam um guarda-chuva nuclear” e manteriam seus compromissos escritos, inclusive sua presença no Extremo Oriente. Reduziriam, porém, seu apoio aos aliados e as nações asiáticas teriam de arcar com o maior ônus para sua defesa⁵³⁴.

Logo a seguir, em novembro de 1969, as conversações para a limitação de armas estratégicas (SALT) iniciaram-se em Helsinque e o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) foi assinado em 24 de novembro do mesmo ano.

A guerra do Vietnã prosseguiu mais lentamente em 1969, mas em abril de 1970 a luta se alastrou ao Camboja. Em 1970, quando o conflito prosseguia, Nixon declarou que uma era de negociação substituiria a de confrontação (Enciclopédia Britânica, volume 9, p. 776). Manteve ademais o esforço de vietnamização do conflito e reduziu paulatinamente as forças norte-americanas para menos de 70.000 homens no início de 1972.

Também a URSS tinha razões para manter a trégua com os Estados Unidos da América, pois tinha exércitos em duas fronteiras a milhares

⁵³² Pérez Llana. Op. cit., p. 559.

⁵³³ Kissinger, H. Op. cit., p. 713.

⁵³⁴ Idem, p. 708.

de quilômetros uma da outra – com a Europa e com a China. O conflito com a China aumentara, tendo-se inclusive registrado enfrentamentos ao longo do rio Ussuri em 1969, e a URSS queria explorar novas soluções políticas, principalmente devido à aproximação dos EUA com aquele país (Kissinger. *Ibid.*, p. 713). Além disso, as dificuldades econômicas levaram a URSS a procurarem assistência financeira e tecnológica.

A União Soviética parecia ver como origem da *détente* o fato de que as forças do socialismo haviam-se tornado tão poderosas que o mundo capitalista já não podia conter seu avanço. Por isso, muito embora no nível das relações entre os Estados existisse uma distensão, a disputa e a vigilância ideológica deveriam prosseguir.

Para os Estados Unidos, porém, a *détente* parecia significar uma reconciliação permanente e talvez uma convergência de dois sistemas sociais de industrialização avançada. Muitos observadores colocavam a culpa da confrontação nos Estados Unidos, acusando-os de provocar uma atitude de reação da União Soviética contra as iniciativas norte-americanas de corrida armamentista.

Em 1971, os negociadores das Conversações para a Limitação de Armas Estratégicas (SALT) chegaram a um acordo para limitar os mísseis antibalísticos. Em 1972, Nixon declarou que as condições para uma ordem mundial estável estariam no exercício responsável do poder por um pentagrama formado pelos Estados Unidos, União Soviética, República Popular da China, Europa Ocidental e Japão.

Com base nessa ideia, deu novos passos para desenvolver laços com a China, que foram formalizados no verão de 1971, quando o Secretário de Estado Henry Kissinger visitou Pequim. Em fevereiro de 1972 foi a vez de Nixon fazer uma visita à China, completando uma reaproximação após um afastamento de vinte e um anos. A visita à China representou um fortalecimento da posição norte-americana para a ida de Nixon a Moscou, em maio do mesmo ano – a primeira de um presidente norte-americano.

Durante a visita do Presidente à capital soviética, ambos os países anunciaram um grande avanço na limitação das armas nucleares. Também concluíram um acordo comercial bilateral, além de iniciarem o desenvolvimento de projetos comuns nas áreas científica e espacial (Enciclopédia Britânica, volume VII, p. 364).

Em 1972 novos passos de aproximação com a União Soviética foram dados. A União Soviética aceitou a participação dos Estados

Unidos em uma Conferência Europeia de Segurança e Cooperação. Uma conferência separada para a redução das forças militares na Europa foi também organizada e ambas tiveram lugar em 1973, a primeira com 35 países em Helsinki e a segunda com 11 países em Viena, entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia.

A relação triangular entre os EUA, a URSS e a China também levou a uma série de grandes mudanças no mundo. Tornou possível colocar um fim à Guerra do Vietnã em janeiro de 1973, mediante um acordo que incluía o cessar fogo, a retirada das tropas e conselheiros militares norte-americanos do Vietnã do Sul, o retorno de prisioneiros de guerra e a criação de uma Comissão Internacional de Controle e Supervisão.

Também foi concluído um acordo sobre Berlim. No final da década de sessenta, com o apoio norte-americano, a República Federal da Alemanha já havia iniciado um esforço de normalização das relações com seus vizinhos da Europa Oriental, principalmente a Polônia e a República Democrática Alemã.

A União Soviética aceitou essa política e o Chanceler Willy Brandt, dentro de sua linha de *Ostpolitik* reconheceu a linha Oder-Neisse com a Polônia, abandonando a Doutrina Hallstein, segundo a qual a República Federal da Alemanha romperia com qualquer país que reconhecesse a República Democrática Alemã. Brandt estabeleceu relações com os países da Europa Oriental e desenvolveu negociações com a Alemanha Oriental para tornar possível a visita de alemães ocidentais a parentes no Leste. Também aceitou a coexistência das duas Alemanhas e resolveu-se a questão de Berlim, na medida em que a União Soviética aceitou reconhecer formalmente o acesso de Berlim Ocidental ao ocidente.

Em 1973, as duas Alemanhas foram admitidas na ONU e a República Democrática Alemã foi reconhecida por grande parte da comunidade internacional. Em 1974, os Estados Unidos reconheceram aquele país e estabeleceram relações diplomáticas, abrindo uma Embaixada em Berlim Oriental (Enciclopédia Britânica, volume 9, p. 777).

Em junho de 1973, Leonid Brezhnev visitou os Estados Unidos, fortalecendo a *détente*, mas a guerra árabe-israelense em outubro do mesmo ano trouxe dificuldades para a relação. Kissinger desenvolveu negociações ativas com as duas partes, dando início ao processo de paz entre Israel e os árabes, com um cessar fogo entre Israel e o Egito em novembro do mesmo ano e entre Israel e a Síria, em meados de 1974.

Os esforços para desenvolver a *détente* prosseguiram, muito embora a União Soviética tenha continuado a apoiar ações ofensivas em vários quadrantes. Deu apoio à guerra de outubro de 1973, dos árabes contra Israel, equipou as forças do Vietnã do Norte, que em 1975 derrotaram o Vietnã do Sul, ajudou os revoltosos em Angola e Moçambique e o regime pró-soviético no Chifre da África, que comandava uma ligação marítima vital entre o Canal de Suez e o Mar Vermelho, transformando-se em um poder realmente global.

Em 1975, já no Governo Ford, a Conferência de Segurança Europeia, concluiu o Acordo Final de Helsinki, com suas três vertentes: a política, a econômica e a de direitos humanos. A *détente* havia assim introduzido uma nova fluidez na diplomacia europeia (Kissinger, *Ibid.*, p. 733).

A *détente* também abriu espaços para a oposição ao condomínio EUA-URSS, e o Brasil resolveu buscar novos caminhos, inclusive para compensar o esfriamento das relações com Washington e para perseguir seu objetivo de tornar-se uma potência significativa no fim do século XX (Pérez Llana, *Ibid.*, p. 559).

Na época do Governo Geisel, a *détente* teve grandes progressos. Isso deveu-se a mudanças na visão norte-americana, para as quais muito contribuiu a derrota no Vietnã, e na atitude soviética, que passou a apresentar uma dose cada vez maior de pragmatismo, contribuindo para a mudança do sistema internacional.

A partir dos acordos de limitação armamentista SALT-I (1972), a URSS havia avançado, alcançando os EUA em poderio militar. Enquanto isso, os aliados dos EUA (Europa Ocidental e Japão), negavam-se a intensificar a colaboração com os EUA, preferindo realizar investimentos produtivos para aumentar sua capacidade de competição internacional (Cervo e Bueno, *Ibid.*, p. 350).

Já a China demonstrava desde a ruptura com Moscou, nos anos sessenta, maior instabilidade na política externa. Adotava uma atitude extremada, conclamando os países em desenvolvimento a uma revolução.

A teoria dos três mundos, defendida por Deng Xiaoping em 1974 nas Nações Unidas, buscava convencer os países da periferia a se associarem às nações desenvolvidas intermediárias (Europa e Japão), para erradicarem a hegemonia das superpotências. Essa ideia foi abandonada

por Xiaoping no fim do governo Geisel, a favor de uma coalizão antissoviética, passando à “frente unida contra o social-imperialismo” (Cervo e Bueno, *Ibid.*, p. 351).

O decréscimo da importância relativa dos EUA

Além da *détente* também abriu novos campos para países emergentes como o Brasil o decréscimo do peso hegemônico dos EUA, cuja superioridade nuclear e supremacia política e econômica estavam-se reduzindo (Kissinger, *Ibid.*, p. 703). Tal decréscimo deveu-se a vários razões, principalmente ao escândalo de Watergate e aos problemas com o Vietnã, que além de levar o gigante do norte a concentrar atenções naquela parte do mundo contribuiu para reduzir a autoestima do povo norte-americano.

O caso Watergate minou o segundo mandato de Nixon. As primeiras notícias sobre o caso apareceram em junho de 1972 e foram complicadas com a renúncia do Vice-Presidente, Spiro Agnew, acusado de evasão de impostos. Gerald Ford foi aprovado pelo Congresso como Vice-Presidente e acabou chegando à Presidência quando Nixon renunciou, em agosto de 1974. Os problemas no Sudeste Asiático aumentaram as pressões internas para que os Estados Unidos reduzissem suas obrigações internacionais.

A economia norte-americana também viu reduzido seu crescimento e competitividade no mercado internacional. Em termos econômicos, Celso Furtado mencionou que, ao término da reconstrução europeia, em 1955, o PIB conjunto dos quatro maiores países da Europa Ocidental correspondia a 42 % do dos Estados Unidos. Em 1978 essa proporção passara para 85 % (Camargo, *Ibid.*, p. 86).

A perda de competitividade norte-americana deu-se não apenas no mercado internacional, mas também no próprio mercado interno. Aquele país passou a sofrer maior concorrência da Comunidade Europeia, do Japão e dos chamados países recentemente industrializados – NICs – entre eles o Brasil.

Essa nova situação provocou reações dos produtores, que se sentiram ameaçados e passaram a exercer pressões protecionistas. O governo norte-americano passou então a adotar práticas unilaterais de proteção muito mais agressivas, tais como o chamado *Trade Act*, adotado em 1974, que definia práticas unilaterais de comércio e previa medidas para atacá-las.

Nixon adotou uma atitude ambivalente, buscando combinar ao mesmo tempo uma espécie de altruísmo norte-americano, no estilo wilsoniano, com uma *Realpolitik*, em que pretendia manter um equilíbrio de poder baseado na permanência da força dos Estados Unidos, Europa, URSS, China e Japão (Kissinger, *Ibid.*, pp. 705 e 706).

Contudo, a decisão da OPEP de aumentar os preços do petróleo mudara bastante essa situação. O equilíbrio ansiado por Nixon fora abalado e a situação econômica dos países capitalistas avançados tornara-se mais difícil. Tanto os Estados Unidos quanto vários países europeus e o Japão tornaram-se deficitários e entraram em recessão profunda.

A resposta dos países industrializados à crise do petróleo foi a de buscar recuperar-se e passar adiante seu déficit, através do aumento dos preços internacionais dos produtos industrializados. Isso onerou profundamente os países em desenvolvimento não produtores de petróleo (Camargo, *Ibid.*, p. 40).

O fim do monólito ideológico do regime comunista

Também do lado Leste, as coisas haviam mudado substancialmente. As revelações sobre a brutalidade estalinista, por parte de Khrushchev, em 1956 e principalmente a invasão soviética da Tchecoslováquia, em 1968, haviam reduzido o apelo ideológico do comunismo no resto do mundo. Mais importante ainda, a cisão entre a China e a URSS destruíra a pretensão soviética de aparecer como líder de um movimento comunista unificado (Kissinger, *Ibid.*, p. 704).

A emergência de novos focos de poder

O cenário mundial também sofrera grandes modificações nos últimos anos. A bipolaridade, que havia predominado desde a Segunda Guerra Mundial, embora mantida em termos estratégicos, enfraquecera-se com a emergência de novos focos de poder econômico, principalmente a Europa e o Japão. Os países em desenvolvimento, inclusive várias nações latino-americanas, também viram aumentada sua participação nas decisões internacionais.

A Europa Ocidental voltara-se cada vez mais sobre si mesma, buscando desenvolver sua unidade jurídica e econômica. Preocupada

com problemas internos, tendia a exercer um papel menos significativo na política mundial. Mas também buscava falar cada vez mais com uma só voz na arena internacional.

O Japão, por sua vez, adotara desde 1957 um modelo muito específico de política externa. Tal modelo baseara a segurança nacional na cooperação internacional e na independência econômica.

A partir de 1969, o país efetivamente renunciara ademais ao poder nuclear, garantindo, porém seus próprios meios de defesa interna e privilegiando as relações regionais, o que abriu o caminho para uma progressiva desamericanização (Cervo e Bueno, *Ibid.*, p. 352).

A política dos cinco grandes permitiu também um maior espaço de manobra para os países em desenvolvimento. Esses aumentaram sua coesão, em um processo que se iniciara na década de sessenta, defendendo as ideias de desenvolvimento, que não figuravam na agenda dos grandes.

Com base nessa perspectiva, vários países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, buscaram revalorizar sua conexão com a Europa, que se encontrava em uma posição semelhante ante os perigos do chamado “congelamento do poder mundial”. A Europa também pretendia beneficiar-se do espírito da *détente*, ampliando seu espaço político internacional, através de um diálogo mais igualitário com os EUA e a instrumentação de uma política europeia ante os países socialistas e os países em desenvolvimento (Pérez Llana, *Ibid.*, p. 560).

Também as possibilidades que oferecia o multipolarismo econômico, com o aparecimento, na década de sessenta, de novos centros de poder econômico no mundo capitalista, principalmente entre as economias europeias, dava aos países periféricos a possibilidade de redefinir sua dependência, trazendo-lhes novas alternativas econômicas e tecnológicas.

Os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, buscaram nos países europeus e no Japão, mais investimentos e tecnologia de ponta. Também o novo mercado do eurodólar facilitou o acesso dos países mais pobres, principalmente os emergentes, ao mercado de capitais europeu (Pérez Llana, *Ibid.*, p. 560).

No campo político, o Brasil encontrou na Europa a “habilitação” como um ator credenciado para o desenvolvimento de uma colaboração. O poder político também se modificou, tanto porque a *détente* abriu novos espaços de atuação política quanto porque novas constelações surgiram para além de um mundo puramente bipolar.

Por isso, várias nações que tinham valores comuns a nível político ideológico encontravam-se agora separadas por diferentes *status* econômicos ou, como demonstrado pelo conflito sino-soviético, por interesses estratégicos e militares diversos (Silveira explica em Londres a política externa brasileira – Resenha II, n. 8 – outubro, novembro e dezembro de 1975).

Com isso, houve uma redefinição das relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Nessa época, foi levado a cabo, por exemplo, o levantamento das sanções contra Cuba, efetivado na Costa Rica, com base em argumentos relacionados com a *détente*, e não a partir do exame restrito das relações interamericanas e dos aspectos jurídicos e políticos do TIAR (conferência do Embaixador Azeredo da Silveira na Universidade de São Paulo, em 14/8/75 – Resenha).

A colaboração entre os países em desenvolvimento

Na Organização das Nações Unidas, a admissão de um grande número de novos membros transformou radicalmente a Assembleia Geral das Nações Unidas. O bloco afro-asiático tornou-se muito superior em números com relação aos membros fundadores e os vestígios do colonialismo quase desapareceram (Enciclopédia Britânica, vol. 9, p. 776).

A frente dos países em desenvolvimento, que surgira na década de sessenta, após a independência dos países africanos, continuara a desenvolver-se na primeira metade da década de setenta. Tendo como manifestações pioneiras a Conferência de Bandung, em 1955, e a constituição do movimento não alinhado, ela continuou a atuar no sentido de uma negociação permanente no âmbito das Nações Unidas e seus organismos especializados, buscando um deslocamento do confronto Leste-Oeste para o diálogo Norte-Sul (Cervo e Bueno, *Ibid.*, p. 353).

O Grupo dos 77 tomou a dianteira e demandava uma reforma da ordem econômica internacional para reduzir as disparidades econômicas entre os ricos e pobres.

Sua principal luta estava centrada na criação de uma nova ordem econômica internacional, que superasse a injustiça e a desigualdade no mundo. Inicialmente pretendia tornar mais igualitário o sistema de trocas internacionais, mas aos poucos foram-se agregando exigências adicionais,

como o controle sobre os recursos naturais pelos Estados, a reforma das finanças internacionais e uma maior integração Sul-Sul.

Após décadas de negociações, foram aprovados em 1974 os principais textos das Nações Unidas sobre o diálogo Norte-Sul e a nova Ordem Econômica Internacional. Naturalmente esses textos representaram, mais que um progresso concreto, um avanço conceitual, uma vez que não eram obrigatórios (Cervo e Bueno, *Ibid.*, p. 353).

O nacionalismo na América Latina

Por várias razões endógenas, que não caberia examinar aqui, além de várias causas internacionais, registrou-se na época a eclosão de um sentimento nacionalista na América Latina, que levou à afirmação da soberania contra a interferência norte-americana nas decisões internas de cada país (Camargo, *Ibid.*, p. 43).

Também desapareceram na América Latina as ameaças de grupos ideológicos de esquerda em vários países. O Presidente da Bolívia, Juan José Torres, fora retirado do poder em 1971, o socialismo perdera sua batalha no Chile em 1973 e no Cone Sul imperavam os governos militares.

A atuação da OPEP

A atuação da OPEP marcou profundamente a década de setenta. A Organização fora criada em janeiro de 1961, como um corpo multinacional para coordenar políticas relativas ao petróleo. Em 1974 faziam parte da OPEP doze países, a maior parte deles do Oriente Médio.

Desde 1947, tinha havido tensões entre os interesses petrolíferos norte-americanos no Oriente Médio e a política norte-americana de apoio a Israel. Mas no fim dos anos sessenta as características desses interesses mudaram, o que trouxe grandes transformações no panorama internacional.

Os interesses norte-americanos no que tange ao petróleo haviam-se tradicionalmente concentrado na Arábia Saudita. O óleo produzido pela Arabian American Oil Company (Aramco) era exportado principalmente para os mercados europeus, já que os Estados Unidos utilizavam petróleo venezuelano, além do produzido internamente.

Nos anos sessenta, com o aumento da demanda, o mercado transformou-se de vendedor em comprador. Além disso, a nova legislação ambiental norte-americana provocou um aumento da demanda de petróleo com baixo teor de enxofre, existente principalmente na Líbia. Em 1969, a monarquia líbia foi afastada por um golpe militar e o novo regime havia nacionalizado a importação, venda e distribuição de petróleo, bem como aumentado os impostos e o preço do petróleo.

A Guerra dos Seis Dias, em 1967, aumentara a tensão na região. A política norte-americana de apoio a Israel levou os Estados Unidos a se isolarem na ONU, onde mesmo seus aliados mais próximos adotaram posições diferentes. Os estados árabes lograram ligar sua causa aos movimentos do terceiro mundo e Israel passou a ser descrito pela propaganda árabe como um bastião do imperialismo ocidental.

Depois da quarta guerra árabe-israelense em 1973 – a guerra de Yom Kippur – os países árabes tomaram a decisão de impor um bloqueio seletivo às exportações de petróleo, em reação à política norte-americana em favor de Israel. Aquele país decidiu não cumprir a Resolução 242 da ONU, que decidira a evacuação das terras árabes ocupadas por Israel (Camargo, *Ibid.*, p. 57) e dentre os fornecedores do Golfo Pérsico apenas o Irã manteve seus fornecimentos (*Enciclopédia Britânica, Ibid.*).

Além disso, sete países do Golfo Pérsico – Arábia Saudita, Irã, Coveite, Iraque, Abu Dhabi, Qatar e Dubai – decidiram aumentar os preços do petróleo sem consultar as companhias que detinham o monopólio das exportações. Logo foram seguidos pela Venezuela, Equador, Bolívia, Indonésia e Índia⁵³⁵.

A decisão da OPEP visava não apenas buscar resolver a questão dos territórios ocupados, mas também reduzir os preços dos produtos importados pelos produtores, buscando afetar as relações de troca entre produtores e consumidores do produto.

Vários países desenvolvidos foram muito afetados pela medida – sobretudo o Japão, que importava 99% do petróleo que consumia. Os Estados Unidos compravam no exterior 1/3 do petróleo utilizado, mas também estavam ligados às empresas que exerciam o monopólio da venda. Propuseram em consequência uma frente de países consumidores e chegaram a pensar numa invasão armada do Oriente Médio⁵³⁶.

⁵³⁵ Camargo Sonia, *Op. cit.*, p. 58.

⁵³⁶ *Idem.*

A iniciativa não prosperou, pois muitos países decidiram concluir acordos bilaterais com os países produtores, em negociações que excluía as companhias petrolíferas. Estas, por sua vez, resolveram investir em países árabes⁵³⁷.

O aumento dos preços de petróleo levou à súbita passagem de recursos dos países consumidores para os produtores, os quais não tinham, porém, sistemas financeiros capazes de absorver esses novos recursos. Por outro lado, o aumento cumulativo dos preços dos derivados de petróleo levou à transformação da estrutura de produção e de transporte.

Mais que tudo, porém, mostrou que era possível aos países dominados reverter a situação de dependência vertical em que se encontravam, dando-lhes uma nova força.

O Brasil, como país em desenvolvimento, não fora atingido pelo boicote, mas temia sê-lo no futuro, devido a seus laços com a política norte-americana com relação a Israel e suas ligações com o colonialismo português⁵³⁸.

A crise econômica internacional

O início do Governo Geisel coincidiu com a mais séria crise econômica mundial desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a qual guardou inclusive alguns paralelos com a crise de 1929. A crise começara com o colapso do sistema monetário internacional e a desvalorização do dólar, mas intensificou-se com a crise energética e a guerra do Oriente Médio em 1973. Três décadas de crescimento ininterrupto haviam criado pressões sobre as fontes de produtos de base e vários economistas previam um fim para a expansão econômica global.

À época de Geisel, a crise econômica brasileira teve, pois razões predominantemente exógenas. Revestiu-se também de múltiplos aspectos, merecendo destaque: 1) a crise energética; 2) a escassez de alimentos e de produtos de base essenciais, principalmente os derivados da gasolina; 3) a instabilidade do sistema monetário, que buscava estabelecer novas regras; 4) a crescente inflação nos países industrializados, que desafiava os preceitos construídos por Lorde Keynes; 5) a queda do ritmo de crescimento dos países industrializados,

⁵³⁷ Ibidem.

⁵³⁸ Nazario, O. Op. cit., p. 12.

seguida por altas taxas de desemprego; 6) os grandes desequilíbrios nas transações econômicas internacionais; 7) uma grande distorção nos mercados financeiros internacionais, que já vinham sofrendo abalos com as desvalorizações sucessivas do dólar e com as valorizações do franco suíço, do marco alemão e do iene japonês. Essa distorção esteve ligada à timidez do sistema bancário em trabalhar com um volume de recursos muito maior que antes – o novo mercado de eurodólares – concentrado em um número pequeno de capitalistas, aos quais os países produtores de petróleo acorreram para aplicar seus novos recursos⁵³⁹.

Mas a economia mundial refez-se rapidamente e, pouco depois da posse de Geisel, os países produtores de petróleo já haviam começado a importar e a consumir mais, de maneira que o excesso de liquidez resultante das exportações de petróleo era bem menor do que havia sido previsto.

A situação precária de alguns países desenvolvidos, como a Itália, também estava melhorando e países como o Japão, que haviam sido muito afetados pela crise do petróleo, haviam logrado obter saldos comerciais positivos. Além do mais, a taxa de juros, que havia variado muito, estava começando a equilibrar-se e os países desenvolvidos optaram por uma política antirrecessiva⁵⁴⁰.

O Crescimento das Empresas Transnacionais

O grande crescimento das empresas transnacionais transformou-as em interlocutores muito mais importantes no período. Seus interesses e sua atuação desenvolveram-se cada vez mais para além dos interesses específicos de cada Estado. O aumento de liquidez internacional e a expansão econômica das empresas multinacionais levaram-nas a estender seus investimentos no mundo, inclusive nos países em desenvolvimento.

A Globalização da Política Internacional

Em meados da década de setenta o mundo mudara muito e não se sabia claramente que tipo de configuração surgiria como consequência do

⁵³⁹ Artigo do Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira ao Jornal do Brasil, em 14 de maio de 1975.

⁵⁴⁰ Resenha de Política Exterior. Ano II. Nº 5.

declínio norte-americano, do policentrismo comunista e da emergência do Terceiro Mundo. O que era certo, porém, é que a política internacional tornara-se global, na medida em que um evento ocorrido em qualquer parte poderia ganhar proeminência mundial sem que fosse regulado por uma autoridade central. As nações democráticas ocidentais eram também uma minoria, uma vez que regimes autoritários ou totalitários eram a maioria, e persistia a possibilidade de destruição do mundo pelo perigo nuclear.

Capítulo 2

Características do Pragmatismo Responsável

A. Considerações Gerais

Lançado pelo Presidente Ernesto Geisel e seu Chanceler Antonio Francisco Azeredo da Silveira, que permaneceu na Chefia do Ministério das Relações Exteriores durante todo o Governo, o pragmatismo responsável representou uma nova estratégia de inserção internacional do Brasil.

O país liberou-se de visões de lealdade a aliados tradicionais e de vínculos ideológicos, buscando adaptar-se às mudanças internacionais, principalmente à crise do petróleo. Desenvolveu uma política externa mais autônoma e efetuou mudanças sensíveis em suas relações bilaterais, regionais e multilaterais⁵⁴¹.

O pragmatismo como sinônimo de flexibilidade na política externa não foi uma novidade do período Geisel, embora o termo nunca tivesse sido usado antes para descrevê-la. E a vertente autônoma da política externa brasileira já se havia iniciado no governo Costa e Silva, mas se intensificou sob o impacto das mudanças no panorama internacional.

A política externa introduzida pelo Presidente Geisel caracterizou-se pela intensificação do multilateralismo, do regionalismo e das ações

⁵⁴¹ Roett, R. *Authoritarian Capitalism*.

bilaterais, além de mudanças importantes, tais como o abandono do apoio ao colonialismo português e o reconhecimento de Angola, uma nova proximidade com os países árabes e o voto antissionista nas Nações Unidas, o estabelecimento de relações com a China Comunista e a diversificação das relações com os países desenvolvidos, principalmente a Alemanha e o Japão.

As relações com os Estados Unidos da América perderam terreno, embora aquele país tenha permanecido como o principal investidor e parceiro comercial. O Brasil expandiu sua presença em cenários até então considerados secundários e reviu os padrões de relacionamento com a América Latina, a África, o Oriente Médio e o Extremo Oriente.

A nova configuração do poder mundial, aliada aos desdobramentos internos e principalmente à maior pujança econômica, deram ao Brasil maior poder de negociação internacional. Também abriram novas perspectivas que levaram o país a rever sua aliança não escrita com os Estados Unidos da América⁵⁴².

Tais mudanças refletiram também uma radicalização dos interesses nacionais permanentes do Brasil, expressado em um projeto de desenvolvimento econômico, que se iniciara nos anos 30⁵⁴³. O pragmatismo responsável manteve, contudo, a função supletiva de apoio ao projeto nacional-desenvolvimentista, buscando garantir meios de implementação da nova estratégia governamental para enfrentar a crise do petróleo e tentar manter o crescimento econômico. Também foi mantida a associação funcional com o projeto de Brasil grande potência, que atingira seu ápice no Governo Médici.

A nova política externa teve, pois, as características necessárias para seu desempenho, tais como “universalismo e autonomia, flexibilidade e ajustabilidade, dinamismo e coragem”⁵⁴⁴. Ao mesmo tempo, porém, levou a cabo uma revisão da agenda de relações bilaterais, regionais e multilaterais do país⁵⁴⁵.

De todos os aspectos do governo Geisel, talvez a política externa tenha sido a menos criticada. Ao contrário, muitos tenderam a exaltá-la,

⁵⁴² Camargo, S. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil*, pp. 86-87.

⁵⁴³ Garcia. *Seminário ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil*.

⁵⁴⁴ Cervo, A. e Bueno, C. *A História da Política Exterior do Brasil*, p. 358.

⁵⁴⁵ Lessa. *Brasil, EUA e Europa Ocidental no Contexto do Nacional Desenvolvimentismo*.

por seu dinamismo e criatividade⁵⁴⁶, tendo havido uma coesão de vários segmentos sociais em torno das linhas adotadas⁵⁴⁷.

Geisel buscou o consenso interno para fortalecer sua posição e, por mais paradoxal que pareça, um governo militar de direita desenvolveu uma política externa progressista e democrática, classificada por alguns como uma política de esquerda. Com o desenvolvimento dos cursos de pós-graduação, a Academia começou a produzir várias análises, a maioria das quais apoiava a política externa brasileira.

Mesmo a imprensa, que se tornara cada vez mais crítica do governo militar, a apoiou. Apenas alguns setores mais conservadores a atacaram, vendo nela uma opção terceiro-mundista e a ruptura de várias tradições da diplomacia brasileira⁵⁴⁸.

Caráter Universal

Abandonando a política de fronteiras ideológicas, o pragmatismo responsável retomou muitos aspectos da PEI adotada onze anos antes, “embora numa escala muito mais ampla e numa perspectiva universal, refletindo o imenso desenvolvimento econômico experimentado pelo país, a partir dos fins da década de 60”⁵⁴⁹. Não obstante, a nova política externa não levou o universalismo às últimas consequências, não reatando, por exemplo, as relações diplomáticas com Cuba.

Levando em consideração a nova equação internacional, a política externa modificou-se para enfrentar os desafios que surgiam, o que implicou em confrontos com antigos aliados, como os Estados Unidos e Portugal, a reaproximação com alguns, como Argentina (embora com limites estreitos) e Europa Ocidental, e a conquista de novos, como os países africanos e os do Oriente Médio⁵⁵⁰. O pragmatismo responsável constituiu também uma ruptura do alinhamento automático dos primeiros governos depois de 1964.

O pragmatismo responsável estabeleceu o princípio de autonomia brasileira nas questões mundiais e deu ao país margem de manobra,

⁵⁴⁶ Camargo, S. Op. cit., p. 33.

⁵⁴⁷ Lessa, Op. cit.

⁵⁴⁸ Camargo, S. Op. cit., p. 46.

⁵⁴⁹ Camargo, S. e Ocampo. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil*.

⁵⁵⁰ Idem, p. 41.

enquanto levava em consideração interesses econômicos e de segurança. Refletiu assim um consenso nacional com relação à conduta internacional do Brasil e acomodou interesses e objetivos de uma variedade de setores influentes na vida econômica e política do país⁵⁵¹.

Definição da Política Externa

Definida na primeira reunião ministerial de seu governo, a 19 de março de 1974, a política externa de Geisel foi balizada por três conceitos: pragmatismo (porque lutava contra noções preconcebidas e um idealismo puramente retórico), responsabilidade (porque seguia parâmetros éticos) e ecumenismo (porque queria viver em paz com todos os países, rejeitando qualquer forma de hegemonia).

Essas características não se basearam, porém, numa nova ideologia, nem negaram o compromisso fundamental para com os princípios ocidentais⁵⁵². Estiveram assentadas na solidariedade e na cooperação internacional, dando particular atenção aos vizinhos brasileiros de ambos os lados do Oceano.

A nova política teve duas frentes de luta. Na frente interna, o subsistema de informações disputava com o Itamaraty uma maior influência nas decisões. Na frente externa, à revelia dos EUA, eram disputados os novos mercados que se abriam, principalmente os de ideologia marxista, como os de certos países da África. Além disso, com a oposição dos Estados Unidos, o Brasil buscou desenvolver a tecnologia nuclear, com o apoio da República Federal da Alemanha⁵⁵³.

Princípios

O pragmatismo responsável manteve os princípios tradicionais da diplomacia brasileira: a autodeterminação dos povos, a não intervenção em assuntos internos de outros países, a solução pacífica de controvérsias, a rejeição do uso da força e o respeito aos acordos internacionais. Mas um conceito moderno foi acrescentado aos tradicionais: o da interdependência, a ser implementada a partir da cooperação internacional⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ Nazario, Op. cit., p. 71.

⁵⁵² Idem, p. 27.

⁵⁵³ Camargo, Op. cit., p. 34.

⁵⁵⁴ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit.

Considerando o conceito de interdependência como uma característica fundamental da economia internacional contemporânea, Azeredo da Silveira asseverou que o Brasil queria manter a interdependência horizontal, baseada na cooperação e na oportunidade econômica equitativa, ao invés da interdependência vertical, baseada na subordinação econômica. Em consequência, o principal fosso a ser transposto no mundo era o da tomada de decisões, que separava os países em desenvolvimento dos países responsáveis por decisões globais.

Com base nesses objetivos, o Governo Geisel distanciou-se do conflito Leste-Oeste e apoiou as decisões sobre o diálogo Norte-Sul. Como o poder de barganha resultante dessa posição era limitado, o Brasil buscou aumentar a força de sua política externa, tentando obter um consenso interno para os objetivos e estratégias da política externa.

Predominância do discurso e atuação de política econômica

Como o objetivo central da política externa era o de incrementar o comércio exterior e, sobretudo, o de enfrentar o grande déficit comercial surgido com a crise do petróleo, era natural que predominasse o discurso e a atuação de política econômica. Esse discurso e atuação fizeram-se presentes tanto no campo multilateral, lutando por uma nova ordem econômica internacional, quanto no bilateral, buscando manter o crescimento econômico mediante a reformulação de alianças.

Na nova constelação, perderam peso as relações com os Estados Unidos e cresceram as com a República Federal da Alemanha e com o Japão, que trouxeram tecnologia e investimentos, com o Oriente Médio, com o qual o Brasil buscou estreitar relações para tentar garantir o suprimento de petróleo e aumentar suas exportações para reduzir o déficit comercial, e com a África e a América Latina, onde o país buscou colocar seus produtos industrializados.

A Crise do Petróleo e a Questão Energética

A política externa brasileira foi muito influenciada pelas consequências da crise do petróleo, que comprometeu uma variável central do processo revolucionário: o crescimento econômico. De fato, quando ocorreu o

choque do petróleo a economia brasileira estava muito vulnerável, uma vez que somente produzia 20% do produto que utilizava.

A política exterior preocupou-se então em atenuar os efeitos das crises para uma economia necessitada de petróleo, de divisas e de mercados⁵⁵⁵. Teve como um dos temas principais a busca de fontes de energia de supridores diversos, com vistas a reduzir a dependência de qualquer fonte única. Essa busca levou o Brasil a procurar obter carvão da Colômbia, Polônia e China; gás da Bolívia; energia hidrelétrica do Paraguai; petróleo do Peru, Equador, Venezuela, México, Angola, Gabão, Nigéria, China e União Soviética, além dos fornecedores do Oriente Médio. Também desenvolveu projetos internos, como o programa do álcool, a aquisição de tecnologia nuclear da Alemanha Ocidental e a abertura de contratos de risco para a exploração do petróleo.

Objetivos

Os governos militares perseguiram sempre dois objetivos básicos: a segurança nacional e o desenvolvimento econômico, ambos extraídos da doutrina de segurança nacional desenvolvida pela Escola Superior de Guerra⁵⁵⁶. Antes do governo Geisel, a segurança nacional era o principal objetivo e qualquer ameaça provocada por subversivos marxistas era uma preocupação central, porque impediria o desenvolvimento econômico.

Geisel mudou essa ênfase e colocou uma prioridade maior no desenvolvimento econômico. Seu lema passou a ser “o máximo de desenvolvimento econômico com o mínimo de segurança⁵⁵⁷”.

Em termos gerais, a política externa buscava trabalhar dentro de três áreas de ação definidas pelo Chanceler Azeredo da Silveira – coincidência, negociação e divergência – dentro de três objetivos: especificar os pontos de conexão tácita, maximizar os resultados das negociações e criar um clima favorável à solução de problemas. Naquele momento, foram ressaltadas três questões: os interesses do comércio exterior, a garantia do suprimento de matérias-primas e produtos essenciais e o acesso à tecnologia mais atualizada⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ Perez Llana. Op. cit., p. 558.

⁵⁵⁶ Selcher, W. *The National Security Doctrine*, pp. 10-24.

⁵⁵⁷ Nazario, O. Op. cit., p. 25.

⁵⁵⁸ Camargo, S. Op. cit., p. 41.

Com base nessas questões, foi desenvolvida uma política externa com três temas básicos: a redefinição da política nuclear, com a assinatura de um acordo com a República Federal da Alemanha e um confronto com os Estados Unidos; a aproximação comercial com os países africanos; e a maior proximidade com os países árabes produtores de petróleo, com a ruptura com a política norte-americana de apoio a Israel⁵⁵⁹.

O governo Geisel começou em um momento de crise. Mas a crise também teve seus elementos benéficos, na medida em que gerou um ambiente mais dinâmico para a política externa brasileira, ajudando a encontrar soluções criativas.

Ao tentar compatibilizar elementos heterogêneos, a chamada política “gaullista” de Geisel e Silveira nem sempre foi coerente⁵⁶⁰. Como resultado do fim do alinhamento automático do Brasil com os Estados Unidos da América, ampliaram-se as diferenças com aquele país – problemas comerciais, discrepâncias em torno do direito do mar, oposição norte-americana ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha⁵⁶¹.

Também foram modificados os antigos laços com Portugal e buscada a reaproximação com a Argentina, embora sem grande êxito, e com países da Europa Ocidental. Além disso, foram desenvolvidas ligações não ideológicas com os países socialistas e os do Terceiro Mundo. Nesse contexto, o Brasil reconheceu a República Popular da China (1974) e deu ênfase à descolonização, inaugurando uma nova política externa para a África, que levou ao reconhecimento da República Popular de Angola (1975), e de Moçambique. O regime militar rejeitou, contudo, o reatamento das relações com Cuba, pois aquele país não oferecia recursos energéticos nem mercados substanciais para o Brasil⁵⁶².

No campo multilateral, a crise econômica internacional levou à intensificação da luta por uma nova ordem econômica internacional, que buscava padrões mais igualitários nas relações internacionais.

⁵⁵⁹ Idem, p. 43.

⁵⁶⁰ Pérez Llana. Op. cit., p. 558.

⁵⁶¹ Idem.

⁵⁶² Nazario, O. Op. cit., p. 67.

Relação com a situação interna

No campo interno, a doutrina de segurança nacional foi reformulada durante a era Geisel, à luz de dois fatores externos: a eliminação do modelo bipolar como uma base de política externa e a derrota global do diálogo Norte-Sul.

Em vista dos crescentes desentendimentos com os Estados Unidos da América e as dificuldades de adquirir tecnologias avançadas através da cooperação, a segurança nacional deveria depender mais da força interna, com a redução da vulnerabilidade e dependência externas. Por isso a segurança nacional estava ligada ao nacionalismo e requeria um desenvolvimento autossustentável.

Por essas razões, houve quatro momentos internos decisivos para as mudanças no conceito de segurança nacional com grandes efeitos sobre a política externa: 1) a definição de uma política de exportação de material bélico, porque o mercado externo tornaria viável sua produção; 2) a decisão de dominar o ciclo completo da energia nuclear, que levou à conclusão de um acordo nuclear com a Alemanha; 3) ante as dificuldades de lograr uma autonomia no campo nuclear a decisão, já no apagar das luzes do governo Geisel, em 1979, de desenvolver um programa nuclear paralelo, ligando os programas de pesquisa implementados pelo Exército, Marinha e Aeronáutica; e 4) o interesse em desenvolver uma nova tecnologia de materiais militares, que forçou a denúncia em 1977 do acordo militar com os Estados Unidos, o qual mantinha a dependência brasileira com relação a material militar obsoleto⁵⁶³.

Influência das questões internacionais

A transformação do sistema internacional teve grande influência sobre a adoção do pragmatismo responsável. Para manter o crescimento econômico e as aspirações à grandeza, tornou-se imperativo para o governo brasileiro fazer grandes ajustes para adaptar sua política às tendências que dominavam a cena externa.

Em termos mais globais, destaquem-se a existência de um novo mundo, bipolar em termos estratégicos, mas multipolar em termos econômicos. Nele, superpotências e principalmente os Estados Unidos

⁵⁶³ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., pp. 365-366.

da América, aos quais o Brasil se aliara tradicionalmente, haviam perdido a primazia anterior, e haviam ganho importância novos atores, principalmente a Europa Ocidental e o Japão.

Também os países em desenvolvimento, sobretudo os de maior desenvolvimento relativo haviam adquirido importância. Entre eles, merecem destaque especial os produtores de petróleo, cuja união em torno do cartel da OPEP pela primeira vez parecia trazer uma ameaça real à predominância incontestável dos países mais ricos.

Responsabilidade pelo traçado e implementação

A formulação da política externa é sempre de responsabilidade do Presidente da República e, com os militares no poder, certamente tiveram participação nessa formulação as Forças Armadas e principalmente a Escola Superior de Guerra. Também participaram das decisões sobre política externa os diplomatas, os tecnocratas e o setor privado, enquanto o Congresso e os intelectuais tiveram uma participação reduzida⁵⁶⁴.

A doutrina de segurança nacional traçou os objetivos da política interna e externa, estabelecidas pelo Conselho de Segurança Nacional, compostos do Presidente, Vice-Presidente, todos os ministros, e os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica.

O Governo Geisel retomou a linha dos colaboradores do General Castello Branco, do chamado Grupo da Sorbonne, depois de dois governos dominados pela linha dura. Em seu governo, os principais tomadores de decisões foram o Chefe da Casa Civil, General Golbery do Couto e Silva, o Chefe do SNI, General João Baptista Figueiredo, o Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, e o Chefe da Casa Militar, General Hugo Abreu.

Mas o traçado da política externa brasileira no Governo Geisel deveu-se, sobretudo, ao Ministro das Relações Exteriores, Antonio Francisco Azeredo da Silveira. Antes Embaixador em Buenos Aires, Silveira foi chamado depois da escolha de Geisel como Presidente e teve com esse último uma conversa decisiva para sua seleção.

Nessa conversa, Geisel lhe disse que vinha acompanhando de perto seu percurso e percebera que eles pensavam de maneira semelhante com

⁵⁶⁴ Nazario, O. Op. cit., p. 35.

relação a várias questões. E nela Silveira esboçou com o futuro Presidente o que se chamaria mais tarde o pragmatismo responsável.

Sob a Presidência de Ernesto Geisel, foi possível ao Itamaraty desenvolver sua orientação terceiro-mundista, a qual havia sido freada no governo anterior, principalmente pelo Ministro da Fazenda, Delfim Netto, que dava preferência às relações com o primeiro mundo. A atuação de Silveira foi muito importante ao traçar a política relacionada com o Terceiro Mundo e ao suprimir a aliança automática com os Estados Unidos e Portugal⁵⁶⁵.

Golbery também teve um papel importante na tomada de decisões, sendo o principal assessor de Geisel. Fundador da Escola Superior de Guerra e principal ideólogo da doutrina de segurança nacional, ele havia deixado o serviço público em 1969, em desacordo com a linha dura de Costa e Silva e Garrastazu Médici.

Voltou ao Governo Geisel em 1974 e foi o grande estrategista da abertura política iniciada nesse governo. Mas seus conceitos de geopolítica, defendidos no livro *Geopolítica do Brasil*, haviam sido adaptados à nova situação internacional. Também são dele o termo “política externa ecumênica” e o entendimento de que a aplicação da política externa aos interesses econômicos não é somente um objetivo econômico⁵⁶⁶.

Transformações da política externa

O pragmatismo responsável sofreu poucas transformações no decorrer do tempo. Inicialmente o governo Geisel colocou mais ênfase no desenvolvimento de ligações especiais com os países desenvolvidos da Europa Ocidental e com o Japão. Essa ênfase foi sendo modificada aos poucos, para dar maior primazia às relações com os países em desenvolvimento.

Um dos conceitos que mudou pouco a pouco foi a questão de pertencer simultaneamente ao Ocidente e ao Terceiro Mundo. No início do governo essa visão era mais dicotômica e pouco a pouco evoluiu para uma ênfase mais terceiro-mundista.

⁵⁶⁵ Idem, p. 41.

⁵⁶⁶ Ibidem, p. 40.

B. Relações bilaterais

B.1. Relações com os Países Desenvolvidos

Estados Unidos da América

a) O Abandono da Aliança Automática

As relações Brasil-Estados Unidos foram redefinidas pelo pragmatismo responsável, não só porque surgiram outros polos de poder econômico, mas também porque o Brasil encontrou no período novos parceiros para fornecer-lhe recursos e tecnologias, bem como oferecer-lhe mercados.

Isso se deu inclusive porque o Presidente Geisel, ao contrário de seus antecessores, já não via naquele país um “aliado indispensável”⁵⁶⁷. Na verdade, vinha crescendo a desilusão do Brasil quanto à falta de compensação norte-americana a sua fidelidade.

O ressentimento brasileiro transpareceu, por exemplo, em um trecho de discurso de Silveira o qual mencionou o fato de que, para os Estados Unidos, apenas as democracias industrializadas pertenciam ao Hemisfério Ocidental. Enquanto isso ficariam relegadas ao limbo as nações que, como o Brasil, não se enquadravam em quaisquer das três categorias seguintes: democracias industrializadas, países comunistas e países não alinhados⁵⁶⁸.

Além disso, o Governo decidiu transferir várias áreas bilaterais de conflito, muitas das quais já haviam surgido em governos anteriores, por áreas multilaterais, onde o Brasil não teria de enfrentar os Estados Unidos sozinho.

As relações com os Estados Unidos foram em parte substituídas pela aproximação com a Europa Ocidental, o Japão e os países do Terceiro Mundo. O pragmatismo brasileiro representou, em consequência, uma política de afirmação nacional face à dependência norte-americana⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Skidmore, T. Op. cit., p. 376.

⁵⁶⁸ *A Nova Ordem Internacional. Resenha de Política Exterior*, ano II n° VII- outubro, novembro e dezembro de 1975.

⁵⁶⁹ Camargo, S. Op. cit., p. 86.

A aliança com os Estados Unidos tinha sido muito importante para os militares, que haviam chegado ao poder em 1964, mas já haviam surgido dificuldades desde o começo do regime autoritário. Com a adoção do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, os Estados Unidos haviam aumentado suas pressões para a liberalização do regime.

Outros problemas apareceram no governo Costa e Silva, quando o Brasil recusou-se a assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear, e, no governo Médici, quando o Brasil decidiu adotar o mar territorial de 200 milhas e acabou expulsando barcos norte-americanos do que considerava seu mar territorial. As relações econômicas entre os dois países também há muito não eram tranquilas.

Ao começar o Governo Geisel, expressões como “relação que faltou” e “rivalidade emergente” passaram a aparecer cada vez mais ao lado da expressão “relações especiais”, que desde a Segunda Guerra Mundial era usada para descrever as relações Brasil-Estados Unidos⁵⁷⁰.

Certas mudanças nas necessidades e visões brasileiras contribuíram para a nova política com relação aos Estados Unidos. Basicamente, o Brasil precisava encontrar novas fontes de energia e novos mercados no exterior depois do primeiro choque de petróleo e os Estados Unidos não podiam preencher essas necessidades⁵⁷¹.

O Brasil também havia sofrido algumas mudanças estruturais no período anterior, intensificando sua estratégia de industrialização e diversificando suas relações econômicas externas. Mudara assim seu perfil de dependência e reduzira a participação norte-americana no desenvolvimento brasileiro.

Além disso, tornara-se mais ativo na busca de uma nova posição na divisão internacional do trabalho. Esse esforço coincidira com os desequilíbrios provocados pela crise energética, compensados com um aumento da dívida externa.

Por outro lado, os Estados Unidos também estavam passando por mudanças econômicas estruturais, como resultado da perda do dinamismo industrial que os caracterizara depois da Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo, a Europa Ocidental, principalmente a Alemanha, e o Japão haviam-se tornado mais competitivos, afetando a balança

⁵⁷⁰ Cervo, A. e Bueno, C., Op. cit.

⁵⁷¹ Roett, R. *Authoritarian Capitalism*.

comercial norte-americana e causando tensões que aumentaram com a crise energética.

Mudanças nas visões brasileira e norte-americana também contribuíram para alargar a distância entre os dois países. O Brasil começou a ver o mundo dividido entre ricos e pobres, pretendendo alcançar um desenvolvimento mais autônomo e uma política externa mais independente. Os Estados Unidos, por sua vez, viam o Brasil como ideologicamente dividido e seu desenvolvimento, assim como o da América Latina em geral, não era um dos objetivos básicos norte-americanos. O país lhes parecia, contudo necessário para conter o comunismo.

Com o decréscimo da dependência brasileira com relação aos Estados Unidos, alguns conflitos apareceram nos campos político, militar, econômico, financeiro, comercial e tecnológico. Em decorrência desses conflitos, as relações entre os dois países atingiram seu ponto mais baixo em muitas décadas.

No campo político, surgiram problemas relacionados com as visões interna e externa brasileiras. A política interna defendida pelo regime autoritário brasileiro passou a ser cada vez mais contestada pelos Estados Unidos, enquanto o nacionalismo brasileiro demandava uma independência cada vez maior nas relações bilaterais⁵⁷². A política externa começou a demandar uma cooperação horizontal que, embora tenha sido inicialmente aceita pelo Secretário de Estado Henry Kissinger, parecia ser contestada em outras áreas⁵⁷³.

Mais tarde, a situação tornou-se ainda mais complicada com o surgimento de um novo contencioso político que incluía as questões nuclear e de direitos humanos. Esse contencioso será examinado separadamente no presente capítulo.

O conflito surgido no campo militar teve origem na discussão interna sobre a conveniência de o Brasil apoiar-se totalmente em forças externas, principalmente dos Estados Unidos, para sua defesa e na crescente autossuficiência brasileira na produção de armamentos⁵⁷⁴. Mais tarde, as disputas relacionadas com os direitos humanos precipitaram as mudanças

⁵⁷² Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 46.

⁵⁷³ *Discurso de Azeredo da Silveira na Universidade de Direito de Pernambuco*. Resenha de Política Exterior. Ano II, nº 4.

⁵⁷⁴ Moura, Kramer e Wrobel. *Os Caminhos (Difíceis) da Autonomia*.

na política militar brasileira, tendo o Brasil decidido romper o acordo militar entre as duas partes e interromper a maior parte da cooperação bilateral.

No campo econômico, os investimentos norte-americanos haviam perdido terreno em comparação com os de outros países. A nova situação multipolar também permitiu ao Brasil aumentar seu controle das empresas multinacionais e requerer sua adesão à política econômica interna.

Embora o Brasil não tivesse mudado seu tratamento liberal para com as empresas multinacionais, o governo norte-americano passou a exercer pressões sobre o Brasil, tentando revitalizar as empresas transnacionais norte-americanas, que estavam perdendo terreno para empresas europeias e japonesas. Surgiram com frequência conflitos que envolviam demandas de liberalização das leis brasileiras.

No campo financeiro, os capitais de bancos privados tornaram-se mais importantes do que os capitais públicos e os bancos norte-americanos tinham um papel relevante, embora relativamente decrescente nos empréstimos feitos ao Brasil.

Nas relações comerciais surgiram problemas resultantes não só das diferenças de estrutura econômica, mas também da recessão nos países industrializados e do aumento dos preços de petróleo⁵⁷⁵. A participação das exportações brasileiras na pauta norte-americana decresceu, enquanto as importações mantiveram seu dinamismo, provocando déficits crescentes para o Brasil no comércio bilateral.

Assim como as demais nações industrializadas, os Estados Unidos reagiram ao aumento dos preços de petróleo com maior protecionismo. A nova lei de comércio exterior, adotada em 1974, determinou uma série de restrições às importações dos países em desenvolvimento.

Essa lei representava um mandato para que os Estados Unidos participassem da nova rodada de negociações do GATT, lançada em Tóquio, em setembro de 1973. Tais negociações haviam-se tornado vitais depois que a falência do sistema econômico internacional estabelecido em Bretton Woods havia-se acelerado com a crise do petróleo.

Mas embora o Brasil visse a Lei de Comércio como um mandato para mudar as relações econômicas internacionais prevaletentes, o alto grau de restrições por ela estabelecida trouxe dificuldades adicionais para as relações bilaterais. O governo brasileiro o descreveu como um código de

⁵⁷⁵ Camargo, S. Op. cit., p. 108.

restrições, mais do que de liberalização⁵⁷⁶, como um recuo com relação aos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos na UNCTAD e pelos Estados Unidos na Carta da OEA⁵⁷⁷.

O déficit comercial brasileiro cresceu para mais de US\$ 1.7 bilhões em 1975, afetando a balança comercial brasileira, já combatida com a crise do petróleo. O mercado norte-americano, que vinha perdendo terreno na pauta de exportações brasileira, viu paulatinamente reduzida a participação total de 18,1 % em 1973 para 17,4 % em 1980. Ainda assim, as exportações brasileiras cresceram de US\$ 790 milhões em 1974 para US\$ 2.940 milhões em 1979. Já as importações brasileiras dos Estados Unidos cresceram de US\$ 980 milhões em 1974 para US\$ 3.220 milhões em 1979.

Como resultado de tal situação, os produtos norte-americanos também viram reduzida sua participação na pauta brasileira de 29,2 % em 1973 para 17,3 % no fim do governo Geisel⁵⁷⁸.

O Brasil pretendia aumentar a participação dos produtos manufaturados na sua pauta de exportações. A concessão de subsídios a esses produtos tornava os produtos brasileiros mais competitivos no mercado norte-americano, mas ao mesmo tempo provocava uma reação norte-americana de aumento do protecionismo, levando o Brasil a buscar outros mercados do Primeiro e do Terceiro Mundo como alternativa. Em consequência, a dependência brasileira dos Estados Unidos reduziu-se⁵⁷⁹.

Consciente de que os conflitos entre os Estados Unidos e a América Latina em geral e o Brasil em particular vinham crescendo, o Secretário de Estado Henry Kissinger tomou a iniciativa de lançar um novo diálogo entre os Estados Unidos e a América Latina, para encontrar soluções no plano regional. Influenciado pela análise feita em foros acadêmicos norte-americanos de que o Brasil estava emergindo como um novo poder, Kissinger também decidiu aproximar-se do Brasil⁵⁸⁰.

Em consequência, foi assinado um memorandum de entendimento em fevereiro de 1976, durante uma visita de Kissinger a Brasília, que previa consultas bilaterais em um grande número de temas. Para muitos

⁵⁷⁶ Discurso do Embaixador Paulo Padilha Vidal na OEA, em 13 de fevereiro de 1975. Resenha de Política Exterior. Ano II, nº 4.

⁵⁷⁷ Vide carta do Presidente Carlos Andrés Pérez ao Presidente Geisel e sua resposta, janeiro e fevereiro de 1975. Resenha de Política Exterior. Ano II, nº 4.

⁵⁷⁸ Camargo, S. Op. cit., pp. 108 e 109.

⁵⁷⁹ Idem, p. 109.

⁵⁸⁰ Cerro A. e Bueno, C. Op. cit.

observadores, ao assinar o memorandum, os Estados Unidos da América estavam reconhecendo o Brasil como um poder econômico importante na América Latina e o Brasil estava reafirmando sua solidariedade com o mundo ocidental⁵⁸¹.

O objetivo de Kissinger parecia ser o de realinhar o Brasil depois do voto antissionista, do reconhecimento do Governo do MPLA em Angola e da assinatura do Acordo Nuclear, dando-lhe a posição de elo entre o Primeiro e o Terceiro Mundo⁵⁸².

O Brasil, por seu lado, não estava fazendo concessões especiais aos Estados Unidos, pois memorandos semelhantes já haviam sido assinados com a Grã Bretanha, a França, a Itália e a Alemanha e quando da visita de Kissinger ao Brasil um grande acordo comercial com a Polônia também fora concluído⁵⁸³.

Do ponto de vista do Brasil, também era desejável a aliança proposta por Kissinger, na medida em que se poderia fazer com novos parâmetros mais independentes. Segundo o cientista político Oliveiros Ferreira, a aliança consignada no memorandum de entendimento Kissinger-Silveira, concluído em fevereiro de 1976, deveria basear-se em três elementos: uma discussão política; a capacidade da economia norte-americana de recuperar-se a curto ou médio prazo, influenciando a economia internacional; e a tomada de medidas para aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos do Brasil.

Para Azeredo da Silveira, além disso, o desenvolvimento da cooperação com os Estados Unidos era um meio de silenciar seus críticos entre os militares, infelizes com a radicalização de Portugal e com o reconhecimento do governo pró-Moscou do MPLA em Angola⁵⁸⁴.

O documento expressava, porém, uma vontade política de negociação e de relações especiais com o Brasil, embora sem resultados efetivos. Isso se devia, sobretudo a que a questão mais importante situava-se na balança comercial, que era da área de competência de William Simon e não de Henry Kissinger. O fato de que as eleições estavam próximas também contribuía para debilitar o acordo⁵⁸⁵.

⁵⁸¹ Skidmore, T. Op. cit.

⁵⁸² Camargo, S. Op. cit., p. 96.

⁵⁸³ Wesson. *The United States and Brazil. Limits of Influence.*

⁵⁸⁴ Skidmore, T. Op. cit.

⁵⁸⁵ Camargo, S. Op. cit., p. 99.

Outros acordos nas áreas de têxteis e aeronáutica, o último destinado a permitir uma maior penetração de aviões brasileiros no mercado norte-americano, também foram assinados em junho de 1976⁵⁸⁶.

b) Conflitos nas áreas nuclear e de direitos humanos

Quando Jimmy Carter tornou-se Presidente em 1976, foi muito menos receptivo ao Brasil do que as administrações Nixon e Ford. Durante a campanha, Carter havia apontado o memorandum de entendimento Kissinger-Silveira como um exemplo dos desacertos da política externa de Kissinger e Ford⁵⁸⁷. Uma vez Presidente, anunciou uma série de mudanças na política externa norte-americana e duas áreas de controvérsia entre o Brasil e os Estados Unidos imediatamente apareceram: a energia nuclear e os direitos humanos.

Diferenças bilaterais na área nuclear

O Acordo Nuclear que o Brasil concluiu com a República Federal da Alemanha provocara forte oposição dos EUA, que exerceram pressões sobre a RFA e o Brasil para torná-lo sem efeito. A principal alegação norte-americana era de que o Brasil não firmara o Tratado de Não Proliferação Nuclear e poderia utilizar para fins bélicos a tecnologia que lhe fosse transferida pelos alemães ocidentais.

As implicações militares e estratégicas do Acordo inquietaram Washington, porém mais do que o aspecto político, as desavenças entre a RFA e os EUA tiveram cunho econômico-social⁵⁸⁸. Com efeito, os EUA, que entre 1968 e 1971 haviam fornecido mais de 90 % dos reatores ao mercado internacional, viram sua participação cair para 70 % em 1974 e a KWU alemã recebera mais encomendas que os quatro consórcios norte-americanos, liderados pela Westinghouse e pela General Electric, os quais se viam prejudicados pela política do governo de proibir-lhes a exportação do ciclo completo de energia⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Resenha de Política Exterior – Ano III – nº 9.

⁵⁸⁷ Wesson, Op. cit.

⁵⁸⁸ Moniz Bandeira. *O Milagre Alemão*, p. 199.

⁵⁸⁹ Idem.

As dificuldades entre o Brasil e os Estados Unidos no campo nuclear antecederam, porém, a assinatura do Acordo com a Alemanha. Desde 1945, os Estados Unidos haviam procurado colocar barreiras à proliferação da tecnologia de armas nucleares. Naturalmente eles não podiam frear o desenvolvimento tecnológico soviético e não tentaram impedir os progressos da França ou da Grã-Bretanha nem tiveram sucesso com a China. Mas para países como o Brasil a coisa era diferente.

Em 1968, um tratado de não proliferação das armas nucleares fora negociado entre os Estados Unidos e a União Soviética, com o objetivo de congelar a situação tal como era naquele momento. Os países que possuíam armas nucleares tentariam sustar a proliferação, enquanto os que não as construíam estariam proibidos de fazê-lo.

A curto prazo, os países não nucleares teriam de depender de uma grande potência para obter tecnologia nuclear e para o Brasil esse país seria os Estados Unidos. Mas para impedir a produção de armas, os Estados Unidos também bloqueavam o acesso ao ciclo completo da tecnologia nuclear, que incluía a produção de urânio enriquecido, usado tanto para produzir energia em usinas nucleares quanto para fabricar bombas atômicas.

O Brasil tinha interesse na energia nuclear desde o fim da Segunda Guerra Mundial e rejeitara o Plano Baruch para o controle da energia atômica porque possuía grandes depósitos de urânio e pretendia trocar minério por tecnologia. Em 1951 o Brasil tentou secretamente adquirir centrifugadoras para enriquecer urânio da Alemanha, mas foi impedido pelos Estados Unidos⁵⁹⁰.

Em 1967, o Brasil concordou em adquirir um primeiro reator da Westinghouse, que foi fornecido em 1972. O governo norte-americano comprometera-se na ocasião a fornecer à nova usina urânio enriquecido de suas instalações em Oak Ridge. Mas o governo norte-americano não permitia que suas empresas participassem da produção nuclear fora de seu território ou cooperassem com a compra, projeção ou construção de usinas para o enriquecimento ou o reprocessamento de urânio. A Westinghouse vendera em consequência uma caixa preta, frustrando os brasileiros⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ Redick, J. R. *Nuclear Proliferation in Latin America*.

⁵⁹¹ Moniz Bandeira, *O Milagre Alemão*, p. 195.

Em 1974 a Índia explodiu seu primeiro artefato nuclear com tecnologia fornecida pelo Canadá, o que estimulou os militares brasileiros e argentinos a demandarem de seus governos progressos na aquisição do ciclo de combustível nuclear.

No mesmo ano, a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos decidiu suspender a garantia de fornecimento de urânio enriquecido, devido à limitada capacidade de processamento. O anúncio deu-se durante a negociação do Brasil com a Westinghouse para o fornecimento de até 12 reatores pelo valor de US\$ 12 bilhões⁵⁹².

A incompreensão norte-americana quanto às implicações tecnológicas e políticas da decisão provocou críticas dos nacionalistas brasileiros quanto à dependência com relação a uma fonte estrangeira para a obtenção de combustível nuclear. A política norte-americana de não transferir tecnologia sensível na área nuclear levou, portanto, o Brasil, assim como vários outros países, a buscar fornecedores alternativos⁵⁹³.

Nesse íterim, a Argentina estava desenvolvendo um programa nuclear muito mais avançado do que o brasileiro. O reator argentino Atucha, com a capacidade de 360 megawatts tinha entrado em operação desde 1974 e outro reator deveria ser inaugurado em 1980⁵⁹⁴.

Com a quadruplicação dos preços de petróleo, a energia nuclear apareceu como uma das grandes soluções do problema energético. Tanto mais que o Brasil era pobre em combustíveis fósseis e os estudos mostravam que, se o país continuasse a crescer à mesma taxa histórica, o potencial hidrelétrico esgotar-se-ia antes do fim do século⁵⁹⁵.

A discussão internacional sobre o assunto teve grande influência sobre a política nuclear do Brasil, que intensificou a busca e acabou concluindo um Acordo nuclear com a Alemanha, em junho de 1975. O acordo previa a venda de oito reatores nucleares, a um custo de cerca de US\$ 10 bilhões. A Alemanha também forneceria ao Brasil o ciclo completo do combustível, embora baseado em uma tecnologia não testada comercialmente – a do *jet nozzle*. O Acordo incluía ademais a possibilidade de separação de plutônio durante o reprocessamento do combustível nuclear reprocessado.

⁵⁹² Skidmore, T. Op. cit., p. 378.

⁵⁹³ Camargo, S. Op. cit., p. 89.

⁵⁹⁴ Wesson. Op. cit.

⁵⁹⁵ Skidmore, T. Op. cit., p. 376.

O governo Ford não gostou do Acordo, mas buscou minimizar o conflito. No início dos anos 70, o prestígio internacional norte-americano havia sido bastante abalado pelas crises do Vietnã e de *Watergate*, o que levava Ford a buscar consolidar suas relações mais tradicionais.

Ao mesmo tempo, a convergência anterior entre os interesses da indústria nuclear e os objetivos governamentais de não proliferação havia começado a diminuir nos anos setenta. Além do surgimento de outros fornecedores, contribuiu para isso a escassez do combustível nuclear dentro dos EUA, que tornou aquele país um fornecedor menos seguro⁵⁹⁶.

Por tais razões, a administração Ford, consciente do fracasso das medidas unilaterais, tomou em 1974 a iniciativa de organizar o Grupo de Fornecedores Nucleares. Em 1975 foi privatizada a produção de combustível de urânio e rompido o monopólio estatal, que havia sido estabelecido pelo governo Nixon⁵⁹⁷.

Ford procurou reduzir o desgaste político interno e internacional, assumindo uma política branda com relação à não proliferação. Em visita ao Brasil, o Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger demonstrou o apoio ao Governo Geisel, apesar de divergências setoriais⁵⁹⁸.

A chegada de Carter à Presidência levou à intensificação das pressões sobre o Brasil na área nuclear e na de direitos humanos. Ao invés das gestões diplomáticas contidas de Ford, foi adotada uma política mais agressiva⁵⁹⁹.

O governo norte-americano tentou cancelar o Acordo Brasil-Alemanha. Com esse propósito, o Vice-Presidente Walter Mondale e o Secretário de Estado Cyrus Vance visitaram Bonn, enquanto o Subsecretário de Estado Warren Christopher veio a Brasília sem sucesso. Em fins de março de 1977, o Presidente Carter pressionou o Chase Manhattan Bank e o Eximbank a suspenderem seus financiamentos ao Brasil e suspendeu o fornecimento de urânio enriquecido à RFA.

Os EUA queriam pelo menos o estabelecimento de salvaguardas mais amplas para o acordo, que proibiriam o uso da tecnologia nuclear para fins não pacíficos, e a exclusão das usinas de enriquecimento e reprocessamento de urânio. Bonn resistiu e o Brasil preferiu não

⁵⁹⁶ Camargo, S. Op. cit., p. 94.

⁵⁹⁷ Idem, p. 95.

⁵⁹⁸ Ibidem, p. 96.

⁵⁹⁹ Ibidem, p. 100.

tomar qualquer iniciativa, considerando que se tratava de um problema estadunidense⁶⁰⁰.

Alguns meses depois, em junho de 1977, a Alemanha decidiu interromper a exportação de tecnologias de reprocessamento. O Acordo com o Brasil continuaria, porém, em vigor⁶⁰¹.

No fim de 1977, o Presidente Carter parecia, contudo, disposto a reexaminar sua política de confrontação, a qual só contribuíra para aumentar a determinação brasileira e alemã em prosseguir⁶⁰². Cyrus Vance visitou o Brasil em novembro do mesmo ano, reduzindo as pressões sobre a política nuclear do Brasil. Membros de sua comitiva disseram que, nesse tema, “não havia divergências quanto a fins, mas a meios”⁶⁰³.

Em março de 1978, Geisel realizou a primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro à República Federal da Alemanha. Assinou na ocasião uma série de convênios complementares ao Acordo Nuclear.

Quatro dias após a visita de Geisel à RFA, em 10 de março de 1978, o Presidente Jimmy Carter assinou o “Nuclear Non-Proliferation Act”, que lhe dava a possibilidade de suspender os fornecimentos de urânio aos países que não obedecessem às diretrizes da política atômica norte-americana. A mencionada lei representava uma ameaça à RFA e à França, cujo abastecimento de urânio dependia principalmente dos EUA⁶⁰⁴.

Carter preferiu, porém, evitar o agravamento da crise e visitou Brasília no final de março de 1978, por iniciativa própria, afirmando que o “Nuclear Non-Proliferation Act” não se aplicava ao Brasil ou à RFA, tendo Cyrus Vance dito o mesmo a Hans-Dietrich Genscher.

Continuaram porém os Estados Unidos a exigir que o Brasil adotasse salvaguardas abrangentes para que a usina Angra I pudesse receber UF6 enriquecido. Ameaçavam também com multa de US\$ 20 milhões, caso o Governo brasileiro não respeitasse a exclusividade de fornecimento e recorresse à URENCO⁶⁰⁵. O impasse só foi solucionado por entendimentos entre o Presidente da Nuclebrás e o então Vice-Presidente dos Estados Unidos, George Bush⁶⁰⁶.

⁶⁰⁰ Ibidem, pp. 101-103.

⁶⁰¹ Ibidem, p. 103.

⁶⁰² Nye, J. *The Diplomacy of Nuclear Proliferation*.

⁶⁰³ Camargo, S. Op. cit., p. 103.

⁶⁰⁴ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 200 e 201.

⁶⁰⁵ Idem, p. 201.

⁶⁰⁶ Ibidem, pp. 201 e 202.

Ao terminar o Governo Geisel, o Acordo Nuclear defrontava-se com vários problemas, em meio às denúncias de irregularidades em Angra I e a novos cálculos dos custos da energia nuclear, que levaram a atrasos no programa.

Divergências bilaterais na área de direitos humanos

Quanto à questão de direitos humanos, a denúncia feita pelo Presidente Carter de violações brasileiras contribuiu para aumentar as tensões entre os dois países. A política de direitos humanos de Carter, apesar de valorizar a posição norte-americana internacionalmente, gerou conflitos com os regimes militares do Cone Sul. Essa política favoreceu uma união dos países da região a nível governamental⁶⁰⁷.

No caso do Brasil e Argentina, houve um “sentimento nacional” comum de rejeição à interferência norte-americana, acima das divergências tradicionais. Ambos os países haviam tido uma diversificação nas relações internacionais, que poderiam levá-los a diferenciar as dificuldades com o Governo Carter das ligações com o empresariado norte-americano⁶⁰⁸.

Internamente, a política de Carter levou a uma coesão de forças brasileiras até então separadas. Um relatório sobre direitos humanos enviado pela Casa Branca ao Congresso em março de 1977, por ocasião de um pedido de ajuda militar, provocou forte reação nos meios militares e governamentais do Brasil. O governo brasileiro recusou-se a aceitar qualquer ajuda militar vinculada ao exame de assuntos internos do país. Mesmo figuras da oposição chegaram a manifestar sua solidariedade ao governo⁶⁰⁹.

Em 1º de setembro de 1977, o Presidente Geisel decidiu denunciar o Acordo Militar de 1952 com os EUA. Ainda em setembro, quatro outros acordos militares foram cancelados e o Brasil passou a rejeitar qualquer ajuda militar adicional dos Estados Unidos.

Com isso, Geisel pôs fim a uma cooperação iniciada em 1922, quando foi criada no Rio de Janeiro a primeira Missão Naval norte-americana na América do Sul. A essa missão seguiram-se Missões do Exército e Aeronáutica, no fim da década de 30, levando a um monopólio no

⁶⁰⁷ Camargo, S. Op. cit., p. 104.

⁶⁰⁸ Idem.

⁶⁰⁹ Ibidem, pp. 105 e 106.

treinamento e equipamento das forças armadas brasileiras quando a missão do exército francês deixou o Brasil em 1940⁶¹⁰.

Além das investigações norte-americanas sobre direitos humanos, tiveram também influência na decisão as tentativas do Governo Carter de interferir no Acordo nuclear com a Alemanha e a frustração ante as restrições impostas pelo Congresso para a venda de armas ao Brasil⁶¹¹.

Aos poucos, porém, o diálogo foi sendo retomado. O Presidente Carter decidira visitar o Brasil em novembro, mas acabou cancelando a visita, em parte por causa da indiferença brasileira. Em março de 1978, durante sua visita ao Brasil, Carter tratou com muito cuidado os temas sensíveis da relação.

Quanto à questão nuclear, Carter afirmou que os Estados Unidos não tinham nem queriam ter autoridade sobre o Brasil e a Alemanha e suas preocupações eram manifestadas como amigo. Para os direitos humanos, Carter enfatizou o aspecto social, também defendido pelo governo brasileiro⁶¹².

Segundo alguns, essa atitude norte-americana deveu-se ao entendimento de que o Brasil estava ingressando no mundo dos ricos e era melhor mantê-lo como aliado do que tê-lo como opositor. Segundo outros, porém, ela teve que ver com as dificuldades do Governo Carter em seu próprio país⁶¹³.

As diferenças de posição nessas várias áreas trouxeram problemas para as relações bilaterais dos dois países. Geisel declinou um convite para visitar os Estados Unidos, mas foi à Europa Ocidental e ao Japão. O Brasil também retirou seu apoio à política norte-americana com relação a Israel na ONU.

O governo Geisel revogou a política de alinhamento automático com os Estados Unidos da América e inaugurou um novo tipo de relação, em que a aliança em termos de segurança e ideais ocidentais conviviam com posições conflitantes em questões políticas e econômicas. Segundo Azeredo da Silveira, não tinha havido nem confrontação nem deterioração das relações bilaterais, mas um amadurecimento delas, na medida em

⁶¹⁰ Black, J. K. Op. cit., p. 162.

⁶¹¹ Branco. The United States and Brazil.

⁶¹² Camargo, S. Op. cit., p. 107.

⁶¹³ Idem, pp. 107 e 108.

que o Brasil aprendeu a resistir a pressões sem tornar-se excessivamente emocional⁶¹⁴.

Canadá

O Governo Geisel buscou intensificar as relações com o Canadá, o que coincidiu com o interesse canadense, sob as ordens do Primeiro-Ministro Pierre Trudeau, de reduzir sua dependência com relação aos Estados Unidos da América. Com esse objetivo, foi criada uma Comissão Conjunta para desenvolver o comércio, criar *joint ventures* e aumentar as oportunidades de investimentos canadenses no Brasil e as relações econômicas entre os dois países.

O Brasil tornou-se o principal receptor de investimentos canadenses na América Latina e o comércio bilateral aumentou. Permaneceu, contudo, pequeno, em comparação com o do Brasil com outros países desenvolvidos.

As exportações brasileiras para o Canadá cresceram de US\$ 39 milhões em 1974 para US\$ 199 milhões em 1979, enquanto as importações brasileiras daquele país passaram de US\$ 79 milhões em 1974 para US\$ 344 milhões em 1979⁶¹⁵.

Relações com a Europa

Europa Ocidental

As relações com a Europa Ocidental já apresentavam uma tradição sólida, tendo o comércio bilateral e os investimentos europeus no Brasil crescido bastante depois da recuperação europeia. Além disso, o Governo Geisel fez um esforço para intensificar essas relações, que caminharam melhor por não registrarem atritos políticos resultantes de diferentes visões de mundo. Elas tiveram mais êxito que com os Estados Unidos⁶¹⁶.

A Europa havia mantido um baixo perfil político, evitando investir em uma área de influência precípua norte-americana, mas modificou

⁶¹⁴ Ver Resenha de Política Exterior. Outubro, Novembro, Dezembro de 1977. Nº 15, p. 105.

⁶¹⁵ Nazario, O. Op. cit., pp. 100-101.

⁶¹⁶ Cervo, A. *O Desafio Internacional*, p. 46.

sua atitude na década de setenta⁶¹⁷. O Brasil, por outro lado, queria buscar parcerias para os novos setores produtivos definidos pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, principalmente nos de bens de capital. As multinacionais instaladas no Brasil, de maioria norte-americana, preferiam manter investimentos em setores mais tradicionais e alguns países da Europa Ocidental ofereciam a possibilidade de desenvolver projetos de cooperação mais igualitários⁶¹⁸.

Também contribuiu o interesse dos países europeus de buscar um maior grau de independência com relação aos Estados Unidos da América. Com a crise energética de 1973, eles se mobilizaram na disputa entre si e com os Estados Unidos da América para conseguir novos mercados para exportações e investimentos, bem como novos supridores de matérias-primas. Ofereciam, em consequência, vantagens e menores limitações que os Estados Unidos.

A inflexão da ação externa do Brasil em direção a alguns países da Europa Ocidental constituiu uma forte vertente do nacional-desenvolvimentismo da época de Geisel⁶¹⁹. O Brasil passou de comprador passivo, que recebia créditos para a compra de equipamentos, para a de comprador ativo, participando das negociações com os parceiros para a aquisição de tecnologia e a formação de *joint ventures*⁶²⁰.

A chamada “vertente europeia” significou, pois, a possibilidade de cobrir parte das necessidades externas de capital e tecnologia brasileiras, bem como de diversificar as relações internacionais com os países centrais, para redefinir o espaço de dependência criado pela hegemonia norte-americana⁶²¹. Também representou um elemento para desenvolver relações econômicas baseadas na chamada “interdependência horizontal” com os países desenvolvidos, opondo-se à dependência tradicional das relações Norte-Sul e contribuindo para a afirmação externa do Brasil enquanto potência emergente⁶²².

⁶¹⁷ Idem, p. 89.

⁶¹⁸ Lessa, Op. cit., p. 2.

⁶¹⁹ Nazario, O. Op. cit., p. 92.

⁶²⁰ Vide declaração de Azeredo da Silveira em “O Estado de S. Paulo”, de 25 de abril de 1976.

⁶²¹ Camargo, S. Op. cit., p. 43.

⁶²² Hirst, M. *Transição Democrática e Política Externa: a Experiência Brasileira*, p. 383 e Saraiva, M. G. *A Opção Europeia nos Marcos do Pragmatismo Responsável: a Política Externa Brasileira para Países Europeus*.

Desenvolveu-se em torno de uma estratégia que, por um lado, pretendia captar financiamentos e investimentos e desenvolver a transferência de tecnologias avançadas, além de desenvolver as exportações brasileiras. Por outro lado, optava por estabelecer mecanismos de consulta sobre questões políticas.

As relações com a Alemanha Ocidental deram maior dinamismo a essa política porque, ao lado do Irã, aquele país era considerado um dos polos das novas relações geopolíticas do Brasil⁶²³. O aspecto mais importante dessas relações foi o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, que fixou as bases de cooperação entre os dois países.

A crise do petróleo sublinhou a necessidade urgente de o Brasil desenvolver fontes alternativas de energia, para atender à rápida expansão territorial brasileira. Os Estados Unidos haviam deixado de ser confiáveis quando não forneceram urânio enriquecido à RFA, obrigando a Rheinische Westfälische Elektrizitätsgesellschaft (RWE) a utilizar suas próprias reservas e haviam colocado ressalvas nos contratos de abastecimento de 45 reatores estrangeiros, inclusive o da Westinghouse no Brasil. O Brasil sentiu-se vulnerável em um momento de crise energética, tornando imperativa a absorção da tecnologia nuclear⁶²⁴.

Procurou, em consequência, entendimentos com outros países. A França, através do Comissariado de Energia Atômica, quis participar da prospecção de minerais radioativos e do estabelecimento de uma indústria de componentes de reatores, mas somente a RFA dispôs-se a negociar um acordo mais amplo, que permitiria ao Brasil obter o ciclo completo de geração nuclear, desde a pesquisa e lavra do urânio até seu enriquecimento⁶²⁵.

Após um ano de negociações secretas, para evitar a interferência de países e organizações que vissem seus interesses comerciais atingidos, o Brasil e a Alemanha assinaram a 27 de junho de 1975 o Acordo de Cooperação para os Usos Pacíficos da Energia Nuclear⁶²⁶, o qual, juntamente com seu protocolo complementar, previa transações no valor de US\$ 5 bilhões, que incluíam: a) a implantação de oito centrais nucleares; b) a prospecção e tratamento de urânio; c) a produção de

⁶²³ Skidmore, T. Op. cit., p. 379.

⁶²⁴ Idem, pp. 196 e 197.

⁶²⁵ Ibidem, p. 197.

⁶²⁶ Ibidem.

reatores nucleares, instalações e componentes; d) o enriquecimento de urânio; e) a produção de elementos combustíveis irradiados; e f) o reprocessamento de combustíveis”⁶²⁷.

O Acordo Nuclear com a Alemanha representava para o Brasil a possibilidade de reduzir a dependência externa de energia e manter o ritmo de crescimento econômico, mediante a transferência e absorção progressiva da tecnologia nuclear. Oferecia também ao país a oportunidade de escapar do esquema de “congelamento do poder mundial” a que se referira Araújo Castro em 1968 e representava uma forte tendência para a diversificação das relações exteriores que pretendia Geisel, representando o maior projeto brasileiro baseado na chamada “interdependência horizontal” propugnada pelo Presidente.

A Alemanha passou com isso a ocupar um papel muito importante nas relações bilaterais do Brasil, reafirmando a tendência que se esboçara antes do início da Segunda Guerra Mundial. Tornou-se o principal investidor e o maior parceiro comercial europeu, logo após os Estados Unidos da América, sendo o Brasil o maior exportador do Terceiro Mundo para a RFA (com exceção dos produtores de petróleo) e o país que recebeu o maior volume de investimentos alemães no exterior⁶²⁸.

O governo Geisel também buscou intensificar suas relações com a Grã Bretanha, concluindo com aquele país em 1974 um “memorando de entendimento” (o primeiro de sua história) que estabelecia mecanismos flexíveis de consulta política⁶²⁹. O mesmo tipo de memorando foi concluído com a França em 1975.

A primeira visita do Chanceler brasileiro à Europa, em outubro de 1975, além da Alemanha Ocidental incluiu a Grã Bretanha, a França e a Itália, para assinar acordos de entendimentos semelhantes ao firmado com os Estados Unidos⁶³⁰. Silveira propôs o desenvolvimento de uma relação com a Comunidade Europeia que se baseasse no princípio do benefício mútuo, para criar uma verdadeira dependência horizontal⁶³¹.

Uma proposta de teor semelhante foi feita à França e à Itália, para ampliar as áreas de convergência e minimizar as áreas de conflito.

⁶²⁷ Cervo, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 371.

⁶²⁸ Moniz Bandeira. Op. cit., pp. 177 e 214.

⁶²⁹ Nazario, O. Op. cit., p. 90.

⁶³⁰ Camargo, S. Op. cit., p. 115.

⁶³¹ Camargo, S. Op. cit., p. 116.

A opção europeia representou, pois, uma proposta de aproximação econômico-comercial, mas também uma ação político diplomática representativa⁶³². Estabeleceram-se Comissões Mistas de Cooperação Econômica e Tecnológica, assinaram-se acordos bilaterais de comércio e investimentos e trocaram-se visitas de alto nível.

Ademais das visitas presidenciais à Alemanha, Grã Bretanha e França, sucedeu-se o intercâmbio de visitas oficiais de Ministros da Dinamarca, Suécia, Itália, Países Baixos, Espanha, Áustria, Noruega e Portugal. Mario Soares, Primeiro-Ministro de Portugal, visitou o Brasil em 1976 e os Presidentes francês, Valéry Giscard d'Estaing, e português, Ramalho Eanes, vieram a Brasília em 1978.

O impulso inicial, porém, arrefeceu nos dois últimos anos do governo, quando foram gradualmente reformulados e a expressão “opção europeia” foi sendo abandonada nos discursos oficiais. A nível doméstico verificou-se a desaceleração do II Plano Nacional de Desenvolvimento e a nível externo foi adotada uma postura menos favorável com relação aos países europeus.

A crise internacional, que levava a Europa Ocidental a buscar novos mercados, trouxera também problemas de recessão, desemprego e déficit comercial, levando a um recrudescimento do protecionismo. Além disso, o desenvolvimento da Política Agrícola Comum levou a mudanças estruturais, aumentando-se as restrições às importações dos produtos agropecuários e reduzindo-se as vantagens do Sistema Geral de Preferências.

O Brasil tentou reduzir o impacto dessas mudanças, com o envio de missões comerciais, reclamações quanto ao aumento do protecionismo e aumento das pressões junto aos parceiros individuais. As relações políticas foram perdendo gradativamente o vigor registrado até o início de 1977 e as relações econômicas ganharam primazia. Também perdeu espaço a tentativa brasileira de colocar-se como parceiro dos europeus e interlocutor nas questões Norte-Sul.

Nos dois últimos anos do Governo Geisel prosseguiram alguns esforços de estreitamento das relações com os países europeus, principalmente com a República Federal da Alemanha, Grã-Bretanha e França, já num quadro de distensão com os Estados Unidos. Apesar da perda de dinamismo das exportações da América Latina em geral para a

⁶³² Idem, p. 117.

CEE no período, o Brasil conseguiu diversificar a pauta e aumentar suas exportações para a região.

Não obstante, a participação europeia no total das exportações brasileiras decresceu no Governo Geisel porque, embora tais exportações tenham registrado crescimento, aumentaram muito mais as exportações para os países do Leste Europeu, da América Latina e da África.

O comércio exterior do Brasil com a Europa Ocidental aumentou, porém, bastante no período. Em 1974, as exportações brasileiras atingiam a quase US\$ 1.4 bilhão, tendo chegado a quase US\$ 5.6 bilhões em 1979 e as importações brasileiras cresceram de US\$ 1.2 bilhão em 1974 para US\$ 4.1 bilhões em 1979. Além disso, ao fim do governo Geisel, 50 % da dívida externa brasileira correspondia a obrigações para com credores europeus⁶³³. As importações brasileiras de equipamento militar também passaram a concentrar-se na Europa Ocidental, ao invés dos Estados Unidos.

Europa Oriental

As relações com a Europa Oriental não haviam sido cortadas após o golpe militar, como ocorrera com Cuba, mas os contatos diplomáticos haviam sido reduzidos. O comércio mantivera-se baixo, começando a aumentar com os esforços de exportação do governo Médici.

No período Geisel, as relações com os países socialistas da Europa Oriental apresentaram algum dinamismo, acelerando-se os contatos diplomáticos e incrementando-se o comércio. Entre 1975 e 1976, o Brasil recebeu missões comerciais da Hungria, Romênia, República Democrática da Alemanha, Bulgária, Polônia e União Soviética⁶³⁴.

Como resultado desse esforço, a participação da Europa Oriental nas exportações brasileiras, que se situara em torno de 5,3% entre 1964 e 1974, aumentou para 8,7% em 1975 e 9% em 1976, estabilizando-se por volta dos 6% nos dois anos finais do Governo Geisel.

Não obstante o processo de desideologização das relações internacionais no período⁶³⁵, as relações com os países socialistas limitaram-se mais ao comércio e cooperação econômica.

⁶³³ Nazario, O. Op. cit., p. 91.

⁶³⁴ Idem, p. 86.

⁶³⁵ Ibidem, p. 87.

As relações com a União Soviética expandiram-se. Foram concluídos acordos para incrementar o comércio e para estabelecer as bases para a cooperação técnica e econômica, principalmente para o fornecimento de petróleo, fundamental na época de crise energética⁶³⁶.

A União Soviética também ajudou a financiar projetos hidrelétricos brasileiros para os quais vendeu turbinas. Ademais, manifestou interesse nos contratos de risco para a exploração de petróleo, bem como no desenvolvimento de fontes alternativas de energia.

Foi estabelecido um novo tipo de cooperação, com a formação de *joint ventures* para a construção civil e projetos de engenharia no exterior, em que os soviéticos forneciam os equipamentos e os brasileiros a mão de obra especializada.

Apesar dos esforços para desenvolver o comércio bilateral, permaneceram os desequilíbrios a favor do Brasil. No governo Geisel, as exportações brasileiras para a URSS cresceram de quase US\$ 170 milhões em 1974 para US\$ 975 milhões em 1979. As importações, por sua vez, aumentaram de quase US\$ 80 milhões em 1974 para quase US\$ 240 milhões em 1979⁶³⁷.

Relações com a Ásia desenvolvida

Japão

Na Ásia, as relações mais importantes do Brasil no período foram com o Japão. Os investimentos japoneses aumentaram muito, chegando a US\$ 1 bilhão em 1979, o que equivalia a três quartas partes do total de investimentos japoneses na América Latina. O comércio bilateral passou de US\$ 106 milhões em 1967 para US\$ 2 bilhões em 1979.

Existia entre os dois países uma identidade de interesses recíprocos. Os japoneses estavam interessados nos recursos naturais brasileiros, dado o pequeno tamanho de seu território e a escassez de recursos, e seguiram uma estratégia adotada desde o fim da Segunda Guerra Mundial, buscando garantir o suprimento de produtos primários para seu parque

⁶³⁶ Elahel. Brasil-URSS: *Relações Bilaterais da Guerra Fria aos Primeiros Anos da Perestroika*, p. 195.

⁶³⁷ Cerro, A. e Bueno, C. Op. cit., p. 374 e Nazario, O. Op. cit., p. 87.

industrial. O Brasil buscava no Japão novas fontes de financiamento, além de equipamento e tecnologia.

O Primeiro-Ministro Tanaka visitou o Brasil em 1974 e o Vice-Primeiro-Ministro Fukuda em 1975. E o Presidente Geisel foi ao Japão em 1976, acompanhado dos Ministros do Planejamento, da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, dando mostras da nova dimensão da política brasileira para a Ásia. Foram firmados acordos para vendas que somariam 10 bilhões de dólares em um prazo de 15 anos, além de 1,5 bilhão em financiamentos e 1,4 bilhão em investimentos diretos⁶³⁸.

Foi implantado o projeto Albrás/Alunorte, constituída a Companhia de Desenvolvimento Agrícola (para a produção de cereais, café e eucalipto em Minas Gerais). Também foi construído o Porto de Praia Mole, no Espírito Santo, aumentado o capital da USIMINAS, iniciada a participação na Siderúrgica de Tubarão e assentadas as bases da cooperação no campo da tecnologia industrial.

Em 1978, visitou o Brasil o Príncipe Herdeiro do Japão, nas comemorações do aniversário da imigração japonesa para o país. Reconheceu na ocasião os progressos havidos nas relações entre os dois países nos anos imediatamente anteriores.

Relações com a Oceania

O comércio com a Oceania apresentou alguma expansão. Foram concluídos acordos com a Austrália e a Nova Zelândia com esse objetivo. As exportações brasileiras para a Oceania aumentaram de quase US\$ 30 milhões em 1975 para quase US\$ 80 milhões em 1979.

B.2. Relações com os países em desenvolvimento

O Governo Geisel também desenvolveu uma estratégia de intensificação das relações com os países em desenvolvimento. Do Norte desenvolvido, o Brasil procurou obter recursos financeiros e tecnologia, enquanto buscou repassar ao Sul a tecnologia importada e adaptada às condições brasileiras, além de desenvolver o comércio, inclusive o de serviços.

⁶³⁸ Barbosa. Op. cit., p. 344.

O passado não colonial e não imperialista do Brasil contribuiu para aumentar a aceitação dos produtos, serviços e tecnologia brasileiros nos países em desenvolvimento. Rapidamente diversificou-se a pauta de exportações brasileira. Entre outros, o Brasil tornou-se o décimo exportador de armas do mundo e o maior do Terceiro Mundo, vendendo sem preocupações ideológicas ou restrições políticas tanques, aviões, rifles, veículos blindados, metralhadoras etc⁶³⁹.

Relações com a América Latina

A política externa dos governos anteriores e sobretudo a ligação com os Estados Unidos haviam gerado desconfiança nos vizinhos do Brasil, exacerbada pela construção de estradas desde Brasília até alguns países vizinhos. A política externa de Geisel deu prioridade máxima às relações com a América Latina. Isso representou um rompimento importante com o passado, uma vez que as relações muito próximas com os Estados Unidos tinham sempre levado o Brasil a atribuir uma prioridade menor aos vizinhos latino-americanos.

A nova política levou em conta a posição geográfica no continente e a situação do país e da América Latina no cenário mundial⁶⁴⁰, compreendendo que a cooperação era mais necessária com a deterioração do sistema internacional e as diferenças crescentes nas opções dos países industrializados⁶⁴¹. O Brasil precisou afastar as suspeitas sobre seus interesses hegemônicos, ajudado pelo fato de que, também na região, estava disposto a deixar de lado as questões ideológicas e a dar prioridade aos fatores econômicos.

Também terá contribuído para isso o fato de que já não havia alguém como Allende ou Torres na região. Ademais, todos os líderes favoreciam uma maior independência com relação aos Estados Unidos da América e uma maior aproximação do Terceiro Mundo.

Kissinger, nos Estados Unidos, não excluía uma política de coexistência com Cuba. E vários países latino-americanos haviam

⁶³⁹ Nazario, O. Op. cit., pp. 31 e 32.

⁶⁴⁰ Conferência do Embaixador Azeredo da Silveira em São Paulo, por ocasião da instalação do Centro de Documentação sobre a América Latina (CEDAL) da Universidade de São Paulo, em 14/8/75.

⁶⁴¹ Nazario, O. Op. cit., p. 27.

restabelecido relações diplomáticas com aquele país, violando as restrições impostas pela Organização dos Estados Americanos⁶⁴².

O Brasil, por sua vez, mostrou-se disposto a lidar com governos muito diferentes em termos políticos e ideológicos dos que predominavam no Cone Sul (no caso da Argentina após 1976). O pragmatismo revelou-se instrumental para as relações com os governos democráticos da Venezuela e Colômbia e com a Junta Militar de esquerda do Peru, enfatizando-se sempre nas declarações bilaterais o respeito ao pluralismo ideológico na região e o interesse no estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional⁶⁴³.

As relações multilaterais do Brasil passaram a ser vistas como uma maneira de estabelecer novos contatos que seriam mais tarde desenvolvidos bilateralmente. Além disso, o Governo Geisel mostrou mais interesse que os governos anteriores em participar de planos de integração na América Latina e buscou desenvolver uma posição latino-americana comum em foros internacionais.

Os objetivos das relações com a América Latina eram: 1) manter o *status quo* territorial e resolver disputas através da conciliação e da arbitragem; 2) recusar-se a intervir nos assuntos internos dos vizinhos, porque a colaboração obteria melhores resultados; e 3) evitar a formação de agrupamentos sub-regionais de países com um espírito de confrontação⁶⁴⁴.

Essas relações desenvolveram-se em vários níveis: a) nos órgãos multilaterais e regionais, particularmente no SELA (Sistema Econômico Latino Americano, criado por tratado em 1975), na OEA, na ALALC, entre outros; b) através da diplomacia pessoal, que teve um grande incremento; e c) no âmbito bilateral.

Seus objetivos principais foram: 1) garantir os fornecimentos de energia; 2) expandir o comércio e desenvolver a cooperação econômica, de maneira a facilitar o acesso brasileiro aos recursos da região através de acordos de longo prazo e a criação de *joint ventures*; 3) levar em consideração questões geopolíticas, inclusive de segurança e expandir

⁶⁴² Idem, p. 45.

⁶⁴³ Ibidem, p. 56.

⁶⁴⁴ Vide Conferência de Azeredo da Silveira em São Paulo, em agosto de 1974. Resenha de Política Exterior. Ano II. Nº 6.

a influência brasileira na região; e 4) romper o isolamento e buscar a solidariedade na região, em concertação com outros países importantes⁶⁴⁵.

A maior prioridade foi a das relações na Bacia do Prata, muito significativa para o Brasil em termos de energia. Havia tradicionalmente na região uma luta entre o Brasil e a Argentina, baseada em uma percepção pouco realista de ameaça recíproca, alimentada pelos pensamentos geopolíticos argentino e brasileiro.

Em 1974 havia bastante tensão entre os dois países, uma vez que, com o peronismo de novo no poder (Héctor Cámpora), a Argentina havia buscado desenvolver uma maior integração com o Peru, Bolívia e Paraguai. Isso havia aumentado as suspicácias de grupos militares brasileiros, que estavam convencidos de que o principal objetivo argentino era o de isolar o Brasil⁶⁴⁶.

Quando os militares chegaram ao poder na Argentina, em 1976, a situação não melhorou. A Argentina fechava-se, enquanto o Brasil começava a abrir-se politicamente. A questão da integração da Bacia do Prata e principalmente a das empresas hidrelétricas sempre provocara desconfiança da Argentina e o fato de que a economia brasileira havia crescido muito nos anos anteriores, aumentava a desconfiança de “vocação de grandeza” e vontade de poder do Brasil⁶⁴⁷.

A principal dificuldade nas relações brasileiras com a Argentina e com a América Latina como um todo relacionou-se com a constru o, conjuntamente com o Paraguai, da hidrelétrica de Itaipu. Quando o projeto começou a ser desenvolvido, o governo de Lanusse apresentou grande resistência a ele⁶⁴⁸.

A hidrelétrica seria construída a 17 quil metros da fronteira argentina, ao invés de em Sete Quedas ou Guaíra, abrindo uma maior participa o e influência brasileiras no Paraguai. Geisel visitou Assun o em dezembro de 1975, assinando acordos sobre comércio, investimentos e transferência de tecnologia. As rela es econômicas intensificaram-se rapidamente e, em 1978, expandiram-se para incluir a assistência militar, que o Brasil herdou dos Estados Unidos.

⁶⁴⁵ Nazario, O. Op. cit., p. 47.

⁶⁴⁶ Camargo, S. Op. cit., pp. 44, 71.

⁶⁴⁷ Idem, p. 72.

⁶⁴⁸ Cervo, A. *O Desafio Internacional*, p. 46.

A Argentina argumentava que a construção da represa de Itaipu nas dimensões definidas pelo Brasil e Paraguai ameaçaria a navegação do Rio Paraná e bloquearia o projeto de construção da hidrelétrica de Corpus, na fronteira entre Argentina e Paraguai⁶⁴⁹.

O Brasil, por sua vez, via em Corpus um perigo para seus projetos, dependendo da definição da cota máxima da represa. O Brasil aceitaria uma cota máxima de 100 metros, enquanto a Argentina argumentava que uma cota menor que 105 metros não teria rentabilidade econômica⁶⁵⁰.

Além do problema da compatibilização das cotas de Itaipu e Corpus, duas outras questões dificultavam as negociações: a dos prejuízos sensíveis e a da consulta prévia. A Argentina argumentava que, uma vez que a construção de Itaipu afetaria a de Corpus, teria como país situado a jusante, o direito de examinar todas as informações técnicas sobre a usina e de modificá-las caso se sentisse prejudicado⁶⁵¹. O Brasil entendia que se tratava de uma questão de soberania, a qual somente interessava a ele e ao Paraguai, rejeitando, em consequência, o exame multilateral da questão.

Negociações tripartites foram finalmente iniciadas e se prolongaram por vários meses. Definiu-se o número de turbinas a serem instaladas e o Brasil declarou que tomaria precauções especiais para evitar prejuízos a jusante, enquanto a Argentina comprometeu-se a não criar obstáculos para a construção da usina. Um acordo trilateral Itaipu-Corpus foi finalmente concluído em outubro de 1979, já no governo do General João Batista Figueiredo.

Com o Paraguai, o principal problema foi a negociação sobre a frequência da energia a ser gerada por Itaipu. O Paraguai, como a maioria dos países da América Latina, adota uma frequência de 50 hertz por segundo, enquanto no Brasil a frequência é de 60 hertz por segundo. Do ponto de vista operacional, seria preferível adotar a frequência brasileira, já que nosso país seria o principal usuário. Mas isso envolveria custos de conversão no Paraguai, contra o que se levantavam a indústria e a oposição daquele país.

A questão era delicada, porque a Argentina, que tinha o mercado paraguaio sob sua área de influência, sobretudo no que tange aos

⁶⁴⁹ Camargo, S. Op. cit., p. 74.

⁶⁵⁰ Idem, p.75.

⁶⁵¹ Ibidem, p. 76.

eletrodomésticos, tinha interesse em que o Paraguai mantivesse sua ciclagem. Além disso, foi enfrentada uma campanha violenta, movida pelo líder da oposição paraguaia, Domingo Laino, que considerava antiparaguaias algumas cláusulas do Tratado⁶⁵².

Dois outros problemas foram colocados na pauta pelo Paraguai: a construção de uma ferrovia que ligasse o Paraguai a Paranaguá e o financiamento de uma barragem sobre o rio Monday. Além disso, a Argentina fez saber que não se responsabilizaria por eventuais custos de conversão em duas hidrelétricas planejadas na fronteira entre os dois países: Yacyretá e Corpus.

O problema da ciclagem levou à adoção de um critério paritário, sendo nove turbinas construídas com frequência de 60 hertz e nove com a de 50 hertz. A energia com a primeira frequência seria transmitida ao Brasil em corrente alternada e com a segunda em corrente contínua. O Brasil decidiu não financiar a barragem do rio Monday, pelo menos no contexto das negociações de Itaipu, e foi concluído um acordo para a construção da ferrovia⁶⁵³.

Outro país que atuava pendularmente entre o Brasil e a Argentina era o Uruguai. O governo Geisel procurou aproximar-se deste último. Os Presidentes Geisel e Bordaberry encontraram-se em Rivera e concluíram um Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio em junho de 1975, que foi ratificado por ocasião da vinda do Chanceler Juan Carlo Blanco a Brasília, em julho de 1976. Na mesma ocasião foi concedido um financiamento brasileiro para a construção da hidrelétrica de Palmar⁶⁵⁴.

Segundo os geopolíticos brasileiros, além da região do Prata, onde a possibilidade de conflito era mais forte, também permanecia latente um velho conflito territorial com a Bolívia e a Região Amazônica era um foco de atração para os países vizinhos e principalmente para os Estados Unidos⁶⁵⁵.

A Bolívia também tinha uma posição pendular entre a Argentina e o Brasil. Havia rumores de que o golpe militar liderado pelo General Hugo Banzer, em agosto de 1971, havia tido o apoio brasileiro. A partir desse governo, os laços com o Brasil fortaleceram-se.

⁶⁵² Ibidem, p. 58.

⁶⁵³ Souto Maior. *A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra*, p. 291.

⁶⁵⁴ Camargo, S. Op. cit., p. 78.

⁶⁵⁵ Idem, p. 71.

No período de 1968 a 1972, o Brasil tinha passado de nono a quinto parceiro comercial da Bolívia. Foram também concluídos diversos acordos de assistência técnica e financeira com a Bolívia e a presença brasileira foi aumentando em detrimento da Argentina.

O Governo Geisel foi mais além, comprometendo-se a criar um pólo industrial em Santa Cruz de la Sierra, bem como uma rodovia e uma ferrovia. Foi também assinado um acordo de exploração de gás natural em Mutum, cujos termos levantaram uma forte oposição na Bolívia⁶⁵⁶.

A própria Bolívia já tinha alguns problemas com seus outros parceiros do Pacto Andino, principalmente Peru, Colômbia e Equador, que criticavam os abusos dos governos militares bolivianos no que tange a direitos humanos. Em consequência, ameaçara abandonar o Pacto Andino e buscara intensificar suas relações com o Brasil e a Argentina⁶⁵⁷.

O Brasil já se havia interessado pelas fontes de energia bolivianas desde 1938 e formalizou, em maio de 1974, um acordo sobre cooperação e complementação industrial, assinado em Cochabamba, na presença de Geisel e Hugo Banzer. A Bolívia concordou em fornecer gás natural ao Brasil por um período de 20 anos. Em troca, a Bolívia receberia assistência financeira para construir um pólo de desenvolvimento industrial na área de Santa Cruz de la Sierra.

A aproximação do Brasil com a Bolívia, depois da subida de Banzer, e o aumento do comércio entre os dois países, levou o governo argentino a negociar um convênio econômico mais abrangente com o governo boliviano⁶⁵⁸.

Também o Chile teve dificuldades com seus parceiros do Pacto Andino depois do golpe militar de 1973. A maior diferença relacionou-se com a exigência de que as empresas consideradas nacionais tivessem pelo menos 80 % de capital local. Com um modelo econômico aberto ao capital estrangeiro, o Chile terminou por abandonar o pacto⁶⁵⁹.

As relações brasileiras com o Chile foram intensificadas após a queda de Allende, em setembro de 1973. Ainda assim, Geisel teve muito cuidado em evitar rumores de uma aliança ideológica entre o Brasil, a Bolívia e

⁶⁵⁶ Ibidem, p. 79.

⁶⁵⁷ Ibidem, p. 80.

⁶⁵⁸ Ibidem, p. 73.

⁶⁵⁹ Ibidem, p. 80.

o Chile quando os Chefes de Estados desses países se encontraram em Brasília para a posse de Geisel.

O Brasil e o Chile eram amigos naturais, principalmente depois que Perón voltou ao poder na Argentina, em 1973. Ainda assim, o Brasil fez questão de manter o apoio a uma saída para o mar para a Bolívia, buscou relações próximas com o Peru e manteve a neutralidade com relação à disputa entre o Chile e a Argentina pelo canal de Beagle.

O Brasil tinha interesse em desenvolver o comércio bilateral com o Chile e encontrou uma ampla recepção para esse objetivo. O comércio floresceu e foi multiplicado por cinco no período Geisel, tendo o Chile se transformado em um dos melhores clientes para as armas brasileiras⁶⁶⁰.

O governo Geisel também estreitou as relações com o Peru, o qual, na primeira fase dos militares reformistas, havia-se distanciado do Brasil. Embora o governo peruano adotasse um modelo muito diferente do brasileiro, na área externa as diferenças eram menores. O governo peruano também tinha conflitos com os Estados Unidos, lutando pela questão da soberania marítima e pela exploração de seus recursos do mar, e chegando perto de uma ruptura com a grande potência do norte⁶⁶¹.

O Peru, à diferença do Brasil, defendia uma terceira posição, apoiando o governo de Cuba e participando do movimento não alinhado. Na segunda fase revolucionária, conduzida pelo General Morales Bermúdez (1975-1980), a política peruana mudou, embora mais interna do que externamente, facilitando as relações com o Brasil.

A intensificação das relações bilaterais contribuiu para enfraquecer o Pacto Andino e privilegiar a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC). O encontro Geisel-Morales Bermúdez, em 1976, perto de Tabatinga ensejou a criação de uma Comissão Conjunta para o estudo da região Amazônica⁶⁶².

Também foram intensificadas as relações com o Equador e com a Colômbia. Em junho de 1976, o Chanceler colombiano, Liévano Aguirre, esteve em Brasília, concluindo um acordo para a prospecção de jazidas coqueificáveis da Colômbia, a ser implementado pela Siderbrás e a Ingeominas.

⁶⁶⁰ Nazario, O. Op. cit., p. 53.

⁶⁶¹ Camargo, S. Op. cit., p. 81.

⁶⁶² Idem, p. 82.

Previu-se na ocasião o eventual estabelecimento de um comércio compensado de carvão coqueificável da Colômbia e de minério de ferro do Brasil. Ambos os países negociaram também a adoção de uma política mundial de defesa dos preços internacionais do café. Anteciparam ademais as negociações para a constituição do Pacto Amazônico, concluído no governo Figueiredo⁶⁶³.

Faltava intensificar as relações com a Venezuela, a qual passara a desenvolver uma política externa ativa a partir da segunda metade dos anos 70, com prioridade para a América Central e o Caribe. Com os excedentes de petróleo, a Venezuela começara a desenvolver uma diplomacia econômica bilateral intensa⁶⁶⁴.

Juntamente com o México, a Venezuela também instara à criação do SELA (Sistema Econômico Latino Americano), em 1975. Após resistências iniciais, o Brasil acabara apoiando a criação do SELA. Pela liderança terceiro-mundista que a Venezuela começava a ter na América Latina, era importante para o Brasil iniciar uma aproximação com aquele país, que talvez tenha sido a mais difícil de todas na América do Sul.

O advento do regime militar no Brasil coincidira com o ápice do retorno democrático na Venezuela, que se tornara o país mais crítico do regime militar brasileiro. Em 1971, quando Nixon escolheu o Brasil como centro de sua política na América Latina, Rafael Caldera, então presidente da Venezuela, reagiu fortemente e mesmo um encontro entre Médici e Caldera, na fronteira entre os dois países, não melhorou a situação.

Na crise do petróleo, a Venezuela tornou-se um porta-voz contra o expansionismo brasileiro, reforçando o Pacto Andino e aumentando seus esforços de integração. Contradizia assim a preferência brasileira por esforços bilaterais⁶⁶⁵.

A aproximação entre os dois países começou a partir de julho de 1975, com a visita do Chanceler Escobar Salom a Brasília, logo retribuída pelo Chanceler brasileiro. Ainda assim, a Venezuela criticou o acordo de consulta mútua entre o Brasil e os Estados Unidos, mostrando-se contrária ao Acordo Nuclear com a Alemanha e apoiando Jimmy Carter em sua campanha pelos direitos humanos⁶⁶⁶.

⁶⁶³ Ibidem, p. 83.

⁶⁶⁴ Ibidem.

⁶⁶⁵ Nazario, O. Op. cit., p. 57.

⁶⁶⁶ Idem, p. 58.

Em 1977, porém Rafael Caldera foi o primeiro Presidente venezuelano a visitar o Brasil e as relações melhoraram muito. O comércio expandiu-se e foram estabelecidas “joint ventures” para o desenvolvimento de recursos naturais e para o fornecimento de petróleo ao Brasil.

Dentro do objetivo de intensificar as relações com todos os países que fizessem fronteira com o Brasil, o governo Geisel recebeu também a primeira visita oficial feita pelo Primeiro-Ministro do Suriname, Alfonsus Eugene Arron, país que se tornara independente em novembro de 1975⁶⁶⁷.

Relações com Cuba

As relações com Cuba haviam sido rompidas a 13 de maio de 1964, marcando a rejeição do novo governo militar à PEI⁶⁶⁸. Nos anos subsequentes, as relações dos dois países foram marcadas pela hostilidade mútua, sendo o Brasil o maior aliado dos EUA nas sanções contra aquele país, que oferecia asilo aos exilados políticos e apoio ao treinamento de guerrilheiros.

Depois de 10 anos no poder, o governo militar começou a sentir-se mais seguro, adotando uma posição mais pragmática com relação aos regimes socialistas. Mas as relações com Cuba mantiveram-se iguais⁶⁶⁹, pois aquele país não oferecia um grande mercado para os produtos brasileiros, não podia fornecer produtos primários de interesse do Brasil, não ocupava uma posição estratégica importante e não tinha interesse geopolítico para os militares. O Brasil considerava o Caribe uma área dominada pelos Estados Unidos, ou, mais recentemente, de maior interesse para nações como a Venezuela ou o México⁶⁷⁰.

Quanto a Cuba, havia pouco risco de perturbar as relações com os EUA, já que o país aceitara a decisão da OEA em 1975 que permitia aos países membros reatar relações com a ilha e Henry Kissinger tivera contatos com autoridades cubanas no México sobre uma possível reaproximação dos EUA com Cuba. Na verdade, a atitude brasileira parecia fora de compasso com o novo pragmatismo⁶⁷¹.

⁶⁶⁷ Camargo, S. Op. cit., p. 84.

⁶⁶⁸ Nazario, O. Op. cit., p. 68.

⁶⁶⁹ Idem, p. 69.

⁶⁷⁰ Ibidem, p. 70.

⁶⁷¹ Ibidem.

Ainda assim, o Governo Geisel decidiu abster-se na OEA, quando, no fim de 1975, alguns países latino-americanos formalmente propuseram o levantamento das sanções com relação a Cuba. Tratava-se na verdade de uma questão delicada para os militares, mas o voto de abstenção mostrou que o regime havia mudado e que o Brasil se dispunha a aceitar um pluralismo ideológico na região⁶⁷².

Relações com o México, América Central e Caribe

O Brasil também buscou desenvolver as relações com o México, América Central e Caribe. Estabeleceu contatos com vários países da região, abriu novas embaixadas no Caribe anglo-saxão e aumentou as relações comerciais com a região.

Visto como um grande mercado para as exportações brasileiras e um novo produtor de petróleo, houve grande interesse em expandir as relações comerciais com o México. A aproximação com o México também teve significado político, uma vez que aquele país era um crítico do regime militar brasileiro e o Brasil demonstrava assim um interesse em intensificar seus esforços no sentido de um maior pluralismo.

O Presidente Geisel visitou o México em 1978. Na ocasião foram assinados vários acordos nas áreas de comércio, cooperação científica e tecnológica e cooperação nuclear.

As exportações para o Mercado Comum Centro-Americano aumentaram de US\$ 18 milhões em 1975 para US\$ 55 milhões em 1979, muito embora as importações tenham permanecido muito baixas. As vendas aos países do Caricom mais que duplicaram no mesmo período⁶⁷³.

A solidariedade com o grupo sul-americano mostrou-se também quando o Governo brasileiro decidiu romper relações com o regime somozista na Nicarágua, em 1978 e a apoiar propostas apresentadas pelo Grupo Andino na reunião da OEA que lidou com a questão de Somoza.

De maneira geral o governo Geisel logrou expandir suas relações com a América Latina. A participação das exportações do Brasil para a região cresceram de 11,1% das vendas totais em 1974 para 16,9% do total de exportações brasileiras em 1979.

⁶⁷² Ibidem, p. 46.

⁶⁷³ Ibidem, p. 59.

Tanto as vendas para a América Latina quanto as importações provenientes da região cresceram muito mais do que o total das exportações e das importações brasileiras. As exportações passaram de US\$ 350 milhões em 1974 para US\$ 2.6 bilhões em 1979, enquanto as importações cresceram de US\$ 350 milhões em 1974 para US\$ 2.2 bilhões em 1979.

Em questões energéticas, o Brasil ganhou acesso aos recursos da região, na medida em que contratos de longo prazo e a exploração de recursos naturais foram estabelecidos.

Relações com a África

O Pragmatismo Responsável abriu uma nova fase nas relações com a África, definindo-as como prioritárias, ao lado da América Latina, e consolidando a opção africana do Governo Médici⁶⁷⁴. Nesse contexto, revitalizou a política de laços culturais e econômicos com as nações que chamou de vizinhas do outro lado do Atlântico, a qual havia sido iniciada durante a PEI.

Essa política teve quatro fundamentos básicos: 1) manutenção do projeto nacional-desenvolvimentista; 2) pragmatismo econômico-comercial, que levou o Brasil à busca de novos mercados; 3) aumento da influência no Atlântico Sul por uma via estratégica; 4) defesa da cultura e história comum fora da tradicional comunidade luso-brasileira⁶⁷⁵.

Também condenou o colonialismo português na África e o colonialismo em geral, buscando estabelecer a credibilidade na África Negra e eliminar as contradições da política anterior. Seu objetivo era ganhar a simpatia africana e, sobretudo, melhorar o acesso a mercados e a recursos naturais⁶⁷⁶.

O colonialismo em geral fora atacado pela primeira vez em janeiro de 1974, ainda no Governo Médici, em uma declaração conjunta com a Nigéria. Mas o governo Geisel ampliou esse ataque e deu passos ousados ao reconhecer os governos da Guiné Bissau, Moçambique e Angola.

A política africana foi um dos vetores principais do governo Geisel. Foram criadas várias embaixadas como as de Guiné Bissau, Moçambique,

⁶⁷⁴ Abreu, F. M. Op. cit., p. 62.

⁶⁷⁵ Nazario, O. Op. cit.

⁶⁷⁶ Idem, p. 27.

Gabão, Serra Leoa, República da Guiné, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Alto Volta e Lesoto. Azeredo da Silveira fez a primeira viagem ao Senegal e, em um passo sem precedentes, a diplomacia brasileira estabeleceu contatos com os líderes dos movimentos de liberação em Angola⁶⁷⁷.

Intensificaram-se grandemente as relações econômico-comerciais, que se tornaram o ponto central das relações do Brasil com a África Negra. Esta oferecia mercados substanciais para os produtos manufaturados, serviços e tecnologia brasileira e podia vender recursos minerais, principalmente o petróleo, além de ser geograficamente mais próxima.

Uma série de acontecimentos novos contribuiu para a consolidação da política externa brasileira para com a África negra e, sobretudo, as colônias portuguesas. Entre eles, a crise do petróleo, a Revolução dos Cravos em Portugal e as modificações no sistema internacional.

O Brasil reconheceu a independência de Guiné Bissau a 16 de julho de 1974, antes mesmo da conclusão das negociações entre Portugal e aquele país⁶⁷⁸, o que constituiu o primeiro passo da nova e ousada diplomacia africana do Brasil. Na Assembleia Geral da ONU do mesmo ano, o Chanceler Azeredo da Silveira deu as boas-vindas ao Governo de Guiné Bissau, lembrando que esta era a primeira colônia portuguesa a tornar-se independente depois do Brasil.

O Embaixador Silveira aproveitou a ocasião para condenar o “apartheid” e declarar o colonialismo, o problema mais premente a ser enfrentado pelos delegados. Pouco depois, em visita ao Senegal, referiu-se também à urgência na independência de Angola⁶⁷⁹.

No caso de Moçambique, o Chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania, Ministro Ítalo Zappa, encontrou-se com Samora Machel em dezembro de 1974 e o Brasil reconheceu pouco depois o governo da FRELIMO. Mas a desconfiança de Moçambique com relação ao Brasil, revelada pelo líder da FRELIMO, Joaquim Chissano, só arrefeceu após o reconhecimento do governo de Angola.

Quanto a Angola, a situação era mais complicada, uma vez que concorriam três tendências bastante diferentes, representadas pelo Movimento Popular de Liberação de Angola (MPLA), liderado por

⁶⁷⁷ Ibidem, p. 65.

⁶⁷⁸ Ibidem.

⁶⁷⁹ Saraiva, F. S. Op. cit., p. 313.

Agostinho Neto, pela Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), chefiada por Holden Roberto, e pela União para a Liberação Total de Angola (UNITA), de Jonas Savimbi. Durante sua visita ao Senegal, o Chanceler Azeredo da Silveira manifestou ao Presidente senegalês o interesse em ter contato com os líderes dos três movimentos e prestar assistência econômica a Moçambique⁶⁸⁰.

Após exame da situação, o Governo brasileiro terminou por reconhecer o MPLA, de extração marxista-leninista, em 11 de novembro de 1975. O MPLA era apoiado por tropas soviéticas e cubanas e controlava a maior parte do país, inclusive Luanda e o enclave de Cabinda, muito rico em petróleo.

O Brasil foi o primeiro país do Ocidente a reconhecer Angola. Esse reconhecimento deu-se antes mesmo da União Soviética e o Brasil, ao aceitar um governo apoiado pela URSS e Cuba, apesar das diferenças ideológicas, conseguiu melhorar sua imagem em todo o Continente Negro⁶⁸¹.

A Revolução dos Cravos, um mês após a chegada de Ernesto Geisel ao poder, levou a modificações sensíveis na política portuguesa com relação a suas colônias e a uma posição mais flexível para com os movimentos emancipatórios nelas existentes. Essas modificações tornaram mais fácil ao Brasil apoiar a independência das colônias sem romper os laços tradicionais que o ligavam a Portugal⁶⁸², muito embora a grande mudança na política externa brasileira com relação à questão tenha-se dado quando Marcelo Caetano ainda estava no poder⁶⁸³.

As relações com as antigas colônias portuguesas e, sobretudo, a questão de Angola, tiveram desdobramentos posteriores. Segundo certas versões, teria havido, por exemplo, pressões norte-americanas para que o Ministro comissionado do Brasil em Luanda, Ovídio de Melo, fosse chamado de volta a Brasília e substituído pelo Primeiro Secretário Afonso Celso de Ouro Preto, sob a alegação de que o primeiro era demasiado favorável ao novo governo⁶⁸⁴.

⁶⁸⁰ Idem.

⁶⁸¹ Nazario, O. Op. cit., p. 66.

⁶⁸² Saraiva, F. S. Op. cit., p. 310.

⁶⁸³ Nazario, O. Op. cit., p. 64.

⁶⁸⁴ Camargo, S. Op. cit., p. 50.

Não obstante a abertura do Brasil com relação à África Negra mantinha-se um obstáculo tradicional: as relações brasileiras com a África do Sul. O governo Geisel buscou reduzir essa contradição, condenando qualquer forma de racismo na Assembleia Geral das Nações Unidas⁶⁸⁵. No mesmo período, contudo, a Legação em Pretória foi elevada à categoria de embaixada e os investimentos sul-africanos foram bem acolhidos no Brasil.

Internamente, a política africana de Geisel e, sobretudo, o reconhecimento do MPLA encontrou fortes resistências. No caso do MPLA, a existência de um governo aliado da URSS e apoiado por tropas cubanas por si só já provocava temores quanto à criação de um enclave comunista do outro lado do oceano⁶⁸⁶. Para certos segmentos militares e da imprensa, o pragmatismo de Geisel deixara de ser responsável para tornar-se utilitário.

Não obstante as críticas, o Brasil desenvolveu relações culturais, econômicas e políticas com Angola e chegou a ter um papel importante na economia daquele país. Angola também foi receptiva às explorações de petróleo pela BRASPETRO.

Enquanto as relações com Angola desenvolveram-se inclusive no campo político, as relações com os demais países da área centraram-se, sobretudo, na área econômica. As relações econômicas com a África Negra, que se haviam iniciado nos anos 1960, intensificaram-se muito a partir de meados de 1970.

A dimensão econômica tornou-se a parte central das relações com a África Negra e também os países africanos passaram a enviar frequentes missões comerciais ao Brasil. Como resultado desse esforço, houve um grande incremento absoluto e relativo do comércio Brasil-África.

A intensificação das relações econômicas com a África negra deveu-se ao esforço brasileiro para diversificar suas exportações em face da maior complexidade do mundo, sobretudo depois da crise petrolífera de 1973⁶⁸⁷. O protecionismo dos países desenvolvidos também contribuiu para que o Brasil se voltasse para os países em desenvolvimento, que, aliás, absorviam com mais facilidade os produtos manufaturados brasileiros.

⁶⁸⁵ Abreu, F. M. Op. cit., p. 79.

⁶⁸⁶ Nazario, O. Op. cit., p. 67.

⁶⁸⁷ d'Adesky. *Intercâmbio Comercial Brasil África*.

Além disso, preocupava ao Brasil a questão do suprimento de petróleo, de que o país era altamente dependente. Nesse período, a Nigéria, o Gabão e depois Angola surgiram como importantes fornecedores de petróleo para o Brasil.

No que tange à crise do petróleo, havia desde a década de sessenta uma aliança entre a África Negra e os países árabes. A primeira crise do petróleo, além da guerra do Oriente Médio e a emergência da OPEP fortaleceram essa aliança, a qual tinha como uma de suas políticas centrais a defesa das colônias portuguesas. A dependência com relação às importações de petróleo levou o Brasil a buscar aproximar-se dos países do Oriente Médio e, indiretamente, também da África Negra.

As importações de petróleo levaram a que o Brasil fosse deficitário em seu comércio com a África na primeira parte da década de setenta. Contudo, essa situação inverteu-se na segunda metade da década, como resultado de uma agressiva política de exportação, que incluiu financiamentos brasileiros, o que levou inclusive a um crescente endividamento africano com relação ao Brasil.

A partir de 1974 o Governo brasileiro participou em várias feiras comerciais, como as de Dacar e Kinshasa e passou a enviar um número crescente de missões⁶⁸⁸. Várias empresas brasileiras, tais como a Interbrás, a Cobec e a Cotia iniciaram uma ativa pesquisa e estudo dos mercados africanos, associando-se a outras empresas brasileiras e africanas para desenvolver relações comerciais.

O Banco do Brasil instalou agências em Lagos e Abidjan e abriu escritórios em outros países, além de associar-se, em 1977, à União de Bancos Suíços, para adquirir ações do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO), que possuía à época 121 agências em países africanos. O Lloyd Brasileiro intensificou suas linhas com a África e a Varig criou voos novos.

Como os países africanos ainda continuavam ligados às antigas metrópoles, o Brasil teve de montar seus próprios mecanismos. Assim as *tradings* estatais Interbrás e Cobec, além do Banco do Brasil, participaram ativamente das relações comerciais brasileiras com vários países da África⁶⁸⁹.

⁶⁸⁸ Idem, p. 9.

⁶⁸⁹ Camargo, S. Op. cit., p. 57.

Além das vendas de produtos manufaturados, o Brasil também desenvolveu a exportação de serviços, destacando-se a construção da Transmauritaniana Nouakchott-Kiffa, a montagem de veículos automotores para todo tipo de terreno na Nigéria, a modernização da rede telefônica de Lagos, a instalação do sistema de esgotos da Líbia⁶⁹⁰, a construção de aeroportos em Guiné Bissau e na Mauritânia⁶⁹¹.

As modificações no sistema internacional, bastante acentuadas no início da década de setenta, aliadas aos atritos diplomáticos com os Estados Unidos da América sobre questões de protecionismo, limite de 200 milhas do Mar Territorial e Tratado de Não Proliferação Nuclear, entre outros, levaram o Brasil a buscar maior autonomia na política externa e uma aproximação com outros centros. A África Negra foi incluída nesse esquema de flexibilização que desatrelou a política externa brasileira dos interesses da diplomacia de Washington⁶⁹².

Além disso, preocupava ao Brasil a tendência dos países negros da África de acompanharem a posição argentina nas Nações Unidas no que se referia aos projetos hidrelétricos de Itaipu e Corpus⁶⁹³. Com a aproximação do Brasil com aquela região esse panorama mudou.

Internamente, o debate sobre a posição brasileira com relação às colônias portuguesas também havia aumentado. Certos setores da imprensa e do Congresso favoreciam a descolonização. Alguns temiam um boicote dos países árabes a nações que apoiassem os interesses coloniais portugueses⁶⁹⁴, enquanto outros apontavam razões de mercado e princípios humanitários e de autodeterminação dos povos. Setores mais conservadores, contudo, preferiam apoiar Portugal na manutenção do colonialismo na África.

A Nigéria e depois Angola tornaram-se os principais parceiros comerciais do Brasil no Atlântico Sul. Com a Nigéria as relações haviam sido insignificantes até a crise do petróleo, mas se intensificaram muito a partir de então.

A Nigéria foi um parceiro ideal para o Brasil e o comércio com aquele país baseou-se na troca de produtos industrializados brasileiros por

⁶⁹⁰ d'Adesky, Op. cit., p. 5.

⁶⁹¹ Nazario, O. Op. cit., p. 69.

⁶⁹² Saraiva, F. S. Op. cit.

⁶⁹³ Idem, p. 310.

⁶⁹⁴ Ibidem, p. 311.

petróleo nigeriano, ganhando preeminência o sistema do *countertrade*. O Brasil viu na Nigéria uma alternativa para reduzir sua dependência dos fornecimentos do Oriente Médio e sua grande população oferecia um mercado melhor para nossos produtos. As exportações brasileiras saltaram de US\$ 3 milhões em 1973 para US\$ 115 milhões em 1977 e no fim da década de setenta, metade das relações comerciais eram feitas com aquele país⁶⁹⁵.

As relações com a África do Sul, por outro lado, reduziram-se grandemente em importância. No início da década de 1970, a África do Sul era praticamente o único parceiro significativo do Brasil. Ao terminar a década de 70 somente 5 % do total exportado para a África dirigia-se àquele país⁶⁹⁶.

O Governo Geisel manteve suas relações com a África do Sul e a Rodésia a um nível muito baixo por causa da política com relação ao resto do continente. O Brasil condenou o *apartheid* e apoiou várias resoluções a favor da descolonização da Namíbia, enquanto se recusava a fazer parte de um Pacto do Atlântico Sul que incluísse a África do Sul.

Nas relações comerciais com a África também criou relevo a exportação brasileira de tecnologia tropicalizada⁶⁹⁷, melhor adaptada às condições africanas que a dos países desenvolvidos. Tais relações representaram um foco importante das relações do Brasil com o mundo em desenvolvimento e das relações Sul-Sul.

Houve, porém, algumas dificuldades nessa relação. Alguns setores africanos mais progressistas criticaram os padrões comerciais de tipo colonial praticados pelo Brasil com a África⁶⁹⁸. Além disso, havia uma diversidade muito grande de mercados, culturas e capacidade de consumo da sociedade africana que foi preciso identificar. Também o baixo nível de industrialização africano, além da insuficiência para os exportadores africanos de mecanismos nacionais de financiamento e de garantia de créditos para a exportação limitava grandemente a possibilidade de introdução de manufaturas africanas no Brasil⁶⁹⁹.

⁶⁹⁵ Nazario, O. Op. cit., p. 71.

⁶⁹⁶ Saraiva, F. S. Op. cit., p. 318.

⁶⁹⁷ Idem, p. 318.

⁶⁹⁸ Ibidem.

⁶⁹⁹ d'Adesky. Op. cit., p. 26.

O Brasil também teve de enfrentar as relações privilegiadas das economias africanas com suas ex-metrópoles, institucionalizado inicialmente na convenção de Lomé, de fevereiro de 1975⁷⁰⁰. Com efeito, a direção e a estrutura de comércio africano permaneceram as mesmas após a independência. Também o sistema de comercialização, bancos e seguros e transportes eram orientados para as antigas metrópoles⁷⁰¹.

É também importante notar o papel de mediação entre os países desenvolvidos e as nações africanas que o Brasil exerceu nesse período. A própria avaliação do governo Geisel sublinhava esse fato, em um momento em que o “Ocidente abandonava a África”, servindo de contrapeso para a influência cubana e soviética na região⁷⁰².

Os resultados da política externa brasileira com relação à África logo se fizeram sentir. Entre 1974 e 1979, as exportações brasileiras para a África aumentaram em mais de sete vezes, passando de US\$ 88 milhões para US\$ 650 milhões. Já as importações cresceram de US\$ 116 milhões para US\$ 463 milhões, o que representou um aumento de quase quatro vezes⁷⁰³.

As relações com a África Ocidental foram as que mais cresceram durante o período. O valor das exportações para a região subiu trinta e cinco vezes de 1972 para 1980. Essa situação deveu-se, sobretudo, ao acréscimo das exportações para a Nigéria, que a partir de 1978 e até a crise da dívida externa dos anos oitenta, transformou-se no parceiro mais importante do Brasil no Terceiro Mundo.

As importações brasileiras de petróleo nigeriano também cresceram muito, passando de quase US\$ 21 milhões em 1972 para mais de US\$ 90 milhões em 1977⁷⁰⁴.

As relações com a África Austral também se desenvolveram, sobretudo com Angola e Moçambique. Em 1974, as exportações para esses dois países representavam 20% das vendas brasileiras para a África Austral e em 1980 essa participação subiu para quase 62%. Enquanto isso as exportações para a África do Sul tiveram sua participação reduzida de 78,5% das vendas para a região em 1974 para 33,3% em 1978. As

⁷⁰⁰ Saraiva, F. S. Op. cit., p. 319.

⁷⁰¹ d'Adesky, Op. cit., p. 26.

⁷⁰² Camargo, S. Op. cit., p. 52.

⁷⁰³ Nazario, O. Op. cit., p. 69.

⁷⁰⁴ Camargo, S. Op. cit., p. 54.

importações brasileiras da África do Sul continuaram, porém, a crescer, em virtude da dependência brasileira de minerais como o cromo, a platina e os diamantes industriais⁷⁰⁵.

Também com a África do Norte intensificaram-se as relações econômico-comerciais. As exportações brasileiras para a região sextuplicaram de 1972 para 1980, passando de quase US\$ 50 milhões para quase US\$ 300 milhões. Perdeu, porém, o primeiro lugar como principal mercado africano para o Brasil, a favor da África Ocidental⁷⁰⁶.

Quanto às importações, a participação da África do Norte no total da participação africana decresceu de 78% em 1974 para 34% em 1978. A participação dos produtos da pauta de exportações brasileiras para a África também se modificou grandemente. Assim, os produtos primários ocupavam em 1972 o primeiro lugar na pauta, com 62%, cedendo o lugar para os produtos manufaturados, que atingiram a 51% da pauta em 1977⁷⁰⁷.

Apesar da intensificação das ligações econômico-comerciais, o governo brasileiro tinha constrangimentos nas relações políticas com Angola e Moçambique e talvez por isso escolheu a Nigéria e a Argélia como parceiros privilegiados na África⁷⁰⁸.

A transferência de tecnologia brasileira também foi muito intensa. O Brasil construiu aeroportos na Guiné Bissau e Mauritânia, reparou a rede de telefones de Lagos, construiu estradas e levantou fábricas em vários países. A cooperação técnica e treinamento também se desenvolveu, além do financiamento de produtos e serviços. As relações culturais também se expandiram, sobretudo com a vinda de estudantes africanos para estudarem em universidades brasileiras⁷⁰⁹.

Devido à maior proximidade geográfica, as relações com a África Ocidental expandiram-se mais que as com a África Oriental. As relações com os países maiores também se intensificaram mais do que com os menores, devido à dimensão do mercado dos primeiros.

⁷⁰⁵ Idem.

⁷⁰⁶ Ibidem, p. 55.

⁷⁰⁷ Ibidem.

⁷⁰⁸ Ibidem, p. 57.

⁷⁰⁹ Nazario, O. Op. cit., p. 69.

Oriente Médio

A crise do petróleo levou a um grande esforço para intensificar as relações com o Oriente Médio. Com a crescente demanda interna, o Brasil passara a comprar na região mais de 90% do petróleo que importava em 1973, o que gerara um grande déficit comercial.

Pretendia, em consequência, aumentar suas vendas e receber investimentos externos em petrodólares. Temia ademais a possibilidade de um boicote de petróleo o que o tornava mais vulnerável às exigências árabes⁷¹⁰.

O Brasil sempre buscara adotar uma posição de equidistância com relação aos conflitos na região. Depois da crise do petróleo e em consonância com o objetivo de assegurar o acesso a matérias-primas, sobretudo ao petróleo, passou, contudo a adotar uma direção pró-árabe em sua política externa e aumentou a presença econômica nos países produtores de petróleo⁷¹¹.

O Primeiro-Ministro da Arábia Saudita visitara o Brasil em 1973, antes da crise do petróleo, e os dois países haviam estabelecido relações diplomáticas na ocasião. Logo depois da guerra de outubro, incluía ele o Brasil na lista de nações amigas. Contudo o medo brasileiro de um embargo aumentou quando a Nigéria sugeriu que o petróleo fosse utilizado como arma para acelerar a descolonização⁷¹².

A crise do petróleo constituiu, no dizer de alguns observadores, uma reação dos produtores do Oriente Médio à política norte-americana favorável a Israel no que tange à questão dos territórios árabes ocupados durante a guerra de seis dias, em 1967. Ante a recusa de Israel a obedecer à Resolução 242 da ONU, que instara à evacuação dos territórios ocupados, os árabes decretaram um bloqueio seletivo⁷¹³.

A posição brasileira com relação ao conflito árabe-israelense já vinha mudando desde o final do governo Médici. Em fins de 1973, o Brasil declarara-se favorável à desocupação dos territórios ocupados por Israel em 1967.

⁷¹⁰ Idem, p. 74.

⁷¹¹ Ibidem, p. 27.

⁷¹² Ibidem, p. 75.

⁷¹³ Camargo, S. Op. cit., p. 57.

No governo Geisel, Azeredo da Silveira utilizou uma recepção ao Ministro das Relações Exteriores do Líbano para mostrar seu apoio aos árabes. Pouco a pouco o Brasil reconheceu os direitos dos palestinos à autodeterminação e considerou o exercício desses direitos uma condição essencial para a solução construtiva dos conflitos da região⁷¹⁴. Afirmou ademais que a desocupação dos territórios deveria ser parte integrante da resolução do conflito⁷¹⁵. Manteve, contudo certa ambiguidade em termos políticos, deixando, por exemplo, a interpretação da resolução nº 242 a cargo da ONU.

Em fins de 1973 e princípios de 1974, quando vários países eram alvo do embargo dos países árabes, duas missões brasileiras visitaram os produtores de petróleo do Oriente Médio. Essas missões receberam a garantia de suprimentos de petróleo, contra o fornecimento de gêneros alimentícios básicos e matérias-primas. Também concluíram acordos para a implantação de projetos industriais no Oriente Médio⁷¹⁶.

Não obstante a ambiguidade inicial, a política externa brasileira para com a região acabou sofrendo uma alteração substancial. A visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita ao Brasil, em setembro de 1974, foi indicativa dessa mudança, uma vez que este condicionara qualquer cooperação a uma posição clara com relação a Israel.

E o chanceler brasileiro manifestou claramente na ocasião sua posição favorável à desocupação dos territórios e ao reconhecimento dos direitos dos palestinos. Em contraposição, a Arábia Saudita concordou em incluir o Brasil na lista de seus amigos que não tiveram reduzidos os suprimentos de petróleo⁷¹⁷.

O grande momento da inflexão da política brasileira com relação à região foi, porém, o ano de 1975, quando o Itamaraty redefiniu sua posição diante dos conflitos do Oriente Médio, reconheceu na ONU os direitos do povo palestino à autodeterminação e à soberania e votou favoravelmente à resolução que considerava o sionismo uma forma de racismo e discriminação racial⁷¹⁸.

⁷¹⁴ Nazario, O. Op. cit., p. 76.

⁷¹⁵ Camargo, S. Op. cit., p. 42.

⁷¹⁶ Idem, p. 59.

⁷¹⁷ Ibidem, p. 61.

⁷¹⁸ Nazario, O. Op. cit., p. 76.

A nova posição brasileira apoiava-se na visão do Embaixador Araújo Castro, que considerava justo o bloqueio dos países árabes. Segundo ele, os árabes estavam apenas seguindo o exemplo dos Estados Unidos, que durante anos utilizaram seus recursos econômicos como arma política. A situação transcendia, no seu entender, a questão de Israel e se ligava ao processo global de deterioração dos termos de intercâmbio entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento⁷¹⁹.

No início da década, a Petrobras já havia buscando concluir contratos conjuntos de exploração de petróleo com os países árabes, o que contribuiu para ajudar a reforçar as relações comerciais com alguns países da região. Foram feitos acordos de cooperação com o Cote d'Ivoire (cooperação econômica, em 1975), Arábia Saudita (intercâmbio econômico e técnico, em 1975), Jordânia (transporte aéreo, em 1975), Líbia (cooperação técnico-científica, em 1978), Argélia (transporte e navegação, em 1976), Irã (intercâmbio comercial, em 1977) e Iraque (transporte aéreo e exploração de petróleo, em 1977) (Barbosa, *Ibid.*, p. 348-349). Também haviam sido desenvolvidos programas de pesquisas com o Egito, Irã e Madagascar⁷²⁰.

Para assegurar os fornecimentos de petróleo, foram concluídos Acordos de Cooperação Econômica com o Cote d'Ivoire e estabelecidas relações diplomáticas com aquele país, durante a visita de seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, em março de 1975. No ano seguinte, a Interbrás instalou um escritório Central para o Oriente Médio, com vistas a aumentar as exportações brasileiras para a região⁷²¹.

A Arábia Saudita, então o primeiro fornecedor de petróleo, foi sendo gradualmente substituída pelo Iraque. Não obstante, o governo brasileiro também intensificou os laços com o primeiro país, assinando em 1975 um Acordo de Cooperação Econômica e Técnica, coordenado por uma Comissão Mista.

Foi concluído com o Irã um acordo que instituiu uma Comissão Mista bilateral e foram desenvolvidas as relações. O Irã tornou-se em 1978 o terceiro fornecedor do Brasil, depois do Iraque e da Arábia Saudita, e o segundo importador de bens e serviços brasileiros no Oriente Médio, ultrapassado apenas pelo Iraque⁷²².

⁷¹⁹ Camargo, S. *Op. cit.*, p. 60.

⁷²⁰ Cervo, A. *O Desafio Internacional*, p. 171.

⁷²¹ Camargo, S. *Op. cit.*, p. 62.

⁷²² *Idem*, p. 63.

O acordo de exploração petrolífera com o Iraque iniciou uma intensa cooperação entre os dois países, que se prolongou nos anos oitenta, abrindo mercados para as indústrias brasileiras de material bélico, insumos e tecnologias nucleares e de construção pesada.

O Brasil recebeu em 1978 o Vice-Presidente do Iraque e as relações em matéria política e econômica sofreram grande impulso⁷²³. O Iraque passou a ser o maior fornecedor do Brasil em 1978 e se transformou no maior mercado brasileiro da região.

A Braspetro continuou a atuar com êxito em Bassorá, na prospecção e produção de petróleo e o Consórcio Mendes Júnior-Interbrás assinou com o Ministério dos Transportes, em outubro de 1978, um contrato para a construção de uma estrada de ferro Bagdá-Akashat⁷²⁴.

Além do acordo de cooperação técnico-científica, foi também assinado um Acordo sobre Transportes Marítimos e Ferroviários com a Líbia. Aquele país rapidamente converteu-se em terceiro comprador de bens e serviços brasileiros na região.

Ao mesmo tempo, o Itamaraty promoveu uma intensa política de promoção das exportações brasileiras para o Oriente Médio, organizando a participação brasileira em feiras internacionais em várias capitais, além de realizar a primeira Exposição Industrial Brasileira na Arábia Saudita. A Companhia Paulista de Comércio Marítimo, por sua vez, inaugurou uma linha regular de navegação para o Oriente Médio. Ainda assim, o comércio com a região permaneceu deficitário⁷²⁵.

As relações com o Oriente Médio expandiram-se bastante. Novas embaixadas foram abertas e criados novos mercados para as exportações brasileiras. O déficit comercial permaneceu, porém, bastante alto. As exportações, embora tenham crescido de cerca de US\$ 100 milhões em 1974 para cerca de US\$ 550 milhões em 1979, representaram apenas cerca de 4% do total de vendas brasileiras ao exterior nesse ano.

Já as importações cresceram de US\$ 380 milhões em 1974 para US\$ 5,7 bilhões em 1979, passando de 11% em 1974 para 31 do total em 1979, Muito embora tenham aumentado muito as exportações brasileiras para a região, tanto de produtos tradicionais, principalmente açúcar e café,

⁷²³ Perez Llana. Op. cit., p. 559.

⁷²⁴ Camargo, S. Op. cit., p. 63.

⁷²⁵ Idem, p. 63.

e novos, como frango congelado, quanto de produtos manufaturados, como automóveis.

O Oriente Médio transformou-se também na área mais receptiva aos serviços brasileiros. Em 1977, o Brasil já era um dos quatro maiores fornecedores de serviços de engenharia à região. Foram construídas estradas de ferro no Iraque, estradas na Arábia Saudita e projetos habitacionais na Argélia. A empresa Mendes Júnior tornou-se uma grande presença na região, a Braspetro explorou petróleo no Iraque e a venda de armas, principalmente de veículos blindados, como o Cascavel e o Urutu, tornou-se um ponto importante no comércio brasileiro com a região.

As relações econômicas com Israel não foram, porém, afetadas com a nova política. O comércio manteve-se como antes, isto é, pouco importante. O voto antissionista foi basicamente entendido como uma decisão política⁷²⁶.

Relações com os países em desenvolvimento da Ásia

As relações com a Ásia foram sintomáticas da nova postura da política exterior do Brasil, destacando-se aquelas com os dois principais países da região, Japão (já examinadas) e China.

As relações diplomáticas com a China foram restabelecidas em agosto de 1974, em oposição ao grupo mais conservador no país. A mudança da política brasileira, cinco meses após o início do governo Geisel, representou um distanciamento do esquema da Guerra Fria e uma afirmação do ecumenismo do pragmatismo responsável⁷²⁷.

O Brasil havia cessado qualquer contato com a China após a queda de João Goulart e os militares brasileiros mantinham estreitos contatos com Formosa. Depois da viagem de Nixon à China em 1971, o Brasil havia flexibilizado sua posição e chegara a exportar açúcar para aquele país em 1972, através da França e Grã Bretanha⁷²⁸.

Em 1974 haviam crescido as pressões, sobretudo de empresários e da imprensa, para que o Brasil estabelecesse relações com a China, principalmente depois que vários países latino-americanos haviam tomado a dianteira. Contribuiu para essa posição o fato de que a China

⁷²⁶ Nazario, O. Op. cit., p. 78.

⁷²⁷ Idem, p. 80.

⁷²⁸ Ibidem, p. 81.

estava mostrando um novo pragmatismo e não havia rompido relações com o Chile depois da queda de Allende, em 1973⁷²⁹.

Com o Governo Geisel, a situação foi mudando. Em abril de 1974, uma missão de exportadores brasileiros visitou Pequim e em agosto do mesmo ano uma missão comercial chinesa veio a Brasília. Logo a seguir, a 15 de agosto, as relações com a China foram restabelecidas.

No caso da China, havia a promessa de um grande mercado potencial e o acesso a fontes de energia. Isso ajudou a que os militares da linha dura deixassem de lado suas apreensões anteriores com relação ao apoio chinês a grupos subversivos no Brasil⁷³⁰.

As relações comerciais com a China desenvolveram-se bastante a partir de então. O Brasil passou a exportar produtos de base, tais como ferro, soja, açúcar e algodão, bem como produtos manufaturados, inclusive armas, tecnologia e serviços. Em troca, passou a comprar petróleo, carvão e produtos farmacêuticos. Os fornecimentos de petróleo iniciaram-se em 1978, com um acordo de “barter”.

As exportações brasileiras cresceram de pouco mais de US\$ 14 milhões em 1974 para mais de US\$ 118 milhões em 1979, contra US\$ 0.15 milhão em 1974 para quase US\$ 84 milhões em 1979⁷³¹.

Muito embora as relações políticas tenham avançado pouco, o Brasil e a China tiveram posições semelhantes com relação a questões como o mar de 200 milhas, o desarmamento e o direito à autodeterminação dos países africanos.

As relações com os demais países da Ásia foram também desenvolvidas. O Brasil buscou contatos com vários países da região. Foram tomadas medidas iniciais para expandir o comércio com a Coreia do Sul, Filipinas, Tailândia, Malásia e Indonésia. Foram concluídos acordos comerciais com a Índia e o Paquistão e foram feitos esforços para abrir o comércio de produtos e serviços brasileiros com o Bangladesh e Nepal.

O comércio com os países asiáticos, com exclusão do Japão e da China expandiu-se muito, passando as exportações brasileiras de pouco mais de US\$ 60 milhões em 1974 para quase US\$ 750 milhões em 1979.

⁷²⁹ Ibidem.

⁷³⁰ Ibidem, p. 69.

⁷³¹ Ibidem, p. 82.

Também as importações brasileiras aumentaram muito, passando de quase US\$ 25 milhões em 1974 para quase US\$ 320 milhões em 1979.

C. Relações Multilaterais

A atuação em foros multilaterais sofreu grande incremento durante a era Geisel, normalmente defendendo uma posição que defendia os interesses do Brasil, da América Latina e dos países em desenvolvimento em geral. Levou em conta os seguintes objetivos: a) aumentar a probabilidade de alcançar as metas nacionais de desenvolvimento e segurança; b) obter informações para atual em foros multilaterais regionais; c) exercer influência sobre as mudanças na ordem internacional.

C.1. Atuação em Foros Regionais

OEA

O Brasil propôs a criação de um sistema coletivo de segurança econômica no Hemisfério Ocidental durante a IV Assembleia Geral da OEA⁷³².

SELA

O governo brasileiro participou da criação do Sistema Econômico Latino Americano, sob a iniciativa do México e da Venezuela.

Cooperação Amazônica

Cabe lembrar que o Pacto Andino havia sido concebido em 1969 e reforçado em 1973 com a entrada da Venezuela, em parte para contrabalançar o peso brasileiro na ALALC. Mas no fim do Governo Geisel o Brasil havia logrado moderar a atitude do grupo e persuadi-los a juntar-se ao Brasil no Tratado de Cooperação Amazônica.

O Tratado foi firmado em Brasília, em 1978, pela Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Brasil, para promover esforços multilaterais para o desenvolvimento da Bacia Amazônica.

⁷³² Resenha de Política Exterior. Ano I, Nº 2.

Representou a primeira iniciativa do governo militar brasileiro para a integração da América Latina⁷³³.

C.2. Atuação em Foros Globais

O governo Geisel chegou à conclusão de que o Brasil havia sido demasiado otimista no seio dos organismos internacionais globais. O diálogo Norte-Sul acabara revelando-se muito pouco produtivo, já que o choque das posições entre ricos e pobres e a escassez de poder real do Sul não levaram a bons resultados. Não obstante, a diplomacia brasileira teve uma atuação marcante no período.

A ONU

O governo Geisel atribuiu um importante papel à chamada “diplomacia parlamentar” da ONU para a consecução de seus objetivos nacionais e para buscar criar uma nova ordem internacional mais justa e estável. À época, começava a prevalecer um ceticismo generalizado sobre a diplomacia parlamentar em geral e com relação à ONU em particular, que o Chanceler Azeredo da Silveira atribuiu a uma reação ao otimismo ingênuo que havia saudado a criação da ONU⁷³⁴.

Também nesse caso, a diplomacia brasileira buscou adotar um pragmatismo responsável, resistindo ao irrealismo de posições utópicas e ao ceticismo sistemático e buscando reconhecer as realizações da ONU na solução de crises mundiais, 1) mediante a Força de Paz do Oriente Médio, no Zaire e em Chipre; 2) nos esforços para adotar ações para promover o desenvolvimento; 3) na luta para escapar das visões neomaltusianas, em prol do meio ambiente; 4) na busca para eliminar as formas de dominação colonial; e 5) na discussão relacionada com o direito do mar.

O governo brasileiro tomou várias iniciativas multilaterais no período, destacando-se entre elas a defesa do princípio do mar territorial de 200 milhas na Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

⁷³³ Nazario, O. Op. cit., p. 57.

⁷³⁴ Discurso em Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara em 19 de junho de 1974, durante as comemorações do Dia das Nações Unidas.

Também lutou para a criação de uma nova ordem econômica internacional em foros como o G-77, em Manila, e a IV UNCTAD, em Nairobi. Nesse contexto, propôs inclusive, na VII Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1975, uma doutrina de segurança econômica coletiva como um elemento central das relações internacionais.

Sua proposta baseou-se no fato de que, com a crise do petróleo, pressões recessivas haviam sido geradas pela primeira vez na periferia do mundo econômico, mostrando assim a influência crescente dos países em desenvolvimento nos assuntos mundiais. Em consequência, a segurança econômica passara a depender de todos e não mais dos esforços de uns poucos países desenvolvidos.

O Governo brasileiro buscou também utilizar seu trabalho na ONU para reabilitar a imagem brasileira com relação aos países do terceiro mundo. Assim, já na XXIX Assembleia Geral, em setembro de 1974, o Chanceler Azeredo da Silveira dirigiu-se à Guiné Bissau para cumprimentá-la por seu ingresso na ONU, quando poucos meses antes havia votado contra o reconhecimento de sua independência.

Referiu-se ademais ao *apartheid* como um dos problemas internacionais mais urgentes, manifestando sua posição contrária ao regime sul-africano e revertendo as votações brasileiras contra as resoluções da ONU que condenavam a discriminação racial, o colonialismo e o “apartheid” (Camargo, *Ibid.*, pp. 41-42).

Ainda em 1975 o Brasil votou a favor da resolução 3379 da ONU, que definiu o sionismo como racismo e aprovou o estatuto de observador da Organização de Liberação Palestina.

O GATT

As negociações da rodada de Tóquio prolongaram-se de setembro de 1973 a novembro de 1979, portanto durante praticamente todo o Governo Geisel. Elas foram dominadas pelos países desenvolvidos, mas entre os países em desenvolvimento o Brasil teve uma atuação destacada.

O Governo brasileiro defendia a necessidade de um acordo geral entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento que mudasse as regras sobre o comércio internacional que prevaleciam no GATT. O acordo cobriria duas áreas básicas: acesso e preços e uma garantia

da manutenção e crescimento dos ganhos de exportação dos países em desenvolvimento.

O mencionado acordo foi proposto pelo Brasil em vários foros, desde a Assembleia Geral da ONU em 1975, até ao encontro da UNCTAD em 1976, o GATT e a Conferência para Cooperação Econômica Internacional em Paris, em 1977.

Durante a rodada de Tóquio, o Governo brasileiro bateu-se pela criação de um mecanismo de negociações que desse aos países em desenvolvimento um tratamento preferencial. Os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, pretendiam um tratamento incondicionalmente favorável, enquanto os desenvolvidos entendiam que deveriam ser definidas as áreas explícitas em que a cláusula preferencial poderia atuar (Camargo, *Ibid.*, pp. 110-111).

Sistema Geral de Preferências

Algum progresso foi conseguido no campo da cooperação econômica multilateral, com a criação de um Sistema Geral de Preferências. Mas esse sistema cobria, no momento do início das negociações do GATT, apenas 9,5 % das importações totais dos EUA, Japão e CEE, excluindo produtos como têxteis e agropecuários e estabelecendo cotas para a maior parte de produtos mais dinâmicos.

Além disso, existiam para o Brasil outros obstáculos, como as preferências dadas pelo Japão e, sobretudo pela CEE às exportações de 52 países da África, Caribe e Pacífico, que pertenciam à Convenção de Lomé, de seis Estados associados da Bacia do Mediterrâneo e de quatro outros da mesma Bacia com os quais a CEE havia estabelecido acordos especiais.

Não obstante algumas conquistas cresceram, porém, as frustrações por falta de resultados mais concretos e devido à criação de novas modalidades de protecionismo, tais como a Lei do Comércio dos Estados Unidos, em 1974.

A dimensão da economia acabou exigindo ações correspondentes em política externa. Ela ensejou em 1961 uma política mais centrada no volume da ajuda econômica norte-americana. Já em 1974, houve uma relação mais diferenciada: o desenvolvimento brasileiro fizera

surgir um amplo contencioso com os Estados Unidos, que incluiu subsídios, direitos compensatórios, importação de material sensível etc⁷³⁵.

A aproximação com os países em desenvolvimento também adquirira matizes novos. Tratava-se no pragmatismo responsável de uma aliança para buscar redefinir o papel dos países em desenvolvimento no mundo e lutar por uma nova ordem econômica mundial. Para o Brasil, era também necessário buscar novos mercados para seus produtos industrializados, mais adaptados às condições dos países em desenvolvimento do que os fabricados em países do Primeiro Mundo.

Também o afastamento dos Estados Unidos da América, já não tinha como principal objetivo reduzir a excessiva dependência do comércio, investimentos e empréstimos norte-americanos. Com a perda relativa do poder norte-americano, tal dependência já começara a reduzir-se e era necessário desenvolver novas alianças para garantir os suprimentos de petróleo e encontrar fontes alternativas de investimentos e financiamentos (não obstante a força continuada dos bancos norte-americanos), além de buscar novos mercados para os produtos industrializados brasileiros, que o Brasil pretendia colocar na América Latina, Oriente Médio e África.

⁷³⁵ Idem, p. 308.

PARTE III

COMPARAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL

Introdução

Comparação entre a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável

Como resultado do exame da PEI e do pragmatismo responsável, já foi possível perceber as grandes semelhanças e algumas diferenças entre as duas políticas. A terceira parte da tese será dedicada a comparar seu ambiente, traçado e implementação e a aprofundar o exame dessas semelhanças e diferenças.

Em geral, as comparações sobre política externa constituem análises sincrônicas, em que são examinadas políticas externas de países diferentes em um mesmo momento. Considera-se que seus antecedentes, as questões internas, a inserção e o conceito internacional de cada um dos países estudados, além do panorama internacional, contribuíram para o traçado e implementação das políticas externas examinadas.

Os antecedentes são normalmente vistos ao se estudar a política externa de apenas um país e são igualmente importantes para uma análise sincrônica. Eles contêm lições importantes para desvelar as causas e explicar as continuidades e rupturas das políticas externas.

As características internas de cada um dos países comparados, inclusive as tendências de curto, médio e longo prazo da política e economia internas, também auxiliam na compreensão das políticas

externas. Interessam nesse caso não apenas os aspectos estruturais, mas também os conjunturais, principalmente a situação política e econômica dos países estudados. As políticas adotadas precisam também levar em conta a tradição dos países, mesmo que acabem por romper com ela, e os valores predominantes na sociedade.

A análise da inserção internacional dos países também auxilia a comparação e costuma levar em conta os fatores involuntários, que independem da vontade ou atuação dos governantes, entre eles as características permanentes do país, como dimensão e localização geográfica, e as que só podem ser mudadas a longo prazo, como a população e o produto.

Mas os fatores voluntários, isto é, que dependem da vontade ou atuação dos governantes, são normalmente os mais ressaltados na análise sincrônica. Entre eles, destaquem-se as políticas adotadas pelos governantes e a maneira pela qual eles atuam para definir ou, por vezes, redefinir a inserção internacional de seu país.

Também o conceito ou imagem de dois países é importante para a análise sincrônica. Ele se situa no limite entre os fatores involuntários, sobre os quais não há controle, e dos fatores voluntários, sobre os quais os governantes podem atuar, ainda que muitas vezes limitadamente.

Tangencialmente, também interessa à visão sincrônica uma análise do panorama internacional no momento estudado e sua inter-relação com a inserção do país. Com efeito, é preciso entender e separar as influências internacionais que ajudaram a tornar possíveis as diferentes políticas estudadas das que atuaram sobre um país mais do que sobre outro, em vista de suas circunstâncias específicas e de sua inserção internacional.

Para serem eficazes, as políticas externas precisam ser consentâneas com os fatores acima citados. Ou pelo menos devem levá-los em consideração e desenvolver estratégias para lidar com as eventuais resistências resultantes de tais fatores.

Além disso, há sempre uma diferença entre o traçado e a implementação de políticas externas. Por mais competente que seja esse traçado sempre haverá surpresas de percurso. Em consequência, o governante e seus auxiliares devem levar em consideração a distância necessariamente existente entre o discurso e a prática, ainda que pretendam ser tão transparentes quanto possível e aproximar ao máximo o discurso da implementação.

Políticas traçadas e plenamente factíveis em um determinado momento acabam vindo reduzida sua efetividade em um momento seguinte. Acresce que a realidade é sempre cambiante, em vista das transformações, muitas vezes imprevistas, do ambiente político e econômico. Em consequência, o governante necessita estar conectado com a realidade dos fatos e efetuar ajustes constantes para seguir o caminho que lhe pareça melhor ante novas situações. Tudo isso precisa ser levado em conta na análise sincrônica.

A análise desenvolvida nesta tese é menos comum. Ela é diacrônica, pois, examina a política externa brasileira em dois momentos diferentes. Possui muitos pontos em comum com a análise sincrônica, mas também diverge dela em outros.

Assim como nas análises sincrônicas, o presente estudo pretende centrar-se na comparação entre duas políticas, verificando os pontos de convergência e de divergência entre a política externa independente e o pragmatismo responsável. Mas ao invés de comparar as políticas de dois ou mais países em um mesmo momento, ela pretende estudar políticas externas de um mesmo país (o Brasil – em momentos diferentes) de 1961 a 1964 e de 1974 a 1979.

Com essa ideia, ele examina no capítulo 1 o ambiente das duas políticas, isto é, seus antecedentes, as questões internas mais relevantes, a inserção e conceito internacional do Brasil e o panorama internacional prevacente nos dois momentos e que tiveram influência no traçado e na implementação de ambas.

Nessa análise diacrônica já não se consideram os antecedentes da política externa de dois países diversos, mas das políticas externas de uma mesmo país em momentos diferentes, o que é feito na letra do Capítulo 1.

A política externa independente abriu um novo período na política externa brasileira, embora haja antecedentes de fases independentes na política externa brasileira. Já o pragmatismo responsável teve a própria política externa independente entre seus antecedentes e é considerado por muitos como uma espécie de retorno a ela.

Tanto na análise sincrônica quanto na diacrônica, é importante examinar a situação interna do país. Mas esse exame adquire um matiz diverso na última. Com efeito, já não se trata de examinar diferentes situações internas no mesmo tempo, mas de ver, na letra B do Capítulo 1, as mudanças dessa situação em tempos diferentes.

Nesse caso, como na análise sincrônica, interessam tanto os aspectos conjunturais quanto os estruturais da situação interna. Ambos são relevantes, mas os conjunturais são mais importantes, uma vez que, pelo menos teoricamente, os estruturais terão mudado menos de um momento examinado para o outro. Cabe inclusive verificar qual a profundidade das mudanças estruturais do primeiro para o segundo período, as quais afiguram-se bastante grandes em um exame inicial.

Também nesse caso, interessa conhecer as tendências de curto, médio e longo prazo da política interna brasileira, sobretudo na medida em que esses aspectos terão influenciado a política externa. Mais ainda, assim como na análise sincrônica, é mister tentar entender as forças profundas que influenciaram na adoção das políticas interna e externa e na sua implementação.

Quanto à inserção internacional, embora suas características e a mudança no decorrer do tempo ainda sejam fatores presentes na análise diacrônica efetuada na letra C do Capítulo 1, a questão perde algo da centralidade que lhe é normalmente atribuída na análise sincrônica.

Embora se trate do mesmo país, ainda cabe certamente um exame dos fatores involuntários de inserção deste, tanto das características permanentes, principalmente a localização e a extensão territorial, quanto das que mudam a longo prazo, sobretudo a população e a dimensão econômica. Não faz, porém, sentido examinar a diferença entre os traços permanentes dos dois momentos, que são obviamente os mesmos e os que mudam a longo prazo merecem algum exame comparativo, embora certamente limitado.

Os fatores voluntários também são examinados no item C. Já foi ressaltado aqui que os dois momentos estudados constituíram pontos importantes de inflexão em termos de política externa. Nesse contexto, são estudados os mecanismos de adoção de ambas as políticas e os esforços dos governantes para redefinir a inserção internacional do país.

Ainda no item C, é comparado o conceito internacional do Brasil em cada um dos dois momentos. Também examina-se em que medida esse conceito internacional influenciou a adoção e as mudanças na implementação de cada uma das políticas externas.

O panorama internacional dos dois períodos e sua inter-relação com a inserção internacional brasileira são comparados no item D do capítulo 1.

Embora o espaço de tempo que separa as duas políticas seja de poucos anos, existem diferenças marcantes no panorama internacional.

Trata-se de uma questão em aberto saber em que medida o panorama internacional de cada um dos momentos influenciou e até foi determinante na adoção das duas políticas e, sobretudo, na maneira pela qual elas foram implementadas. Mas determinante ou não, certamente o que estava ocorrendo na comunidade internacional teve forte influência sobre aquelas políticas.

Na análise diacrônica, deixa de interessar tanto a diferença entre influências internacionais gerais, importantes para todos os países, das que atuaram sobre o Brasil. Afinal de contas, seria esse apenas um exercício teórico que pouco acrescentaria a nosso estudo. Mais que nada, será preciso analisar o panorama internacional dos dois momentos e sua influência sobre a política externa adotada em cada um deles.

Necessita, porém, principalmente comparar os elementos estudados no segundo capítulo das Partes I e II, que examinaram o traçado e a implementação da política externa independente e do pragmatismo responsável. Ao fazê-lo, no capítulo 2, compara a política externa independente e o pragmatismo responsável e busca destacar as semelhanças e diferenças entre ambas as políticas.

No item A do capítulo 2, são passados em revista os principais pontos do discurso das duas políticas e suas semelhanças e diferenças. O item B do capítulo 2, por sua vez, examina a implementação de ambas as políticas, também com ênfase nos aspectos paralelos e divergentes.

Capítulo 1

Comparação entre os Ambientes da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável

A. Comparação entre os antecedentes

Tanto a política externa independente quanto o pragmatismo responsável assentaram-se sobre uma mesma base, que caracterizou a política externa desde o início da História do Brasil: a primazia e maior dependência das relações com um país. No século XX esse país foram os Estados Unidos da América.

Como se viu nas Partes I e II, tanto a política externa independente quanto o pragmatismo responsável não tentaram mudar essa base, mas sua gradação. Ambos constituíram tentativas de aumentar o grau de independência brasileira com relação à potência hegemônica do presente século.

A primeira viu-se frustrada e revertida após o golpe militar de 1964. A segunda acabou tendo sucesso, ajudada pela perda relativa do poder norte-americano no momento, já que aquele país vira reduzida sua competitividade internacional e estava ainda sob o choque dos acontecimentos de *Watergate* e do Vietnã.

Além da ideia subjacente de reduzir a centralidade da relação com os Estados Unidos da América, ambas as políticas externas tiveram outras características fundamentais comuns. São elas: 1) a premissa de que a política externa deve funcionar como uma auxiliar do desenvolvimento

do país; e 2) a ideia de que o modelo de substituição de importações era o melhor para promover esse desenvolvimento.

Tais bases haviam sido definidas desde a revolução de 1930, de Getúlio Vargas. Esse foi o momento em que começou a nascer um Brasil moderno, industrializado, com classes sociais mais recortadas e um Estado centralizador. Foi também a época que marcou o declínio da preeminência inglesa e surgiram novas formas de hegemonia norte-americana.

A preocupação com o desenvolvimento e a independência tecnológica passaram a partir de então a constituir o eixo central das preocupações da diplomacia brasileira. Ambas são econômicas e a elas está subjacente a ideia de que a transformação do Brasil em potência passa principalmente pela criação de bases econômicas.

Data desse momento o início da chamada economização da diplomacia brasileira. Essa ideia está ligada à noção prevalecente de que tal economização é a característica mais específica da diplomacia de um país em desenvolvimento, em contraposição à de um país desenvolvido.

Essas bases prevaleceram durante sessenta anos, portanto de 1930 a 1990. A partir de então o desenvolvimento continuou a ser o objetivo central da diplomacia, mas o modelo de substituição de importações, que havia chegado a seus limites, foi bastante modificado e mesmo a ideia da industrialização como motor central do desenvolvimento foi relativizada.

Como ambas as fases estudadas estão inseridas nesse período maior, as bases mencionadas constituem antecedentes das duas políticas. Ao mesmo tempo, porém, são características de ambas e também da política externa de dois outros governos subsequentes ao período Geisel.

Às duas bases acrescenta-se a existência em ambos os períodos de uma disputa entre dois modelos de desenvolvimento alternativos. Essa disputa foi alimentada por um grupo de intelectuais, em que se destacaram Eugênio Gudim do lado do neoliberalismo e Celso Furtado e Helio Jaguaribe do lado do desenvolvimentismo nacionalista. Iniciou-se a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e se prolongou até a década de 90, contrapondo o modelo de desenvolvimento associado, também chamado americanista, ao modelo de desenvolvimento nacionalista ou autônomo.

Os dois modelos haviam-se sucedido desde 1945 na preferência dos governantes, algumas vezes em forma mais pura e outras vezes

combinada. Essa tendência persistiu, já que a política externa independente representou uma clara opção pelo modelo nacional-desenvolvimentista.

Apesar das semelhanças nas bases acima apontadas nota-se, porém, uma diferença fundamental entre as duas políticas: o fato de que a política externa independente não registra antecedentes da tentativa de exercer uma política externa realmente global, enquanto no caso do pragmatismo responsável a própria política externa independente foi um antecedente importante nessa direção.

Por essa razão, no estudo dos antecedentes de cada uma delas, optou-se por tratamentos diferentes. No caso da PEI, foram mencionados os momentos em que se buscou desenvolver um maior grau de independência com relação à potência hegemônica. Já os antecedentes do pragmatismo responsável a partir de 1964 foram examinados um a um, uma vez que, apesar de representarem uma ruptura inicial com a política externa anterior, foram adotando gradualmente uma postura de maior autonomia.

O primeiro desses momentos no século XX foi o período em que o Barão do Rio Branco foi Ministro das Relações Exteriores. Rio Branco ampliou o prestígio nacional no exterior, enfatizou a liderança brasileira na América Latina e aumentou a importância do pan-americanismo. Também mudou o eixo da política externa de Londres para Washington, que fora o primeiro poder internacional a reconhecer a nova república brasileira e se tornara o principal cliente para os produtos brasileiros.

Mesmo quando o Barão do Rio Branco procurou estabelecer um condomínio com os Estados Unidos na América Latina, reservando-se uma influência na América do Sul, sua preocupação centrou-se em afastar a predominância inglesa e reduzir a presença norte-americana no continente. Visava ademais defender-se contra sua rival tradicional – a Argentina – sem buscar, contudo, uma maior aproximação ou cooperação com a América do Sul.

Outro fato digno de nota foi o esforço do Barão para desenvolver um condomínio com os Estados Unidos na América Latina ao aceitar tacitamente a Doutrina Monroe e seu corolário adotado pelo Presidente Theodore Roosevelt⁷³⁶. Com isso buscou, em última análise, evitar intervenções norte-americanas na América do Sul: o Brasil exerceria influência sobre a América do Sul, enquanto os Estados Unidos

⁷³⁶ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 25.

controlariam a América Central e o Caribe. Seu pan-americanismo não representava, pois, uma maior proximidade com os demais países latino-americanos.

O segundo momento de maior independência tem a ver com a participação brasileira na Liga das Nações, não obstante a recusa norte-americana em fazê-lo. A essa altura, já o Brasil havia-se tornado muito mais dependente dos Estados Unidos e a insistência brasileira em participar da Liga era agora uma manifestação de independência. Mas essa participação durou pouco, já que o país saiu oficialmente do Organismo em 1928.

Um terceiro momento ocorreu durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, que representou o primeiro antecedente concreto de uma política externa independente, tanto mais que, a partir de 1930, o desenvolvimento tornou-se o principal tema da política externa. O Brasil passou a exigir reciprocidade de tratamento e Vargas desenvolveu uma política pendular entre os Estados Unidos e a Alemanha, buscando obter nos dois países vantagens financeiras para a industrialização do Brasil.

Até a década de quarenta, os Estados Unidos haviam-se oposto à transferência de tecnologia para a produção de aço, mas o Brasil acabou obtendo recursos para a construção de Volta Redonda, ainda que à custa da cessão de facilidades aeroportuárias no Nordeste, durante a Segunda Guerra Mundial e o compromisso de enviar tropas à Itália⁷³⁷.

Esses três momentos apresentam certas características comuns. Em todos eles o Brasil buscou uma aproximação com uma ou mais potências, para contrabalançar a influência da potência dominante. Primeiro aproximou-se dos Estados Unidos para fazer face à Grã Bretanha, em seguida aproximou-se dos países europeus ou de um deles – a Alemanha – para contrabalançar a influência norte-americana.

Finalmente, foram estudados dois períodos que constituem os antecedentes mais diretos da política externa independente – o nacional-desenvolvimentismo populista de Getúlio Vargas e o desenvolvimentismo associado de Juscelino Kubitschek. Ambos diferenciam-se dos três mencionados logo antes, no sentido em que não tiveram características pendulares.

Embora com políticas e estilos diferentes, tentaram, porém, realizar uma diplomacia mais autônoma, principalmente com relação aos Estados

⁷³⁷ Moniz Bandeira. Op. cit., *Introdução de Severo Gomes*, p. 13.

Unidos da América, tendo como objetivo o desenvolvimento brasileiro. Também foram momentos, principalmente no caso do governo de Getúlio Vargas, em que se adotou um oportunismo como estilo histórico de atuação.

Em seu segundo governo, Getúlio Vargas procurou manter a aliança tradicional com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que buscava substituir importações e receber capitais e tecnologia externos, principalmente norte-americanos, em troca do apoio político brasileiro. Opôs-se, porém, a uma penetração irrestrita do capital estrangeiro, mantendo um decreto de 1951, que estabeleceu o monopólio estatal dos minerais estratégicos, colocou limites nos investimentos estrangeiros e na remessa de lucros, através de um decreto de 1952, e estabeleceu o monopólio do governo sobre a exploração do petróleo, criando a Petrobras em 1953⁷³⁸.

Vargas procurou condicionar a contribuição brasileira ao esforço de guerra norte-americano na Coreia e a garantia de suprimento de materiais estratégicos aos Estados Unidos ao recebimento de cooperação militar. Buscou também a viabilização de um programa de industrialização, principalmente do petróleo, e obras públicas, tendo recebido dos Estados Unidos os equipamentos destinados à exploração do produto.

Contrariou, porém, os nacionalistas ao concluir em 1952 um acordo militar com os Estados Unidos. Os militares brasileiros, antes treinados pelas missões francesa e alemã, passaram a depender dos Estados Unidos para treinamento, equipamento e estratégia.

O governo Vargas frustrou-se com os poucos resultados da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criada pouco antes de sua posse. Não obstante as promessas implícitas da Comissão, o Governo brasileiro recebeu financiamentos de apenas US\$ 130 milhões até dezembro de 1953. Em consequência, tendeu a rever o alinhamento com relação aos Estados Unidos a partir de 1952.

Juscelino Kubitschek manteve certas conquistas do nacional-desenvolvimentismo, como as empresas estatais e a preocupação com a justiça social. Concentrou-se, porém, na promoção da industrialização e do desenvolvimento econômico, financiados por investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, cuja entrada favoreceu.

Sua política externa foi basicamente pró-americana, concordando, por exemplo, com a construção de uma base de mísseis em Fernando

⁷³⁸ Black, J. K. Op. cit., p. 37.

de Noronha. Também favoreceu uma ligação com a Europa Ocidental, apoiando a política colonialista de Portugal e França na África. Assinou ademais um tratado de comércio com a União Soviética e favoreceu a entrada de capitais estrangeiros, principalmente norte-americanos⁷³⁹.

Adotou ao mesmo tempo uma política externa mais agressiva, sem questionar o sistema internacional e interamericano, mas buscando uma reestruturação da ordem econômica existente. Essa política traduziu-se na Operação Pan-Americana, lançada em maio de 1958, em que Kubitschek procurou obter maior coordenação entre os países latino-americanos para lograr uma maior cooperação internacional, sobretudo dos Estados Unidos da América. Constituiu um primeiro esforço para romper o padrão de uma “diplomacia subsidiária e inócua”, uma “posição obscura” embora a partir de uma perspectiva puramente hemisférica ou regional⁷⁴⁰.

A política de Juscelino representou uma mudança importante na política externa brasileira. A maior proximidade com relação à América Latina foi nova para o Brasil, que até então apenas se preocupava em definir suas relações exteriores com os Estados Unidos e a Europa.

Juscelino promoveu ademais um primeiro movimento no sentido da multilateralização das relações exteriores do Brasil, aproximando-se dos demais países latino-americanos, inclusive da Argentina e dando um passo para uma maior independência com relação aos Estados Unidos. Além disso, deu um sentido econômico ao pan-americanismo, até então visto apenas como um esforço de unir os países do continente em torno de questões políticas comuns.

Apesar de enfrentar a oposição inicial norte-americana, a Operação acabou obtendo sucessos parciais depois da revolução cubana de janeiro de 1959, como a criação do BID, o lançamento do Plano Eisenhower de ajuda à América Latina, com um capital inicial de US\$ 500 milhões, o início da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em fevereiro de 1960, e o estabelecimento de organizações internacionais para defender os preços de matérias-primas, como a Organização Internacional do Café.

Não obstante, o esforço de multilateralização de Juscelino incluía apenas um triângulo – Estados Unidos, Europa Ocidental e América Latina. Deixou de lado dois grandes grupos de países – os Estados da Europa Oriental e as nações em desenvolvimento da África e Ásia, a

⁷³⁹ Idem, p. 38.

⁷⁴⁰ Storrs, K. L. Op. cit., p. 346.

maioria dos quais se havia tornado independente durante o Governo Kubitschek – além do próprio Japão, cujo *boom* econômico começava a fazer-se sentir.

Com a política externa independente, o Brasil iniciou um esforço de diplomacia global, nos campos bilateral, regional e multilateral, incluindo o estabelecimento de relações e o desenvolvimento do comércio com os países da Europa Oriental e vários países da África e da Ásia. Também nessa época, o governo brasileiro começou a participar com afinco na diplomacia parlamentar que se desenvolvia no seio das Nações Unidas e desembocou na I UNCTAD, iniciada nos estertores do governo Goulart e terminada já no governo militar de Castello Branco.

Com o golpe militar de 31 de março, a intervenção dos militares na política assumiu contornos diferentes de épocas anteriores, em que eles intervieram em crises mais agudas e voltaram em seguida aos quartéis. Nessa mudança tiveram influência as teorias “contrainsurrecionais” difundidas por militares norte-americanos, segundo as quais a intervenção militar se justificava como uma forma de conter a influência comunista⁷⁴¹.

Ela também se deveu à emergência dos militares, na maioria oriundos da classe média, que se viam como defensores dos interesses da Nação⁷⁴². Finalmente, resultou da influência da Escola Superior de Guerra (a *Sorbonne*), criada com o mesmo modelo do *National War College* norte-americano, que “forneceu o substrato ideológico para a intromissão militar na arena política: a doutrina de segurança nacional, em cujo contexto a preocupação com o binômio ‘segurança e desenvolvimento’ justificava o afastamento dos corruptos políticos populistas e o prolongamento da permanência dos militares no poder, já que sem um ‘saneamento’ interno não poderia haver desenvolvimento em bases estáveis”⁷⁴³.

Como a vitória do movimento militar foi encarada como um episódio da Guerra Fria pareceu natural que, o novo governo rompesse com o paradigma central da política externa independente – o modelo do desenvolvimento autônomo – e retomasse a visão de desenvolvimento associado e de “alinhamento automático” com os Estados Unidos da América, adotado por Eurico Gaspar Dutra logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. Desmantelou, em consequência, os princípios da política

⁷⁴¹ Souza, R. *Da Política Externa Independente à Política Externa Independente*, p. 3.

⁷⁴² Stepan, A. *The Military in Politics*.

⁷⁴³ Souza, R. *Op. cit.*, p. 4.

externa anterior, tais como o nacionalismo e a visão globalista e autônoma brasileira em um mundo bipolar, esperando obter investimentos, empréstimos e ajuda tecnológica por parte do governo norte-americano.

Um dos primeiros atos de Castello Branco foi a revogação da lei que limitava a remessa de lucros por empresas estrangeiras, além da abertura de várias áreas ao investimento estrangeiro e a assinatura de um acordo de garantia de investimentos com os Estados Unidos da América⁷⁴⁴. Também instituiu as medidas de austeridade recomendadas pelos Estados Unidos e pelo FMI, recebendo em troca um aumento da ajuda econômica e militar.

Além de declarar sua aliança incondicional com o “mundo livre”, o Governo de Castello Branco rompeu também com Cuba. As relações comerciais com a China foram estancadas, com a decisão de Carlos Lacerda de expulsar os membros da missão comercial chinesa do Estado da Guanabara. Mas as relações comerciais com a URSS e os países da Europa Oriental não sofreram alterações⁷⁴⁵.

Optou assim por uma aliança ideológica com os Estados Unidos, com a ideia central de luta entre o Ocidente e o mundo socialista, e a noção de segurança nacional importada da visão internacional norte-americana, cujo objetivo principal era de contenção da União Soviética. Com base na doutrina de segurança nacional, surgiu a ideia de que o inimigo estava não apenas fora, mas também dentro do país.

Dentro desse paradigma, a economia brasileira internacionalizou-se, mas a Europa tornou-se secundária em comparação com os Estados Unidos. Também perderam importância as relações com a África e a Ásia.

No continente americano, o governo contribuiu para dar maior dinamismo a organizações multilaterais, tais como a OEA, o TIAR, a Aliança para o Progresso e a ALALC. O Brasil também teve participação ativa na crise da República Dominicana, de abril a agosto de 1965, comandando as forças interamericanas de paz que intervieram naquele país, dentro da relativização da teoria de não intervenção que justificava o que foi chamado de “constraintervenção”⁷⁴⁶.

Mas as relações com a América Latina também viram reduzida sua importância. Nesse contexto, Castello Branco rejeitou, por exemplo,

⁷⁴⁴ Black, J. K. Op. cit, p. 49.

⁷⁴⁵ Souza, R. Op. cit., p. 8.

⁷⁴⁶ Idem, p. 7.

a ideia do presidente chileno, Eduardo Frei, de constituir um mercado comum latino-americano, que excluía, portanto os Estados Unidos⁷⁴⁷.

É bem verdade que essa mudança deu-se muito mais em termos políticos, uma vez que o Governo Castello Branco talvez tenha sido o momento de nossa história em que houve a maior identidade entre o Brasil e os Estados Unidos. Não perdeu, contudo sua visão de realismo universalista e a dimensão econômico-comercial da política externa sofreu modificações menores⁷⁴⁸.

O Brasil buscou, por exemplo, defender seus interesses de comércio exterior, prossequindo os contatos comerciais e tentando desenvolver as relações econômicas com os países socialistas. Manteve, além disso, o comércio com os africanos e procurou coordenar-se com eles em órgãos multilaterais.

Prosseguiu ademais com sua atuação na UNCTAD e no GATT, defendendo o princípio de segurança econômica coletiva. Na Conferência de Desarmamento, aliou-se aos países em desenvolvimento para instar os países desenvolvidos a adotarem decisões concretas. Manteve ademais as relações comerciais com a URSS e a Europa Oriental e pregou a reformulação da Carta da ONU.

Nesse sentido, a política externa do Governo Castello Branco guardou algumas semelhanças com a dos governos anteriores. Há também, para além das diferenças, uma continuidade na política externa dos governantes militares que o sucederam⁷⁴⁹.

Além disso, apenas a política externa do governo Castello Branco poderia ser vista como um retorno ao alinhamento automático de fases anteriores ao período Jânio-Jango, principalmente do período Dutra. Constituiu, pois, uma declaração de dependência⁷⁵⁰, embora tenha elementos de continuidade com relação à linha anterior⁷⁵¹.

Posteriormente, nos governos Costa e Silva e Médici, podem ser vistas muitas características autônomas. Tais características pronunciaram-se e chegaram, porém, ao apogeu no governo Geisel.

⁷⁴⁷ Ibidem.

⁷⁴⁸ Ibidem, p. 8.

⁷⁴⁹ Martins, Op. cit.

⁷⁵⁰ Black, J. K., *United States Penetration of Brazil*, p. 49.

⁷⁵¹ Na opinião de Celso Lafer, Vasco Leitão da Cunha foi um Ministro das Relações Exteriores sutil, que soube acomodar-se à nova situação e dar um elemento de coerência na política externa, mantendo, por exemplo, basicamente a política externa brasileira na UNCTAD e no G-77.

O modelo adotado por Castello Branco gerou frustrações semelhantes às ocorridas durante o Governo Dutra. Com efeito, muito embora as relações com os Estados Unidos da América tivessem atingido um nível de excelência em 1966, não houve, em última análise, uma contrapartida norte-americana à política externa brasileira, pois os Estados Unidos tinham interesses em todo o mundo e estavam mais preocupados com os acontecimentos da Europa e da Ásia.

Em decorrência dessas frustrações, por um lado, e dos interesses brasileiros cada vez mais diferenciados das prioridades norte-americanas, por outro lado, a política externa dos governos militares que sucederam a Castello foi-se paulatinamente distanciando do paradigma adotado pelo primeiro presidente militar.

O Governo Costa e Silva teve de se adaptar à quebra das expectativas com relação ao apoio norte-americano, associada a um contexto internacional cada vez mais multilateralizado e com uma marcante divisão entre o Norte e o Sul. O atraso tecnológico e do desenvolvimento em geral passou a ter um peso maior no contexto internacional do que o perigo comunista e o governo traçou um caminho mais nacionalista e integracionista⁷⁵², ganhando terreno como líder terceiro-mundista na ONU, UNCTAD e Grupo dos 77.

O Brasil abandonou o alinhamento automático da época de Castello Branco, voltando à concepção de nacional-desenvolvimentismo de governos anteriores, mas, ao contrário deles, foi ao mesmo tempo introspectivo e autoritário, predominando nele o nacionalismo militar. A economia passou a ser determinante para a política externa e o eixo Norte-Sul foi reintroduzido nas questões de política externa.

O curioso é que muitos dos segmentos que haviam defendido o nacional-desenvolvimentismo, predominantemente de esquerda, haviam sido amordaçados depois do golpe militar. Paradoxalmente, vários dos elementos mais liberais entre os militares que fizeram o golpe eram favoráveis ao desenvolvimento associado.

Enquanto isso, certos militares da linha dura, que viram aumentado seu poder a partir de 1967, discordavam da tendência à internacionalização da economia que predominou depois de 1964 e favoreciam o nacional-desenvolvimentismo. Nesse sentido aproximavam-se, ainda que de maneira parcial, das posições defendidas por setores da esquerda.

⁷⁵² Idem.

Inicialmente considerado uma questão ideológica apoiada pelos que se situavam à esquerda do espectro político brasileiro, o nacional-desenvolvimentismo transformou-se, pois, pouco a pouco em uma ideia comum entre representantes de segmentos situados desde a esquerda até a direita do espectro político. Isso se deu como resultado da constatação de que sua adoção seria mais consentânea com os interesses brasileiros, tais como concretamente definidos à época.

Terá contribuído para isso a consciência de que, com as transformações do panorama internacional e principalmente o início da *détente*, que pouco a pouco se transformaria em *entente*, entre as duas superpotências, uma visão de segurança nacional no estilo da Guerra Fria constituía um anacronismo. Nesse sentido, deixou de ser necessário a alguns dos antigos defensores do desenvolvimento associado persistir na sua defesa por razões estratégicas, quando ele parecia trazer benefícios menores que os esperados para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Os conflitos com os Estados Unidos da América, eliminados durante a época de Castello Branco, reapareceram no Governo Costa e Silva. Surgiram ademais questões novas como a do café solúvel e principalmente as divergências resultantes da posição brasileira contrária ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares.

Permaneceu, contudo, a fé na Aliança para o Progresso e a ortodoxia financeira do FMI. Iniciou-se ademais um aumento da presença europeia e uma aproximação comercial com o Japão e a Europa Oriental, inclusive com a União Soviética.

No governo Médici, por sua vez, o país foi novamente colocado no bloco dos países em desenvolvimento e o nacionalismo de fins passou a ser defendido em grande número de pronunciamentos políticos. O Brasil abandonou a ideia de ser um mediador entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, passou a preparar o terreno para empreendimentos bilaterais na América Latina, estabeleceu contatos com a África Subsaariana e buscou uma equidistância entre Israel e os países árabes.

A comunidade de informações ganhou terreno e foi deixada para trás uma visão principista em favor de uma atuação mais pragmática. As relações com os Estados Unidos da América foram colocadas em bases mais realistas e intensificadas as relações com os demais países desenvolvidos e com os países em desenvolvimento, principalmente os

da América Latina, abrindo-se novas fronteiras na América Central e na África subsaariana, sobretudo a Ocidental.

Mas o apoio ao colonialismo português manteve o antigo distanciamento com relação à África Negra. Também gerou novos problemas, uma vez que aquela região acabou apoiando a Argentina na questão da utilização dos recursos hídricos do Rio Paraná.

Além de manter a posição brasileira com relação ao TNP, surgiu no Governo Médici um novo conflito com os Estados Unidos no que tange ao mar territorial de 200 milhas. Também se deterioraram as relações políticas e comerciais com os Estados Unidos da América, que estabeleceram restrições às exportações de vários manufaturados brasileiros.

As posições brasileiras em questões globais foram também tendendo cada vez mais para as dos países em desenvolvimento. Houve com esses últimos uma aproximação, que culminou com o pragmatismo responsável.

As transformações do panorama internacional certamente contribuíram para essa mudança de visão. Não só a *détente* desenvolvera-se e o mundo socialista perdera o caráter monolítico que tivera a princípio, mas também a hegemonia econômica norte-americana no mundo ocidental vira-se muito reduzida com as dificuldades político-econômicas dos Estados Unidos e a emergência de novos centros econômicos como o Japão e a Europa Ocidental.

A esse processo de transformação, que ocorreu paulatinamente e influiu nas mudanças da política externa brasileira, veio agregar-se um novo elemento, esse mais súbito e destruturador da ordem previamente estabelecida: a crise do petróleo. Ela teve uma influência muito importante na adoção do pragmatismo responsável, embora mais do que propriamente um antecedente dessa política tenha constituído um elemento novo que o país teve de enfrentar, o qual contribuiu para a adoção de uma nova linha de política externa.

A crise do petróleo mostrou rapidamente que os interesses brasileiros de suprimento constante de energia, dada a dependência do país com relação a fornecimentos externos, eram mais importantes do que ideias e alianças tradicionalmente estabelecidas. Além disso, a súbita vulnerabilidade de países como o Japão e mesmo os Estados Unidos mostrou que era preciso ao Brasil diversificar suas relações internacionais e concluir novas alianças que correspondiam de maneira mais adequada aos interesses do país.

Era, pois, imprescindível garantir o fornecimento de petróleo e desenvolver outras fontes de energia. Também era necessário reestruturar a economia brasileira para fazer face à crise e abrir novos mercados para nossos produtos. Só assim poder-se-ia eliminar o déficit comercial que ameaçava comprometer o crescimento econômico, visto como essencial para a manutenção dos militares brasileiros no poder, e estrangular a médio prazo a economia brasileira.

A possível ameaça à segurança nacional constituída pelo comunismo internacional, que estivera na raiz do golpe militar de 1964 e no posterior endurecimento do regime a partir de 1968, empalideceu ante um novo perigo. A premência das questões econômicas ganhou terreno sobre as ideológicas e a defesa internacional do desenvolvimento econômico, em aliança com os países em desenvolvimento, independentemente de sua escolha ideológica, passou a ocupar o proscênio da política externa brasileira.

A crise do petróleo também mostrou que talvez fosse possível transformar, ou pelo menos abalar, a ordem econômica internacional estabelecida a partir da aliança de países em desenvolvimento em torno de um interesse comum, no caso a aliança dos países produtores de petróleo através da OPEP. E que essa transformação poderia dar-se com a defesa mais independente dos interesses nacionais, para além da noção estrita do conflito Leste-Oeste e com base em uma visão das relações internacionais a partir de um eixo Norte-Sul e do empenho para desenvolver uma cooperação Sul-Sul.

B. Comparação entre as situações internas

Embora as duas situações internas tenham sido muito diferentes, ambas se inseriram em um projeto maior para transformar o Brasil em uma voz importante no concerto das nações. Esse projeto foi explicitado pelos militares na década de setenta, mas já inspirara o esforço de industrialização brasileiro desde os anos 30⁷⁵³. Ele foi talvez a principal força que moveu ambas as políticas externas estudadas.

Tal projeto esteve subjacente ao fato de que Getúlio Vargas, um fazendeiro, promoveu a industrialização do país e talvez tenha sido a principal causa do fracasso de Castello Branco ao tentar restabelecer os

⁷⁵³ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 18.

padrões superados na política externa de alinhamento automático com relação aos Estados Unidos da América⁷⁵⁴.

No que tange a questões econômicas, ambas as épocas estão inseridas em um mesmo modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil após a Segunda Guerra Mundial, com grande êxito de 1945 a 1980 e crises sucessivas, que levaram a seu ocaso, desde 1990: o do processo autárquico de substituição de importações.

Alguns críticos⁷⁵⁵ definem esse modelo, adotado por Vargas em 1930 e reforçado após a Segunda Guerra Mundial, como de um crescimento a qualquer custo, quantitativo ao invés de qualitativo.

Ainda segundo esses críticos, qualquer forma de financiar esse desenvolvimento era aceita, inclusive a inflação e o endividamento externo, desdenhando-se formas melhores de financiamento, tais como a tributação e o mercado de capitais. Além disso, o desenvolvimento era mais ou menos sinônimo de industrialização, sendo a agricultura e os serviços postos em segundo plano.

Era também um modelo mais voltado para dentro. O Estado era visto como o grande motor da expansão econômica, e a preocupação com o aspecto social do desenvolvimento era pequena⁷⁵⁶.

Os adeptos do modelo, por outro lado, o viam como uma maneira de lograr um desenvolvimento mais endógeno, sustentável e independente, com o Estado mais presente na economia para corrigir distorções. Também defendiam a posição crítica desenvolvida pela CEPAL a respeito da deterioração dos termos de intercâmbio dos produtos primários com relação aos produtos industrializados.

Na política interna independente as motivações internas para a adoção da política foram mais claras, inclusive tendo em vista o interesse de Jânio pelos líderes terceiro-mundistas e suas políticas⁷⁵⁷. Já no pragmatismo responsável, predominaram as imposições da lógica diplomática, de origem mais externa do que interna, na tentativa de superar um isolamento que começara a ser perigoso para o Brasil, principalmente com a crise do petróleo, e tendo em vista as dificuldades crescentes com os Estados

⁷⁵⁴ Idem, p. 19.

⁷⁵⁵ Entre eles Marcílio Marques Moreira em *O Brasil e o Novo Contexto Econômico Internacional*, publicado em *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira -1930-1990 - Diplomacia para o Desenvolvimento*, p. 24.

⁷⁵⁶ Idem.

⁷⁵⁷ Fonseca Jr., G. Op. cit.

Unidos. Ainda assim, certos impulsos internos compuseram o quadro, como, por exemplo, a necessidade de ampliar as exportações brasileiras e a afinidade com os esquemas de abertura do Presidente Geisel⁷⁵⁸.

Não obstante, tanto à época da política externa independente quanto à do pragmatismo responsável foram caracterizadas por crises econômicas, ocorridas após momentos de grande crescimento. As próprias políticas externas dos dois períodos, na medida em que tinham o desenvolvimento econômico como meta central, podem ser vistas como parte das tentativas de superar tais crises e recuperar o crescimento anterior.

Apesar das crises, o modelo funcionou melhor no Brasil do que praticamente em qualquer outro país em desenvolvimento. De 1947 a 1980, o país cresceu em mais de 7%, tendo chegado a superar os 10% nos períodos de Kubitschek e de Médici

No período Quadros-Goulart, o Brasil era uma democracia populista⁷⁵⁹. Havia, pois, uma grande liberdade de atuação dos vários segmentos da sociedade, tendo os sindicatos, por exemplo, sido utilizados, principalmente durante o governo de Jango, para pressionar o Congresso a aceitar as reformas propostas. Ajudados pelo pluripartidarismo e pela liberdade de expressão, foram muito frequentes os debates sobre temas de política externa, tanto os de natureza econômica, tais como remessas de lucros, investimentos estrangeiros, nacionalização de empresas estrangeiras, quanto os de natureza política, entre eles o da descolonização e o de Cuba⁷⁶⁰.

Houve também grande resistência às tentativas presidenciais de obter maiores poderes para governar. A de Jânio, com a renúncia, se ela for interpretada como uma manobra para voltar ao governo com maiores poderes o retirou da Presidência. E a de Jango, que tentou declarar o estado de sítio em outubro de 1963, foi rechaçada pelo Congresso.

Além disso, esse período foi palco de uma grande polarização política, que esteve na raiz das escolhas relativas à política externa independente. Ela foi caracterizada por um embate entre as forças de direita, que propunham um neoliberalismo econômico clássico e favoreciam uma parceria com os Estados Unidos e um aumento

⁷⁵⁸ Idem, p. 303.

⁷⁵⁹ Fonseca Jr., G. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. Introdução de Celso Lafer*, p. 22.

⁷⁶⁰ Almeida, P. R. Op. cit., p. 196.

dos investimentos privados estrangeiros, e as de esquerda, que se identificavam com as teorias do ISEB e da CEPAL e favoreciam uma industrialização com maior intervenção do Estado e controle estrito dos investimentos estrangeiros, vendo a influência norte-americana como uma ameaça ao desenvolvimento independente do Brasil⁷⁶¹.

Essa polarização já se vinha intensificando desde o segundo governo de Getúlio Vargas, quando sua política nacionalista e populista provocara grande reação entre os militares e João Goulart, Ministro do Trabalho de Vargas, havia tido sua demissão forçada pelas propostas populistas que defendia.

Juscelino Kubitschek logrou manobrar os partidos *ad hoc*, mas não conseguiu frear a crescente tensão política. Os proprietários de terras, elementos tradicionais da política brasileira, a classe média urbana e os militares assustavam-se com o fortalecimento da classe operária, dos sindicatos, e dos populistas de esquerda, bem como com a radicalização que se iniciava no campo.

A eleição de Jânio Quadros deu-se no quadro tradicional dos partidos que haviam sido criados por Getúlio Vargas em maio de 1945: o PSD, o PTB e a UDN, além do Partido Comunista Brasileiro, que reaparecera com a abertura política e o reconhecimento da URSS em abril do mesmo ano.

De um lado, o PSD e o PTB haviam formado uma tênue coalizão de forças mais favoráveis a políticas nacional-desenvolvimentistas, mas ambíguas com relação a qualquer reforma mais profunda, que haviam permitido a industrialização do país praticamente sem qualquer efeito sobre a área rural⁷⁶². De outro lado, a UDN, cuja principal razão de ser era fazer oposição a Vargas. O partido tinha tendências neoliberais e favorecia a associação com capitais estrangeiros.

Jânio levou a UDN ao poder depois de várias derrotas, mas sua independência e ambiguidade reduziram o significado da vitória e tiveram resultados concretos na política externa. João Goulart, eleito como Vice-Presidente por uma coalizão do PTB com o PSD, opunha-se ao Presidente eleito e se situava mais à esquerda.

⁷⁶¹ Fundado em 1955, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) defendia uma política externa que procurava subordinar os conceitos de “mundo livre e “civilização ocidental” a um projeto de desenvolvimento nacional, apud Saraiva, J. F. S. *Brazil's Foreign Policy Towards Africa*, p. 103.

⁷⁶² Storrs, K. L., *Op. cit.*, p. 235.

Do ponto de vista financeiro, por outro lado, a situação era muito diferente, o que ensejou políticas diversas. Ambas as épocas foram de crise econômica, mas as duas crises tiveram características específicas.

A economia brasileira vivia uma crise estrutural. No início da década de sessenta, a indústria brasileira atendia a 90% do mercado interno, fornecendo 95% dos bens de consumo, 90% dos produtos intermediários e quase 80% dos meios de produção⁷⁶³.

Em 1961, o grande momento de expansão econômica no governo Juscelino Kubitschek estava terminando. Mas esse ritmo apresentava vários sinais de esgotamento. As perspectivas de crescimento começavam a reduzir-se, falando-se de um limite do modelo de substituição das importações, a inflação aumentara e fora necessário adotar políticas mais estritas. A economia brasileira vivia uma crise estrutural. No início da década de sessenta, a indústria brasileira atendia a 90% do mercado interno, fornecendo 95% dos bens de consumo, 90% dos produtos intermediários e quase 80% dos meios de produção⁷⁶⁴.

A evasão de divisas sob a forma de lucros, juros, *royalties* e dividendos estava tornando cada vez mais difícil importar e investir e a inflação, além da pequena dimensão do mercado interno levava ao aumento da capacidade ociosa⁷⁶⁵.

Além disso, a demanda de produtos alimentícios básicos e bens de consumo não duráveis era muito superior à oferta. Para controlar a inflação, seria necessário mudar a natureza da capacidade produtiva do país ou reduzir a demanda por parte da classe mais baixa⁷⁶⁶. E as razões da crise eram mais endógenas e não havia uma grande crise econômica internacional.

Jânio Quadros optara por uma política econômica ortodoxa e conservadora para reduzir a inflação, cortando gastos governamentais, dispensando funcionários e reduzindo os salários. Outrossim, sua reforma cambial, com a abolição do ágio sobre as importações, levou o país à maior crise financeira desde 1930.

A situação da dívida externa tornava imprescindível negociar com os credores e buscar reestruturar as dívidas brasileiras, além de tentar conseguir novos créditos. Para tanto, Jânio Quadros enviou emissários

⁷⁶³ Moniz Bandeira. *Cartéis e Desnacionalização*, p. 14.

⁷⁶⁴ Moniz Bandeira. *Cartéis e Desnacionalização*, p. 14.

⁷⁶⁵ Idem, p. 15.

⁷⁶⁶ Black, J. K. Op. cit., p. 17.

aos Estados Unidos da América (Walther Moreira Sales) e à Europa (Roberto Campos), enquanto Affonso Arinos tentava concluir acordos com o bloco socialista.

O governo Jânio Quadros logrou contornar a crise, mediante acordos com os credores e um empréstimo de mais de US\$ 2 bilhões, inclusive US\$ 300 milhões de novos financiamentos. Mas João Goulart não teve a mesma sorte. As negociações da dívida externa e uma tentativa de concluir um acordo com o FMI acabaram por fracassar, levando o governo a uma situação financeira cada vez mais complicada.

Grupos diferentes apresentavam receitas diferentes para enfrentar o problema. De um lado, setores mais ligados aos interesses financeiros internacionais defendiam a liberalização do câmbio, a restrição do crédito e a compressão dos salários⁷⁶⁷. De outro lado, uma parte do empresariado advogava a abertura e a ampliação das frentes de comércio exterior para a América Latina, a África e o bloco socialista, admitindo também a reforma agrária e a limitação das remessas de lucros.

Jânio adotou uma política econômica ortodoxa e conservadora, tentando reduzir a demanda. Privado de recursos em consequência da drástica reforma cambial que introduzira, e com a popularidade em baixa por causa do aumento da inflação, começou, porém, a aproximar-se dos “desenvolvimentistas”.

A política externa, porém, pregava uma maior independência com relação aos EUA e a aproximação dos países em desenvolvimento, além da retomada das relações com os países socialistas.

Sua política interna causou perplexidade, enquanto a política externa independente começou a ser alvo dos conservadores, tendo à frente Carlos Lacerda, principalmente depois que Jânio condecorou Che Guevara. Ante as acusações de que tramava um golpe, o Presidente resolveu renunciar.

Talvez tenha pensado que, como o suicídio de Vargas, esse gesto levaria o povo a reagir. Acreditava ademais que os militares não aceitariam a posse de João Goulart, suspeito de manter conexões com os comunistas, isso criaria uma crise que levaria seu retorno à Presidência com maiores poderes⁷⁶⁸.

⁷⁶⁷ Moniz Bandeira, Op. cit., pp. 15-16.

⁷⁶⁸ Moniz Bandeira, *Brasil-Estados Unidos*, p. 62.

O plano não funcionou e a renúncia provocou uma grave crise política. Os militares terminaram por aceitar João Goulart como Presidente, quando o Congresso concordou em reduzir os poderes presidenciais, adotando um regime Parlamentarista.

Durante o governo Goulart a confrontação aumentou e a crise econômica intensificou-se. A maior parte dos economistas a serviço do governo sentia que era necessário um maior controle nacional da economia. A tentativa de fazê-lo acabou levando o governo a contrapor-se aos investidores privados e, em consequência, ao governo norte-americano⁷⁶⁹.

João Goulart teve de dedicar-se cada vez mais aos problemas internos que enfrentava, reservando pouco tempo e energia às questões externas. Pretendendo readquirir os antigos poderes da Presidência, tentou inicialmente desarmar seus opositores mais poderosos, cultivando o centro e procurando manter o apoio da esquerda. Embora uma lei que limitava a remessa de lucros acabasse sendo aprovada, Jango recebeu algum apoio em sua viagem aos Estados Unidos e México.

A partir de então, o Presidente buscou aproximar-se da esquerda, que estava, porém, dividida, basicamente em “positiva”, com San Tiago Dantas e Celso Furtado, e “negativa”, com Brizola e outros. Nos primeiros seis meses, Jango tentou governar com a esquerda positiva, encarregando Celso Furtado de preparar um plano de desenvolvimento. Concentrou-se ademais em procurar antecipar um plebiscito sobre o sistema parlamentarista, que se realizou em janeiro de 1963, restituindo o regime presidencialista.

Mas a inflação crescente, a oposição da esquerda negativa à política de compras das concessionárias estrangeiras de serviços públicos e a intensificação da luta pela reforma agrária acabaram malbaratando esses esforços.

O dispositivo militar que apoiava o Presidente começou a desintegrar-se, enquanto aumentava a pressão financeira internacional. Foram assim neutralizados os esforços para renegociar a dívida externa do país, que se tornava um problema cada vez mais premente.

Jango acabou tendendo para a esquerda negativa e tentou forçar o Congresso a emendar a Constituição para obter reformas. Durante seu discurso, em comício organizado na Praça da República, o Presidente

⁷⁶⁹ Black, J. K., *Op. cit.*, p. 17.

anunciou a nacionalização das refinarias de petróleo e pareceu atacar a propriedade industrial e rural.

Os militares, apoiados por vários governantes civis e certos segmentos da classe média, revoltaram-se e promoveram um golpe militar que derrubou Jango, obrigando-o a asilar-se no Uruguai.

O embate entre as duas correntes acabou, pois, levando à deflagração desse movimento militar, culminando no golpe de 31 de março. Contribuíram para essa situação: a) a falta de harmonia e coesão interna do Governo Goulart, debilitado por sucessivas reformulações ministeriais; b) o temor da classe média mais conservadora, expresso com todo vigor nas “Marchas com Deus pela Família e pela Liberdade”, de que o Governo de Jango estivesse decidido a seguir rumos socialistas ou “comunizantes”, a ameaçar o sagrado direito à propriedade privada e a mergulhar o País nas trevas de uma “república sindicalista” inspirada na Argentina de Perón; c) o receio da oposição parlamentar de que Goulart estivesse disposto a perpetrar um golpe anticonstitucional com propósitos continuistas; d) o temor das Forças Armadas de que as manifestações de indisciplina e quebra da hierarquia por parte dos sargentos e marinheiros viessem a minar a coesão do *establishment* militar; e) a crise econômica, manifesta em elevadas taxas de inflação, desinvestimento, baixa produtividade, etc.; e f) o crescimento da insatisfação social, que gerava temores, de um lado, e reivindicações, de outro etc⁷⁷⁰.

A relação interna-externa foi tão íntima e complexa no período de Jânio Quadros e João Goulart que trouxe o conflito leste-oeste para dentro da política interna brasileira. Essa polarização interna contribuiu para reforçar a polêmica em torno do processo internacional⁷⁷¹. Visões internas levaram à adoção de certas políticas no âmbito externo, mas o contrário também se deu, inclusive porque o Brasil ainda não possuía à época uma base de poder que o habilitasse a atuar autonomamente apenas a partir de impulsos endógenos.

No caso da PEI, porém, o debate ganhou fôlego em situações mais definidas que as do pragmatismo responsável. As ligações entre questões internas e externas eram mais explícitas e refletiam o que havia de mais importante durante o período da Guerra Fria: as manifestações de escolha diante do processo global. Combinaram-se no debate interno com relação

⁷⁷⁰ Souza, R. Op. cit., pp. 1 e 2.

⁷⁷¹ Fonseca Jr., Op. cit., p. 347.

à política externa, além da primazia do desenvolvimento e das questões nacionalistas, questões ideológicas (maior ou menor aproximação do Ocidente) e de poder (maior ou menor autonomia com relação à potência hegemônica ocidental), com maior ênfase nas primeiras⁷⁷².

Jânio Quadros, com sua posição de independência em relação aos partidos, teve uma margem maior de manobra. Utilizou, como já foi dito, a política externa para atrair segmentos mais à esquerda, enquanto promovia um ajuste ortodoxo da economia.

João Goulart, porém, não obstante seus esforços de moderação e de alguma aproximação com os Estados Unidos teve menos condições para mudar a política externa, tanto por causa das necessidades de desenvolvimento, que pediam a abertura de novos mercados, tanto por causa de seus compromissos com os trabalhadores, que o impediam de promover uma estabilização monetária. Com ele, as pressões dos sindicatos influíram sobre o governo, condicionando suas decisões políticas⁷⁷³. Além disso, no período parlamentarista, houve uma simbiose Congresso-Itamaraty, inclusive por causa das constantes trocas de gabinetes⁷⁷⁴.

Para o pragmatismo responsável, a questão principal era a aproximação com o Terceiro Mundo e as críticas à política externa vinham geralmente de segmentos de direita, que viam nela certos excessos terceiro-mundistas, muito embora houvesse mais consenso do que na década de sessenta com relação à linha a ser seguida.

A natureza do poder presidencial, por um lado, e o próprio fato de que havia a polarização acima descrita, por outro, influenciaram a possibilidade de inovações e colocaram-lhe limites por vezes bastante marcados. Havia na época uma “fragilidade dos esquemas de sustentação políticos” que dificultava e por vezes impedia a adoção de certas políticas, tanto no campo interno quanto no externo.

Na época de Jânio Quadros esses limites foram sutis, muito embora as tendências pessoais do Presidente tenham muitas vezes entrado em contradição com as dos grupos conservadores que o apoiavam. Não obstante ele logrou implementar decisões que entravam muitas vezes

⁷⁷² Ibidem, p. 267.

⁷⁷³ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 104.

⁷⁷⁴ Almeida, P. R. Op. cit., p. 194.

em contradição com as visões de seus aliados, muitas delas relacionadas com a política externa.

No período João Goulart, porém, os limites tornaram-se muito mais claros. No governo parlamentarista, o centro de decisões não se localizava na Presidência da República, mas no Congresso. E embora as relações entre o Presidente e o Primeiro-Ministro fossem boas, havia uma grande diferença nos princípios e objetivos de cada um.

Com a volta do regime presidencialista a situação mudou, tendo o Presidente assumido vários dos poderes antes atribuídos ao Congresso. Mas a situação interna e os embates entre as diferentes correntes acabaram tornando mais difícil o cumprimento de políticas estabelecidas.

Havia ademais uma função interna específica para a política externa. Com Jânio Quadros, ela foi mobilizadora e abriu amplo espaço polêmico, inclusive porque foi simétrica à disputa ideológica no âmbito interno. Com João Goulart, quando a situação interna foi ainda mais polarizada, era natural que a política externa se tornasse ainda mais polêmica, inclusive porque esteve acompanhada de ações consideradas mais radicais, tais como a nacionalização de empresas estrangeiras⁷⁷⁵.

Em consequência, para Jânio Quadros a política externa foi um trunfo de política interna, muito embora ela também tenha contribuído para as dificuldades que levaram à sua renúncia, provavelmente na tentativa de retornar à Presidência com maiores poderes. Enquanto isso, para João Goulart ela se transformou em um problema interno, já que os gabinetes sucessivos estiveram preocupados em apaziguar os conservadores

Para Jânio Quadros, a independência pôs-se com relação ao mundo e a política externa era um ativo político, utilizado para conquistar maior proximidade com segmentos nacionalistas, predominantemente de esquerda. Para João Goulart, ao contrário, a política externa contribuiu para a desestabilização do regime, em vista da maior internalização do conflito Leste-Oeste⁷⁷⁶ e da impossibilidade do governo brasileiro de convencer o governo norte-americano de que a defesa das reformas de base não representava a perspectiva de adoção de um regime socialista e de um alinhamento com a União Soviética.

Com relação à política externa, a dissensão também era muito grande no início dos anos sessenta. Na época de Jânio e principalmente durante

⁷⁷⁵ Idem, p. 308.

⁷⁷⁶ Ibidem. *Introdução de Celso Lafer*, p. 22.

o governo de Jango cada passo mais ousado tinha de enfrentar embates importantes.

A condecoração a Che Guevara, por exemplo, levou Jânio a enfrentar uma crescente oposição. A retomada das relações com a União Soviética provocou reações em vários setores, com episódios apaixonados como o rompimento de Augusto Frederico Schmidt com San Tiago Dantas.

Outra iniciativa que enfrentou resistência feroz foi o esforço de Jânio para mudar a posição anticolonialista do Governo brasileiro. As resistências internas foram tão grandes e as ligações com o *lobby* português tão fortes que Jânio acabou cedendo.

Mas foi a política brasileira com relação a Cuba que representou o maior foco de disputas internas. Durante a reunião de Punta del Este, que selou o destino de Cuba na OEA, por exemplo, as discussões internas foram muito acaloradas. E, ao regressar, San Tiago Dantas travou longo debate no Congresso brasileiro para defender sua atuação.

É bem possível, inclusive, que a atitude de San Tiago Dantas com relação a Cuba e a outros temas de política externa tenha levado o Congresso a rejeitar seu nome como Primeiro-Ministro de Jango.

A crise econômica do período de 1961 a 1964 foi intensa. Além disso, no momento da adoção da política externa independente a crise era sistêmica e muitos autores já haviam começado a falar do esgotamento do modelo de substituição de importações.

Efetivamente, para a retomada do crescimento econômico foi necessário modificar o modelo, já na época dos militares. No primeiro ano da política externa independente o PIB brasileiro tinha registrado o mais elevado crescimento desde 1947 (10,3%), mas no ano seguinte atingiu a 5,3%.

Por outro lado, o déficit das contas públicas já representava cerca de 30% da arrecadação total de 1961 e ele se agravou em 1962 e 1963, tendo chegado a 34% nesse último ano. A inflação também prosseguiu em escala ascendente, atingindo a 29,2% em 1960, 37% em 1961 e 51,6% em 1962.

Entre outras razões, a dramaticidade da crise no período deu-se porque na década de sessenta não havia um consenso com relação a como atacar a crise, ou pelo menos faltava uma capacidade do governo de adotar e implementar uma política consequente para ela.

Nesse contexto, é importante destacar a grande discussão em curso no início da década de sessenta sobre o papel dos recursos externos no desenvolvimento do país. No fim do governo de Juscelino Kubitschek, um período em que houve grandes volumes de investimentos estrangeiros no país, haviam aumentado as críticas com relação ao capital estrangeiro, como resultado dos esforços de alguns intelectuais, dos estudos do ISEB, da Frente Parlamentar Nacionalista, da União Nacional de Estudantes (UNE) e de certos empresários.

Basicamente, os críticos entendiam que as remessas de lucros eram excessivas e que elas, ao contrário dos empréstimos, constituíam uma permanente pressão sobre a economia e sobre o balanço de pagamentos. Além disso, diziam que os investimentos estrangeiros levavam ao controle da economia e dos recursos naturais do país⁷⁷⁷.

No caso de Jânio Quadros, a crise econômica brasileira precedera ao início de seu governo. Com efeito, quando este assumiu a Presidência, a inflação, o déficit fiscal e a dívida externa estavam muito altos (a última alcançava a US\$ 2,8 bilhões) e o governo tinha em depósito grande quantidade de excedentes de café para manter sua cotação internacional.

Jânio buscou enfrentá-la, abolindo taxas de câmbio preferenciais e subsídios, mas ao fazê-lo retirou do governo ingressos importantes. Também buscou reestruturar a dívida externa e obter créditos adicionais.

A taxa de inflação, contudo, elevou-se rapidamente. Ademais, Jânio não logrou aprovar no Congresso um projeto de lei que regulava a remessa de lucros, buscando incentivar os reinvestimentos. Ao invés disso, acabou sendo aprovado um substitutivo bastante restritivo ao capital estrangeiro.

Em torno desse tema, apareceram duas áreas de fricção com os países desenvolvidos e, sobretudo com os Estados Unidos: a passagem na Câmara de Deputados de uma lei que limitava a remessa de lucros para o exterior e a desapropriação de companhias norte-americanas.

Ambos os candidatos às eleições presidenciais de 1960 haviam prometido limitar a remessa de lucros. Em consequência, Jânio Quadros submeteu, em agosto, um projeto de lei que taxava os reinvestimentos em 10%, enquanto 30% de impostos incidiam sobre os lucros remetidos. Mas Celso Brandt apresentou um substituto muito mais radical, que acabou sendo aprovado pela Câmara.

⁷⁷⁷ Storrs, K. L. Op. cit.

O Senado, resistindo ao projeto Brandt, criou uma Comissão Mista para estudar a questão e acabou aprovando, em julho de 1962, um projeto menos limitativo. Mas Celso Brandt reintroduziu artigos de seu projeto anterior, limitando a remessa de lucros a 10% do capital investido, logrando aprová-lo na Câmara em agosto de 1962.

O Senado tentou restaurar seus artigos originais, mas quando o projeto foi remetido de volta à Câmara, ele foi considerado inconstitucional. João Goulart, porém, retornou o projeto ao Senado para promulgação, a qual acabou se dando em setembro de 1962. Mas o Presidente adiou sua regulamentação, a qual somente foi aprovada em janeiro de 1964. Ainda assim, como resultado da legislação, além de outros fatores como a inflação, os investimentos estrangeiros caíram da média de US\$ 112 milhões anuais no período 1956-1961 para US\$ 69 milhões em 1962, US\$ 30 milhões em 1963 e US\$ 28 milhões em 1964.

No caso das desapropriações, a questão se complicou com a iniciativa unilateral do Governador Leonel Brizola de desapropriar a Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da IT&T, em seu Estado, sem as compensações consideradas devidas pela empresa. Brizola já desapropriara em 1959 a subsidiária da American and Foreign Power Co (AMFORP) no Rio Grande do Sul e sugeriu que o mesmo se fizesse no Rio de Janeiro e em São Paulo. Outros governadores seguiram seu exemplo, criando embaraços pouco antes da visita de João Goulart aos Estados Unidos.

Goulart tentou temporizar e negociou a compra de propriedades da AMFORP e o reinvestimento da maior parte dos recursos no Brasil. Também criou uma Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias do Serviço Público – CONESP) para negociar a nacionalização de empresas de serviço público.

Quando finalmente se chegou a um entendimento e o Embaixador em Washington foi autorizado a assinar um memorandum de entendimento, Brizola e outros nacionalistas radicais o denunciaram, o que levou Goulart a não cumprir o contrato.

Com a renúncia de Jânio, João Goulart assumiu o poder e procurou de novo controlar a inflação e reestruturar a dívida externa. Celso Furtado formulou um plano trienal de desenvolvimento econômico para o Brasil, buscando um crescimento rápido e alguma estabilidade de preços.

Uma vez reinstaurado o presidencialismo, Jango tentou adotar a política econômica preconizada pela chamada “esquerda positiva”.

Com San Tiago Dantas e Celso Furtado, buscou combinar políticas anti-inflacionárias com um projeto desenvolvimentista.

San Tiago obteve novos empréstimos externos e o reescalonamento da dívida. Procurou também negociar um acordo com o FMI, além de abolir uma série de subsídios e estabilizar a moeda. Conseguiu ademais negociar um acordo para a compra de empresas elétricas norte-americanas.

Jango também buscou obter progressos na reforma agrária, submetendo um projeto de lei ao Congresso. A tentativa acabou falhando.

San Tiago logrou inicialmente manter os controles creditícios, mas teve de acabar cedendo às pressões para aumentos salariais. As denúncias de Brizola sobre o acordo com as subsidiárias das empresas elétricas acabaram levando Jango a denunciar o mencionado acordo. As negociações com o FMI foram interrompidas e o projeto de reforma agrária não foi aceito pelo Congresso.

Com o fracasso da fase positiva, as tentativas de Jango de controlar a economia e renegociar a dívida externa falharam. A inflação acelerou-se e o déficit público aumentou, levando o Governo a apelar para o controle direto de preços. O Governo também provocou grande reação do capital estrangeiro ao cancelar todas as concessões governamentais à indústria de mineração e ao considerar nacionais todos os reinvestimentos estrangeiros no Brasil, que alcançavam a metade do capital acumulado no país.

Apesar de restabelecidas as negociações com o FMI, em fevereiro de 1964, e marcadas para março as negociações com os credores europeus, a situação continuou a deteriorar-se até a tomada do poder pelos militares.

À época em que o Presidente Geisel chegou ao poder, a situação havia mudado muito. Os governos militares haviam logrado promover a modernização econômica brasileira, embora em moldes basicamente conservadores.

O sistema criara um tipo de estabilidade política que propiciara o chamado “milagre econômico”. Nos poucos anos que separaram a política externa independente do pragmatismo responsável, o Brasil deixara de ser um país tipicamente subdesenvolvido e altamente dependente e se transformara em uma nação relativamente industrializada e com uma participação internacional bastante maior.

É bem verdade que já havia algumas condições favoráveis a esse desenvolvimento por ocasião da política externa independente. Juscelino

Kubitschek lograra criar uma infraestrutura industrial razoavelmente desenvolvida, a qual subsistira à crise da época de Jânio e Jango e ainda persistia quando os militares tomaram o poder.

O período Geisel guardou muitos contrastes com o de Jânio e principalmente o de Jango. Talvez o principal deles tenha sido o fato de que a polarização política interna foi muito menor. As forças de esquerda haviam sido neutralizadas pela perseguição política e a oposição em geral sufocada pelo autoritarismo, tornando-se, porém, pouco a pouco mais presente com a abertura política, sobretudo ao fim do período.

O Governo Geisel deu-se ademais em um período em que a centralização e o autoritarismo dos anos trinta foram retomados, embora de maneiras novas. A polarização foi muito mais reduzida, uma vez que os opositores mais ferrenhos haviam sido mortos, exilados ou neutralizados. Em consequência, o debate interno foi muito mais limitado. Algumas questões mais importantes já haviam sido definidas e outras foram resolvidas na época, muitas vezes com o apoio da oposição.

Em consequência, a relação interna-externa foi menos evidente e a interinfluência entre ambos os mundos – o interno e o externo – mais sutil. Além disso, o novo potencial brasileiro gerou uma capacidade maior de atuação autônoma. Ao invés de ser construído a partir de situações externas, isto é, da maior possibilidade de articulação dos países em desenvolvimento, o poder brasileiro passou a ter uma dimensão predominantemente interna, embora exista naturalmente uma dimensão de subsídio internacional.

Geisel estava em uma posição privilegiada, já que praticamente não havia disputas ideológicas com relação à política externa e as que existiam não chegavam a aflorar publicamente. Foi esse um tempo de abertura política, em que se iniciou uma tímida articulação de segmentos da sociedade, mas na qual quem comandava o processo era o executivo, liderado por uma figura forte⁷⁷⁸.

Para Geisel, a independência externa, em função de sua política interna de abertura, dava-se, em última análise, com relação à doutrina de segurança nacional. A abertura ocorrida durante o pragmatismo responsável foi um processo gradual, mais controlado do que em outros países da América Latina.

⁷⁷⁸ Skidmore, *De Castelo a Tancredo*, p. 354.

Não obstante, aquela doutrina, que alguns viam como uma apropriação interna pela região e, mais especificamente, pelo Brasil da política externa norte-americana, foi perdendo cada vez mais terreno. Isso se deu tanto em considerações de política interna quanto no que tange à política externa.

Contudo, a diferença entre a estrutura do período populista do início da década de sessenta e a desenvolvida à época de Geisel é menor do que se poderia pensar a princípio. Na verdade, muitas das características dos anos sessenta repetiram-se, entre elas a violência política e a manipulação de votos.

No governo Geisel, não obstante as travas colocadas pelo autoritarismo e o pouco espaço para a dissensão interna, a política externa em si provocou pouca dissensão. A oposição tendeu a aplaudi-la em quase todos os seus lances e foram alguns militares e certos segmentos civis à direita do espectro que manifestaram resistências a ela.

Também a crítica com relação à política externa foi limitada e mesmo a resistência da direita como o ataque do General Frota, Ministro do Exército quanto à aproximação com a China, não bloqueou a liberdade de formular e executar. Mesmo a imprensa tendeu a apoiar a política externa, limitando-se a críticas esparsas, como nos casos da política africana e Itaipu⁷⁷⁹. Houve ademais um crescente interesse na convivência com outros mundos, inclusive com os países socialistas da África.

Os opositores atuaram de maneira mais sutil e implícita, encontrando, porém, espaço, por exemplo, no tema do reatamento com Cuba. Nesse caso, o governo atuou com muita cautela, não só porque não desejava acirrar a linha dura, mas também porque não queria dificultar além do necessário as relações com os Estados Unidos da América⁷⁸⁰.

No governo Geisel, a repressão foi sendo reduzida aos poucos. O Governo Médici havia sido o mais repressivo e o medo dominara toda a política, inclusive na elite. Os órgãos de segurança haviam ganho uma predominância muito grande e escapado ao controle das forças armadas. Por isso mesmo a descompressão do Governo Geisel teve de ser paulatina, tentando conter os excessos da extrema direita sem aliená-la de uma só vez.

⁷⁷⁹ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 309.

⁷⁸⁰ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 310.

Para tanto, Geisel buscou neutralizar a chamada linha dura, concentrando poder e ao mesmo tempo reduzindo a participação dos militares na administração civil. Buscou, em consequência, promover uma maior participação na vida pública dos chamados “órgãos intermediários” – a Igreja, a imprensa, as universidades e os trabalhadores.

A liberalização de Geisel e de Golbery teve altos e baixos, com uma abertura inicial seguida de muitos retrocessos. Nesse processo, além do governo, tiveram também influência a opinião pública e, sobretudo os segmentos acima mencionados.

Cada um a sua maneira, eles todos lutaram para promover a abertura política. A Igreja tornou-se mais atuante na luta contra a repressão, através da Confederação Nacional dos Bispos (CNBB), na cúpula, e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), na base. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) passou a exigir o primado do direito e a abolição da tortura.

Com a suspensão da “censura prévia”, surgiram novos semanários políticos de esquerda e a imprensa começou a dar destaque a notícias sobre tortura e direitos humanos. A universidade organizou protestos, principalmente a partir de 1977. Os trabalhadores, que haviam sido desmobilizados após as greves de 1968 começaram a construir um novo sindicalismo, tendo à frente Luiz Inácio da Silva, o “Lula”. Finalmente, um setor do empresariado, ressentido com a presença do governo na economia, iniciou uma luta pela liberalização.

Apesar dos altos e baixos, porém, o governo logrou efetuar uma descompressão controlada, trabalhando paradoxalmente de maneira autoritária para conter e inclusive reduzir o papel político dos militares. Buscava com isso o deslocamento dos chamados “continuistas” e a neutralização do papel das forças de segurança.

Geisel perdeu terreno nas eleições parlamentares federais e estaduais de 1974. Não obstante, as eleições indiretas para governador garantiram a vitória da ARENA nos governos estaduais e nas eleições municipais nas áreas mais desenvolvidas, em 1976.

Promoveu, porém, a promulgação de uma lei que proibia o uso do rádio e televisão na campanha política (lei Falcão) em junho de 1976. Também fechou o Congresso em abril de 1978, para introduzir, com o chamado “pacote de abril”, reformas constitucionais que tornassem a ARENA mais forte e freassem o progresso da oposição.

Com isso, logrou eleger seu sucessor, o General João Batista Figueiredo, por voto indireto, com a desistência da chapa dissidente da ARENA, encabeçada por Magalhães Pinto. Figueiredo e Aureliano Chaves obtiveram 355 votos no Colégio Eleitoral, contra 266 recebidos pelo General Euler Bentes Monteiro e Paulo Brossard.

Também revogou, no final de 1978, o banimento de 120 exilados políticos, embora os mais famosos exilados só tivessem sido reincluídos no processo político no Governo Figueiredo. Com isso, chegou a completar um ciclo inicial que acabou tornando menores as diferenças da situação política interna entre os dois momentos estudados.

Além das diferenças do momento político de Geisel com relação à PEI, também houve uma relação diferente entre a política interna e a externa em cada um. Na época de Geisel, o conservadorismo e o autoritarismo dominavam internamente, enquanto em questões externas o Brasil adotava uma posição considerada progressista.

À época do pragmatismo responsável, os partidos antigos haviam todos sido eliminados pelos militares, existindo legalmente apenas dois partidos – a Arena e o MDB. Geisel fora eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral que lhe dera 400 votos. Ulysses Guimarães, do MDB, que resolvera concorrer como anticandidato, obtivera 76 votos. A Arena o apoiava sem discussões, enquanto o MDB fazia-lhe a oposição possível, dadas as circunstâncias.

Enquanto isso, no primeiro ano do pragmatismo responsável o PIB cresceu menos do que nos anos anteriores.

Na época de Geisel, o próprio autoritarismo possibilitou a adoção e implementação de uma política de reestruturação econômica que logrou reverter a situação. A essa altura já arrefecera a discussão sobre o capital estrangeiro e o Brasil recebeu investimentos estrangeiros importantes no período. Também data desse período a opção de acelerar o endividamento externo, o que ajudou a manter o crescimento econômico, mas contribuiu para os problemas enfrentados pelo Brasil na década de oitenta.

Essas modificações levaram o Brasil, em meados da década de sessenta, de um modelo “puro” de substituição de importações para um modelo de “neutralidade de incentivos”, onde os efeitos negativos da alta

proteção às importações passou a ser neutralizado por desvalorizações cambiais e incentivos às exportações⁷⁸¹.

As modificações no modelo contribuíram para uma grande reestruturação econômica. Entre outros resultados, a participação dos produtos industrializados nas exportações, que era de menos de 5% em meados dos anos 60, havia chegado a mais de 60% no final da década de 70⁷⁸².

Os primórdios da participação do Estado na economia já datavam da época de Getúlio Vargas. Mas o controle absoluto dos militares e o aumento da participação do Estado na economia ajudou a criar uma situação de rápido crescimento econômico.

Contudo, talvez tenha sido a possibilidade de concentração de renda, ao invés da distribuição dos ganhos pela população, que tenha ensejado esse crescimento⁷⁸³. É sempre bom lembrar o moto de Delfim Netto, o todo poderoso Ministro da Fazenda da época de Médici “é preciso primeiro criar o bolo para depois dividi-lo”.

Entre o período Jânio-Jango e o início do governo Geisel, o Brasil havia passado por um processo de crescimento acelerado e de grande diversificação industrial. A capacidade exportadora do país havia sido multiplicada por mais de oito vezes, já que a soma das exportações e importações era de US\$ 2.6 bilhões em 1960 e passara para US\$ 21 bilhões em 1975.

O conteúdo das exportações também mudara substancialmente. A dependência da exportação de alguns poucos produtos agrícolas havia sido deixada para trás e as vendas ao exterior de produtos semimanufaturados e manufaturados havia crescido substancialmente.

A participação da exportação de produtos primários havia caído de 85,4% do total de exportações em 1964 para 57,6% em 1974 e a da exportação de produtos industrializados havia crescido de 14,3% em 1964 para 40% do total das exportações em 1974⁷⁸⁴.

O Brasil deixara, portanto, para trás os esquemas da primeira divisão internacional do trabalho, em que caberia aos países

⁷⁸¹ Abreu, M. P. e Fritsch, W. *Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira. Publicado em Sessenta Anos de Política Externa Brasileira- 1930-1990- Diplomacia para o Desenvolvimento*, p. 47.

⁷⁸² Idem.

⁷⁸³ Nazario, O. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy*, p. 103.

⁷⁸⁴ Idem, p. 7.

desenvolvidos a produção de bens industrializados e aos subdesenvolvidos a produção de bens primários. Inserira-se então nos moldes da segunda divisão, em que os países desenvolvidos mantinham o monopólio dos bens industrializados mais sofisticados, enquanto os países em desenvolvimento mais avançados produziam e exportavam bens industrializados mais simples, geralmente bens processados a partir de seus produtos de base, e os países mais pobres permaneciam como produtores e, sobretudo, exportadores de matérias-primas.

As condições econômicas mais vantajosas do Brasil ampliaram os instrumentos diplomáticos à disposição do governo em 1974. Mas problemas como o pagamento da dívida, em 1961, e a crise do petróleo, em 1974, levaram a movimentos diplomáticos específicos em cada momento.

A crise econômica da era Geisel foi muito diferente da época da PEI. O país também tivera um grande crescimento econômico no período anterior – na verdade muito maior no governo Médici que no governo JK. E vira igualmente reduzidas suas perspectivas de crescimento econômico.

Mas as razões da crise foram precipuamente exógenas. O mundo estava passando pela maior crise econômica desde a Segunda Guerra Mundial e o Brasil naturalmente sofreu seus reflexos. Mas, ao contrário da época de Jânio e, sobretudo de Jango, e embora também tivesse sofrido um repique inflacionário, o país continuou a crescer muito.

Esse crescimento era considerado imprescindível para que os militares se mantivessem no poder e, ao invés de um ajuste do tipo ortodoxo, que reduziria em muito o crescimento econômico, o governo Geisel preferiu reestruturar a economia, promovendo um novo processo de substituição de importações, com investimentos em novos setores – energia, insumos básicos e bens de capital.

Para financiar essa reestruturação, assentou-se em um tripé que incluía investimentos privados estrangeiros e brasileiros e amplos investimentos estatais. Além de investimentos, também buscou atrair novos financiamentos externos.

Já no primeiro ano do governo Geisel, o ciclo de crescimento iniciado com os militares parecia havia, porém, chegado a seus limites e o modelo anterior parecia fadado a exaurir-se. As importações haviam aumentado de US\$ 1.303 em 1966 para US\$ 6.192 em 1973. As exportações, por

sua vez, cresceram de US\$ 1.741 milhões em 1966 para US\$ 6.199 milhões em 1973.

Em 1974, porém, as importações brasileiras haviam superado grandemente as exportações. As primeiras haviam atingido a US\$ 12.6 bilhões, enquanto as segundas a US\$ 7.9 bilhões no mesmo ano. A confortável situação de superávit comercial de US\$ 438 milhões em 1966 havia-se transformado em um imenso déficit de US\$ 4.690 milhões em 1974, sendo a conta de petróleo responsável por 20% das importações totais. O déficit de serviços atingira a US\$ 2.4 bilhões, chegando o déficit em conta corrente a US\$ 6.8 bilhões.

A dívida externa saltara de cerca de US\$ 2.8 bilhões em 1961 para US\$ 6 bilhões em 1972, US\$ 12 bilhões em 1973 e US\$ 28 bilhões em 1974. O serviço total da dívida como uma porcentagem da exportação de bens e serviços saltara de 14.8% em 1971 para 41.9% em 1975.

As demandas da população eram também crescentes. É inclusive bem possível que os militares tenham começado a sentir-se compelidos a reabrir o regime, devido a sua inabilidade de satisfazer a essas demandas dentro de uma estrutura hierárquica⁷⁸⁵.

Exatamente quando já começava a tornar-se evidente a necessidade de ajustes estruturais, ocorreu uma grande crise econômica mundial. Foi ela provocada pelo embargo aos fornecimentos de petróleo aos Estados Unidos e às potências europeias, estabelecido em 1973 pelos países árabes membros da OPEP, e pela subsequente quadruplicação dos preços do produto, o que trouxe um novo componente ao processo.

O Brasil foi muito afetado por essa crise econômica internacional. Além do aumento dos preços do petróleo, houve uma redução geral dos preços internacionais de matérias-primas e um incremento do protecionismo dos países desenvolvidos e das cotações internacionais de seus produtos. Os problemas econômicos tornaram-se, em consequência, mais prementes para o Brasil do que as questões de segurança e as ameaças ideológicas.

Toda a infraestrutura econômica brasileira estava baseada no petróleo barato como o principal gerador de energia. Em resposta à crise, o governo decidiu reforçar o capital privado, instituindo incentivos à produção.

Essa “nova onda” do processo de industrialização voltou-se para programas de redução de importações em setores específicos (petróleo

⁷⁸⁵ Ibidem, p. 103.

e derivados e insumos industriais básicos, tais como metais não ferrosos e produtos químicos, inclusive fertilizantes), de produção de substitutos de energéticos importados (com destaque para o programa de produção de etanol, a produção de hidreletricidade e o programa nuclear) e de aumento de exportações (papel e celulose e produtos siderúrgicos) que tornou inclusive possível os grandes superávits comerciais atingidos a partir de 1984⁷⁸⁶.

Em alguma medida pelo menos, ela pode também ser vista como uma tentativa não apenas de reduzir a dependência externa em termos energéticos e de outros bens, mas também como um esforço para aventurar-se em áreas antes inexploradas pelos países em desenvolvimento. No limite, esse novo processo acabou encontrando resistências dos países mais avançados também por causa do aumento da concorrência com relação a produtos por eles produzidos, o que ajuda a explicar o grande aumento do protecionismo dos países ricos a partir dessa época.

Para promover o novo surto de transformações na economia, era, porém, necessário obter novos capitais e a poupança interna não era suficiente para proceder a essa reestruturação. O governo decidiu, em consequência, aumentar o endividamento externo, utilizando os excedentes gerados pela OPEP.

As mudanças no modelo econômico resultantes do chamado primeiro choque do petróleo não implicaram, pois, num ajustamento macroeconômico. Ao contrário, entrou-se num período que Barros de Castro denominou de “marcha forçada”⁷⁸⁷, com grandes investimentos de empresas privadas e estatais em setores tais como bens de capital e insumos industriais. Segundo Bacha, no período de 1974 a 1978 o Brasil optou por não provocar uma recessão como meio de enfrentar as adversidades externas⁷⁸⁸.

O governo também desenvolveu todo um novo sistema de promoção e financiamento das exportações, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores e da CACEX. Esse sistema incluía o estabelecimento de *tradings*, inclusive a Interbrás, subsidiária da Petrobras, para apoiar as exportações e transformou o Brasil no principal exportador entre os países em desenvolvimento.

⁷⁸⁶ Florencio, S. *Diplomacia para o Desenvolvimento*, p.83.

⁷⁸⁷ Barros, A. C. e Souza, F. E. P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*.

⁷⁸⁸ Idem, p. 82.

Além disso, a visão geral com relação à economia era muito diferente da época da política externa independente. Apesar dos problemas políticos existentes durante o pragmatismo responsável e do vai e vem da abertura política, havia uma confiança no destino econômico do Brasil que estava ausente durante a política externa independente.

O Chanceler Azeredo da Silveira assim resumiu esse sentimento: “O Brasil é um país que, por causa de seu tamanho, de seu potencial material e de sua vocação econômica terá uma importância crescente nas relações internacionais”⁷⁸⁹.

Esse desenvolvimento econômico dentro e fora de suas fronteiras está diretamente ligado à visão pragmática e ecumênica da política externa. Foi esse desenvolvimento que levou o Brasil a buscar, por exemplo, um lugar entre os fornecedores tradicionais aos países do terceiro mundo, já que nossa economia suplantava a da maior parte dos países em desenvolvimento.

O Brasil havia adquirido um grande potencial exportador de alimentos, de produtos semimanufaturados e manufaturados. Além disso, seus produtos eram mais adequados às necessidades do Terceiro Mundo, principalmente da África e do Oriente Médio do que os produtos sofisticados dos países industrializados. Seus preços eram competitivos, a produção mais simples e a qualidade boa. Entre esses produtos, destacavam-se os automóveis, navios, equipamento agrícola e eletrodomésticos.

Além da capacidade de exportar, destacava-se a possibilidade crescente de financiamento das exportações, através de empréstimos do Banco do Brasil, por exemplo. Os produtos brasileiros também eram mais adaptados ao clima tropical, uma vez que já haviam sido testados internamente em condições semelhantes⁷⁹⁰.

Na medida, porém, em que o Brasil foi aumentando sua produção industrial foi cada vez mais compelido a exportar. Isso se deu porque o mercado interno era restrito para sua produção crescente e se tornou cada vez mais necessário descobrir novos mercados.

Os mercados tradicionais brasileiros, isto é, os países desenvolvidos, eram importadores de produtos primários e colocavam, como foi

⁷⁸⁹ Vide Esperanças e Renovação Partem da França. Resenha II, nº VII, outubro, novembro e dezembro de 1975, p. 63.

⁷⁹⁰ Nazario, O. Op. cit, p. 29.

mencionado acima, grandes restrições às importações de produtos industrializados. Isso forçou o Brasil a buscar mercados não tradicionais, principalmente no Terceiro Mundo, uma área que havia sido ignorada pelos militares.

Eis aí outra diferença fundamental entre as situações internas prevalecentes em cada um dos dois momentos. Na época de Jânio e Jango, o país era um importador tradicional de produtos primários e não sentia pressões para modificar substancialmente esse papel. Durante o Governo Geisel, era grande a premência de garantir acesso a mercados e a recursos externos, principalmente, mas não apenas o petróleo.

C. Comparação entre as inserções internacionais e os conceitos do Brasil nos dois momentos

Uma comparação entre a inserção internacional e o conceito do Brasil durante a política externa independente e o pragmatismo responsável mostra muitas semelhanças, mas também muitas diferenças.

No que tange à inserção internacional, o Brasil era, em ambos os momentos, um país em desenvolvimento, inserido no mundo capitalista de modo periférico, com valores europeus e ocidentais predominantes, embora com grandes influências negras e indígenas, além de uma pequena influência do contingente asiático de imigrantes, principalmente japoneses, que se dirigiram principalmente a São Paulo.

Também nos dois momentos, era um país dependente de capitais e tecnologia estrangeiras para seu desenvolvimento. Possuía ademais uma baixa participação do comércio internacional em comparação com o Produto Interno Bruto.

Finalmente, em ambos os períodos predominava a ideia de que o país pode ser explicado pelo modo como se insere no mundo, mas a partir de como o mundo estava no país. Isto é, a política externa não pode ser vista como um elemento separado de influência sobre o país.

Ela era não apenas um instrumento para promover o desenvolvimento do país, mas estava subordinada ao feitiço da economia e da política⁷⁹¹. É verdade que, na época do pragmatismo responsável, essa visão estava

⁷⁹¹ Fonseca Jr., G. *Tese para o Curso de Altos Estudos do Itamaraty*, p. 19.

muito mais matizada do que durante a política externa independente, tendendo à reversão do paradigma da “diplomacia ausente”⁷⁹².

Por outro lado, durante a política externa independente, a agricultura brasileira tinha uma participação relativamente maior no produto final (18 % em 1960), com grande parte da população vivendo no campo, e o Brasil era predominantemente exportador de matérias-primas e importador de bens de capital e produtos industrializados. Ainda assim, o país já havia passado por um *boom* industrial, uma vez que a participação da indústria no PIB atingia a 32 % e a dos serviços 50 %.

Já durante o pragmatismo responsável, o Brasil havia-se transformado. Tinha-se registrado um “salto de poder”, resultante de vários anos de crescimento econômico acelerado, e havia grandes diferenças entre as situações políticas internas, como examinado anteriormente.

O Brasil passou a ser um país mais industrializado e urbano, uma vez que a participação da agricultura no produto caiu para 10 % e a da indústria subiu para 40 %, enquanto a dos serviços permaneceu igual. Ademais, o país transformou-se em exportador predominante de produtos industrializados, ainda que ligados a produtos primários.

C.1. Comparação entre as inserções e conceitos internacionais do Brasil em cada momento

Uma comparação entre as inserções e conceitos internacionais do Brasil durante a política externa independente e o pragmatismo responsável revela uma transformação relativa. Por um lado, o país cresceu e se transformou principalmente no que tange à dimensão populacional e econômica, mudando sua situação relativa em termos internacionais. Por outro lado, as modificações na política interna e principalmente externa do país tiveram um papel relevante em sua inserção internacional.

C.1.1. Fatores involuntários

Os fatores involuntários, que incluem as características permanentes e as que mudam a longo prazo no país, tiveram um papel relativamente menor. Isso se deu principalmente porque o espaço de tempo relativamente

⁷⁹² Idem, p. 20.

pequeno transcorrido entre os dois momentos não foi de molde a operar mudanças significativas na realidade brasileira.

Fatores permanentes

Ao se examinarem os fatores permanentes, é importante saber, sobretudo, como a situação geográfica e a extensão territorial influenciaram a política externa do país nos dois momentos, uma vez que esses fatores não mudaram. Ademais, o Brasil continuou a pertencer a um continente pacífico, sem guerras e com fronteiras definidas, o que lhe permitiu manter um nível baixo de gastos com defesa e dispensou as elites de preocupações com guerras, podendo concentrar-se na construção de potência.

Na época da política externa independente, a situação geográfica teve alguma influência na opção latino-americana, inclusive no acordo Jânio-Frondizi. O mesmo se deu com relação à África, principalmente a África Ocidental, considerada a vizinha do outro lado do Oceano Atlântico.

Mas a influência do fator geográfico foi menos poderosa em situações como a de Cuba, em que a proximidade relativa daquele país teve pouca importância até 1959. Depois da revolução cubana, porém, ela passou a ser maior, na medida em que a posição com relação a Cuba adquiriu importância no perfil externo do país⁷⁹³.

Durante o pragmatismo responsável, por outro lado, a situação geográfica teve uma influência positiva no que tange à aproximação com a África, principalmente, mas não só com Angola. Por outro lado, ela não foi suficiente para evitar o afastamento com relação a Cuba, questão em que predominaram as considerações ideológicas.

Finalmente, na disputa por causa de Itaipu, a proximidade geográfica acabou constituindo um entrave a mais nas relações do Brasil com a Argentina. Com efeito, foi o fato de que Itaipu se encontrava a montante daquele país que levou ao conflito.

Naturalmente, também contribuíram para ele razões históricas e políticas do momento. Com efeito, a decisão de resolver o conflito propiciou uma aproximação maior entre o Brasil e a Argentina. E a instauração da democracia nos dois países contribuiu para levar a

⁷⁹³ Fonseca Jr., G. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, p. 304.

esforços crescentes para a integração, que levaram ao acordo bilateral de integração, elemento originário do MERCOSUL.

A extensão territorial do país também influenciou a política externa dos dois momentos, talvez muito mais no segundo que no primeiro.

Fatores que mudam a longo prazo

Há grandes transformações dos mais importantes fatores que mudam a longo prazo – a população e o produto – entre os dois períodos. A população do país aumentou em quase 60% entre 1960 e 1975, passando de 70 para 110 milhões.

O produto interno bruto brasileiro, por sua vez, cresceu muito entre os dois momentos. O PIB *per capita* aumentou de 320 para 1000 dólares e a participação brasileira no PIB mundial subiu de 1,5 para 2,5%, ainda uma participação relativamente pequena, mas uma modificação considerável⁷⁹⁴. Além disso, o parque industrial diversificou-se e sofisticou-se no período.

Na década de sessenta, o Brasil era um país basicamente subdesenvolvido, exportador de produtos primários e com uma economia predominantemente agrária. Já havia sofrido alguns surtos de industrialização, principalmente no período de Juscelino Kubitschek, mas era limitada sua capacidade de participação e alavancagem internacional.

Já em meados dos anos setenta, o Brasil tinha vivido um surpreendente desenvolvimento econômico que o tornara predominantemente urbano, com uma economia muito mais complexa. Em decorrência da modernização do país, havia maior disposição de vários setores de participarem politicamente no sistema internacional, ainda que com limites⁷⁹⁵.

No período Jânio-Jango o país passou por severas dificuldades, embora o PIB tenha crescido bastante no primeiro ano, enquanto na época de Geisel já havia ocorrido o chamado “milagre econômico” dos governos de Costa e Silva e, sobretudo, de Garrastazu Médici, que levou o país em poucos anos a quase duplicar seu produto interno bruto. Mesmo com a desaceleração econômica resultante do primeiro choque

⁷⁹⁴ Idem, p. 307.

⁷⁹⁵ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 297.

de petróleo, esse produto ainda manteve uma taxa de crescimento muito alta em comparação com períodos anteriores e subsequentes.

Quanto à inserção econômica externa, o país estava, em ambos os momentos, bastante fechado ao comércio internacional. Com efeito, o coeficiente de importação, que já chegara a atingir a 22% entre 1920 e 1929, caíra em média para 6% entre 1961 e 1967 e alcançara 30% no período Geisel.

Nos anos 50, as exportações brasileiras estavam concentradas em três produtos principais: café, açúcar e cacau, sendo que o café cobria mais da metade do total. A participação dos produtos agrícolas, mesmo com a ascensão da soja e dos cítricos nos anos 70, declinou gradativamente, chegando a menos de 40 % nos anos 80⁷⁹⁶.

No caso das importações, por outro lado, os equipamentos industriais e combustíveis compõem desde o final dos anos 50 a maior parte das compras externas. E o comércio exterior, passou de um equilíbrio na década de sessenta, para um déficit substancial no início do Governo Geisel e tornou-se estruturalmente superavitário a partir da metade daquele governo⁷⁹⁷.

C.1.2. Fatores voluntários

As dificuldades brasileiras em implementar as reformas pretendidas e, sobretudo, em sanear a economia contribuíram para piorar o conceito internacional do Brasil à época da política externa independente. Enquanto isso, o grande crescimento econômico brasileiro e os esforços empreendidos pelo Governo Geisel para reestruturar a economia depois do primeiro choque do petróleo, tornaram o Brasil um grande pólo de atração do investimento externo, o que demonstra a boa imagem de sua economia.

Mecanismos de adoção das políticas

Existem algumas diferenças importantes entre os mecanismos de adoção de políticas em cada um dos dois momentos. No primeiro período considerado, o Brasil possuía um regime democrático-representativo,

⁷⁹⁶ Almeida, P. R. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*, p. 270.

⁷⁹⁷ Idem.

ainda que eivado de imperfeições, enquanto no segundo predominava um grande autoritarismo.

Essa diferença fundamental gerou uma série de outras que repercutiram sobre a inserção internacional do Brasil. No regime democrático representativo vigente durante a política externa independente, os mecanismos de adoção de políticas foram naturalmente mais descentralizados do que na época do pragmatismo responsável.

Além disso, melhorou muito entre os dois momentos a capacidade da elite brasileira de gerenciar o destino de potência a que estava voltado o país. Esses seriam o que A.C. Peixoto denomina os “trunfos subjetivos” do poder brasileiro: a continuidade da gerência econômica, a permanência do corpo de diplomatas brasileiros e a intenção militar de transformar o país em grande potência⁷⁹⁸.

Também logrou o Brasil alcançar maior unanimidade não apenas no que diz respeito aos ideais em si que estariam na base da política externa, mas também e, sobretudo, na direção que seria necessária seguir para alcançá-los.

Esforços para modificar a inserção do país

O governo Jânio Quadros significou um grande esforço para melhorar a inserção internacional do Brasil. Mas a crise institucional introduzida com a renúncia de Quadros significou um revés para a aspiração brasileira ao status de grande potência⁷⁹⁹.

C.2. Conceito internacional

C.2.1. Comparação entre os conceitos internacionais

À época da política externa independente não há dúvida de que o Brasil melhorou seu “status”, pelo menos no que diz respeito aos países em desenvolvimento, dos quais se via como um líder. Foi, sobretudo, muito atuante na Comissão de Desarmamento e nos esforços para a convocação da I UNCTAD.

⁷⁹⁸ Peixoto, A. C. *La Montée en Puissance*, p. 342.

⁷⁹⁹ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 103.

Tanto é assim que, em certo momento, iniciou inclusive uma campanha para eleger Vasco Leitão da Cunha ou San Tiago Dantas como Secretário-Geral da ONU no lugar de Dag Hammarskjöld, cuja renúncia os soviéticos pediam.

O próprio Embaixador do Brasil na ONU, Affonso Arinos, explicou em fevereiro de 1962 ao Senado brasileiro esse novo papel. Expôs que, na medida em que a Índia perdia terreno como líder democrático dos países em desenvolvimento, o Brasil estava tomando seu lugar, por causa de sua tradição pacifista, da consideração que provoca, da organização jurídica, da sua história democrática, de sua significação continental, de sua população e da capacidade de seus filhos⁸⁰⁰.

Devido à instabilidade na época da renúncia de Quadros e das mudanças ministeriais frequentes, esse papel de liderança provavelmente começou a ser encarado menos seriamente por outros países⁸⁰¹.

Por um lado, como se viu, houve alguns pontos positivos no conceito internacional brasileiro à época da política externa independente por se tratar de um regime democrático, muito embora a tendência do regime para a esquerda tenha assustado a certos segmentos internacionais, principalmente dos Estados Unidos da América.

Enquanto isso, à época do pragmatismo responsável, o regime autoritário brasileiro somava pontos negativos ao conceito internacional do país. É bem verdade que a paulatina abertura política trouxe otimismo e contribuiu para melhorar o conceito internacional do Brasil, pelo menos em termos relativos.

C.2.2. Influência do conceito internacional na adoção das políticas

A influência do conceito internacional na adoção das duas políticas deu-se, sobretudo no que tange, ao aumento do poder de barganha do Brasil no período. É claro que mais do que a modificação do conceito, o aumento do poder de barganha deveu-se à modificação do quadro internacional e à interação entre o interno e o externo, que veremos a seguir.

⁸⁰⁰ Storrs, K. L. Op. cit., p. 378.

⁸⁰¹ Idem.

D. Comparação entre as situações internacionais

Quando se examina a importância de fatores internos e externos para entender as origens da política externa de países periféricos como o Brasil, a tendência é atribuir a primazia às influências internacionais. É como se as modificações estruturais externas levassem a inovações e ao mesmo tempo ditassem suas limitações⁸⁰².

As chamadas forças profundas da sociedade brasileira, de natureza predominantemente interna, mas também condicionadas por questões internacionais, contribuíram para as mudanças na política externa. Elas levaram à adoção de políticas mais autônomas em momentos específicos. Embora o “marco estrutural” tenha sido favorável a políticas independentes depois do golpe militar de 1964, o Brasil optou por adotar uma política de alinhamento automático com os Estados Unidos. Mas as forças profundas levaram à rápida correção do anacronismo representado pela política externa adotada por Castello Branco.

Por outro lado, o panorama internacional por ocasião da política externa independente e do pragmatismo responsável foi propício à ampliação da autonomia dos países em desenvolvimento. Com efeito, esses foram momentos em que tais países, sobretudo às potências médias, tiveram maior margem de manobra no contexto internacional⁸⁰³.

O panorama internacional nos dois períodos mantinha estruturas semelhantes. Era dominado pela bipolaridade e pela Guerra Fria, portanto pelo conflito Leste-Oeste, embora a rigidez predominante no início da década de sessenta tivesse desaparecido em meados da década de setenta, com o desenvolvimento da *détente* entre as duas superpotências.

Esse conflito foi o primeiro ponto de referência das posições diplomáticas nos dois momentos, “sob três expressões: a) estruturador do próprio sistema internacional; b) gerador de problemas específicos, tais como a proliferação de armamentos, a distorção das funções das Nações Unidas; e c) definidor das variações da conjuntura”.

Ao conflito Leste-Oeste estava naturalmente ligada a questão do comunismo, sua natureza, seus objetivos e durabilidade. Em um mundo bipolar, ficava difícil evitar adotar uma posição quanto ao tema,

⁸⁰² Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 301.

⁸⁰³ Idem, p. 303.

principalmente no caso do Brasil, país de cultura predominantemente ocidental e situado no hemisfério ocidental⁸⁰⁴.

A situação internacional no momento em que a política externa independente foi adotada era muito tensa. A Revolução Cubana, em 1959, e a aproximação de Cuba da então URSS contribuíram para essa tensão. Ela continuou a crescer com a construção do muro de Berlim e atingiu seu ponto máximo com a crise dos foguetes de 1962, arrefecendo em seguida, com a instalação do telefone vermelho e a conclusão dos acordos para a proscrição de testes nucleares na atmosfera.

A política externa independente correspondeu, portanto, a dois períodos da cronologia normalmente adotada para descrever o relacionamento entre os Estados Unidos da América e a União Soviética: A Guerra Fria (de 1947 a 1962) e a coexistência e a distensão (*détente* -1963 a 1974).

O pragmatismo responsável, por sua vez, correspondeu à *détente* em transição para o que alguns autores chamam de a Segunda Guerra Fria. Pouco antes do pragmatismo responsável, por sua vez, em 1973, ocorreu a guerra de Yom Kippur, quando os Estados Unidos determinaram um alerta máximo das forças armadas. Ela foi, porém, seguida do entendimento representado pela Declaração de Helsinque, em 1975 e, de volta, da confrontação em Angola no mesmo ano⁸⁰⁵.

Uma posição quanto ao conflito Leste-Oeste foi, por conseguinte, a primeira questão com que se defrontaram os formuladores tanto da política externa independente quanto do pragmatismo responsável. Essa definição abarcava, porém, problemas mais específicos, pois o conflito Leste-Oeste condicionava também questões de confrontação regional ou local, como, por exemplo, a disputa entre o MPLA e a UNITA, em Angola.

Influenciava até mesmo questões internas, uma vez que “as duas superpotências tinham mensagens ideológicas universais. Essas mensagens diziam até mesmo respeito a opções sobre sistemas de governo, gestão econômica etc.”⁸⁰⁶.

Por outro lado, emergiam as questões Norte-Sul, que constituíam uma espécie de segundo capítulo da agenda⁸⁰⁷. A capacidade de articulação

⁸⁰⁴ Storrs, K. L. Op. cit., p. 174.

⁸⁰⁵ Fonseca Jr., G. Op. cit., pp. 305 e 306.

⁸⁰⁶ Idem, p. 306.

⁸⁰⁷ Ibidem, p. 304.

dos países em desenvolvimento em cada um desses dois momentos era determinante na definição e implementação dos temas desse segundo capítulo.

Mais além dessas características gerais, o panorama internacional dos dois momentos foi, contudo, marcado por grandes mudanças tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento. Tais mudanças, aliadas às situações internas específicas brasileiras examinadas acima, contribuíram para criar uma janela de oportunidade para o desenvolvimento de uma política externa mais independente no Brasil.

Ambos os momentos foram, porém, bastante diferentes e o universalismo possível foi também diverso. No primeiro deles, predominaram as transformações positivas. Novos centros de poder apareceram com o início à tendência de multipolarização econômica. Os principais centros não sofreram, contudo, crises profundas.

No que diz respeito às mudanças econômicas, elas se concentraram no mundo desenvolvido. O Japão e, principalmente, a Europa Ocidental emergiram como novas potências econômicas, criando uma contraparte econômica à hegemonia norte-americana.

O mundo em desenvolvimento, porém, apresentou mudanças menos significativas. Alguns países, entre eles o Brasil, registraram um nível razoável de industrialização, que parecia ser a principal, talvez a única maneira de escapar do subdesenvolvimento.

Os estudos da CEPAL após a Segunda Guerra Mundial, sob a batuta do argentino Raul Prebisch haviam mostrado a deterioração histórica dos termos de intercâmbio e vários países buscavam seguir esse rumo, através da substituição de importações.

No caso do Brasil, o surto de industrialização ocorrido no Governo Kubitschek havia sido interrompido no período Jânio-Jango e começava-se a discutir a possibilidade de esse modelo estar chegando a seu limite.

Já na área política, houvera mudanças tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento. Entre as duas superpotências, ocorreram inicialmente alguns progressos tímidos da *détente*, como, por exemplo, a visita de Krushev aos Estados Unidos em 1959, seguidos de dois momentos de tensão máxima – a construção do muro de Berlim, em 1961, e a crise dos mísseis de Cuba, em 1962 – que desembocaram em uma consolidação da *détente*.

Quanto aos demais países desenvolvidos, o ressurgimento econômico, aliado aos progressos da distensão, propiciou a adoção por parte de vários deles de políticas externas mais independentes com relação às grandes potências.

Entre elas, destaca-se a política externa japonesa, que modificou a aliança estreita com os Estados Unidos tendendo para uma maior neutralidade, embora tenha concluído um Pacto de Segurança com aquele país em 1960. Cite-se também a política do “grand dessein”, desenvolvida pelo General De Gaulle em contraposição à do “grande destino”, segundo a qual Kennedy previa uma ligação da Europa Ocidental e dos Estados Unidos na luta a favor da contenção (*containment*) da União Soviética.

No mundo em desenvolvimento, por sua vez, embora não tenha havido grandes mudanças econômicas, verificou-se uma verdadeira revolução política. Por um lado, com a independência de várias colônias europeias na África e na Ásia, desenhou-se uma nova aliança para o desenvolvimento, principalmente na África, surgindo uma nova liderança pan-africanista. Além disso, muitos dos países em desenvolvimento modificaram sua visão com relação à Guerra Fria, surgindo o neutralismo e o movimento não alinhado.

O neutralismo e o movimento não alinhado estão ligados ao colonialismo e ao nacionalismo afro-asiático, que teve seu início na Conferência Afro-Asiática de Bandung, realizada em abril de 1955. Posteriormente, várias conferências foram realizadas na África, entre 1958 e 1961, onde foram desenvolvidas ideias relacionadas com o conagraçamento da África em uma comunidade⁸⁰⁸.

Por outro lado, surgiu no seio da Organização das Nações Unidas, um poderoso bloco parlamentar. Os trabalhos desse grupo acabaram desembocando na realização da I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (I UNCTAD), já no fim do governo João Goulart e no início do governo Castello Branco.

No início da década de sessenta, o mundo desenvolvido encontrava-se no auge das transformações que haviam ocorrido desde a Segunda Guerra Mundial. Ao terminar o conflito, a Europa Ocidental estava em ruínas e os Estados Unidos emergiram como a única superpotência do mundo. Mas a expansão soviética logo dividira o mundo em dois campos em

⁸⁰⁸ Maranhão, J. Brasil-África, um Mesmo Caminho, p. 55.

conflito e a Guerra Fria e o impasse nuclear haviam dominado após a primeira explosão atômica soviética, em 1949.

Ao iniciar-se a nova década, a Europa Ocidental e, em menor escala, o Japão, haviam logrado recuperar-se. No caso da Europa Ocidental, a ajuda do Plano Marshall norte-americano e a criação do Mercado Comum Europeu, em 1958, haviam também contribuído para sedimentar essa nova realidade.

A União Soviética, por sua vez, com a conquista do átomo, os progressos da corrida espacial e principalmente um crescimento econômico impressionante, havia conquistado um novo espaço internacional. Esses progressos geraram um sentimento de perda de terreno por parte dos Estados Unidos da América, intensificado pela simpatia ao socialismo dos novos países independentes. Isso contribuíra para acirrar a corrida armamentista.

Os primeiros sinais da *détente* entre as duas superpotências haviam, porém, surgido, embora a construção do muro de Berlim, em junho de 1961 e a crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, tenham constituído dois dos momentos de maior tensão entre as duas superpotências desde o início da corrida armamentista.

A *détente* intensificou-se a partir de então, com a resolução da crise de Cuba, o fim da guerra da Argélia e a assinatura de um Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares firmado por Kennedy, Krushev e o Primeiro-Ministro britânico, Harold Macmillan, em agosto de 1963.

O desenvolvimento da distensão abriu novos espaços, tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento. O Japão reduziu sua proximidade com relação aos Estados Unidos da América. Firmou um pacto pelo qual os Estados Unidos garantiriam sua defesa, mas decidiu transformar-se em um gigante econômico e em um anão político. A França de De Gaulle, por sua vez, combateu a hegemonia norte-americana, com sua política do *grand dessein*.

O mundo em desenvolvimento estava-se transformando completamente. Na África, com a independência de uma série de novos países, surgiu o movimento pan-africanista, que preconizava uma aliança para o desenvolvimento da região. Na América Latina, vários países desenvolveram políticas externas mais independentes da tutela norte-americana.

Os países em desenvolvimento aumentaram grandemente sua participação em termos políticos. Na ONU, os países desenvolvidos mantiveram o controle do funcionamento do Conselho de Segurança, mas os países em desenvolvimento passaram a predominar na Assembleia Geral.

Em resumo, o panorama internacional tornou-se cada vez mais favorável ao aparecimento de políticas externas mais autônomas. Parece inclusive paradoxal que a política externa independente tenha surgido em um momento em que a *détente* estava dando seus primeiros passos e tenha sido substituída por um alinhamento automático no estilo do fim da Segunda Guerra Mundial, adotado pelo Governo Castelo Branco, quando a *détente* registrava grandes progressos.

É bem verdade que o surgimento da política externa independente deu-se em um contexto em que, com a independência das ex-colônias europeias na África, havia surgido um grande número de novos países. Esses novos desdobramentos criaram uma massa crítica maior e favorável à adoção de posições mais independentes com relação às superpotências, como atestam os progressos do movimento não alinhado e da diplomacia parlamentar dos países em desenvolvimento no seio da Organização das Nações Unidas.

Ademais, a PEI foi adotada em um momento em que a margem de manobra dos países latino-americanos era muito mais limitada que durante o pragmatismo responsável. Em vista do que precede, qualquer afastamento com relação aos objetivos da política externa norte-americana teve um significado maior naquele momento do que treze anos mais tarde.

O fracasso do ataque à Baía dos Porcos e a opção cubana de aliança direta com a URSS, haviam tornado os Estados Unidos muito mais sensíveis à possibilidade de uma nova derrota com relação à sua grande rival. Em consequência, embora estivessem dispostos a tolerar certo grau de independência e que até pregassem a modificação das estruturas arcaicas da América Latina para evitar o perigo comunista, essa tolerância acabava quando a independência parecesse, ainda que remotamente, pôr em risco a hegemonia da superpotência ocidental.

Além disso, em outros continentes a adoção de políticas externas mais independentes por parte de países em desenvolvimento deu-se mais em termos de discurso político do que concretamente, em termos

econômicos. No caso dos países africanos, por exemplo, as manifestações de independência de posições geralmente não correspondiam a uma maior independência econômica, já que as ex-colônias continuaram a depender de grandes concessões das antigas metrópoles.

Por outro lado, a revolução cubana trouxe um novo componente à situação. Em consequência, se no panorama global germinavam as condições para o desenvolvimento do neutralismo e do não alinhamento, no continente americano aquela revolução contribuiu para criar uma situação específica diferente. Os Estados Unidos aumentaram por um tempo a flexibilidade com relação a políticas externas independentes, mas ao mesmo tempo estabeleceram limites, deixando claro que não tolerariam outras Cubas no continente.

Ao mesmo tempo, essa tolerância foi diminuindo, como atesta, por exemplo, a política norte-americana de corte de financiamentos da Aliança para o Progresso ao governo federal de João Goulart. Também cresceu nos países latino-americanos a internalização da doutrina de segurança nacional que passou a fazer parte da política externa norte-americana, o que acabou desembocando no surgimento de um grande número de governos militares na América Latina.

A política norte-americana de resposta flexível previa uma ação intensa para combater surtos guerrilheiros. O conceito de segurança hemisférica foi reformulado, com uma nova “divisão do trabalho”, segundo a qual os EUA assumiriam a defesa regional no caso da agressão externa, enquanto as Forças Armadas latino-americanas seriam reequipadas para exercer um papel mais ativo na manutenção da paz e no desenvolvimento interno⁸⁰⁹.

Por um lado, o Presidente Kennedy demandava a solidariedade do hemisfério na confrontação Leste-Oeste. Ele criou a Força-Tarefa sobre a América Latina, vinculando seu mandato à confrontação ideológica e demandando dos países latino-americanos desenvolvimento de políticas compatíveis com os interesses norte-americanos, que freassem a influência soviética na região⁸¹⁰.

Por outro lado, grupos cubanos se formaram para lutar contra as ditaduras da República Dominicana, Nicarágua e Haiti, embora não constituíssem iniciativas oficiais. E na medida em que os governos da

⁸⁰⁹ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 138.

⁸¹⁰ *Idem*.

região rompiam com Cuba, seu governo se sentia mais à vontade para apoiar os movimentos guerrilheiros que começavam a se desenvolver em vários países latino-americanos. Cruzavam-se assim a crise econômica e social na América Latina com suas projeções no plano político⁸¹¹.

O início da década de sessenta foi, portanto, um período de definição⁸¹². Registrou-se, em consequência, um grande aumento do debate ideológico e um grande temor das “classes conservadoras com a ameaça subversiva. Os regimes parlamentares “burgueses” foram contestados por uma alternativa revolucionária, representada pela Cuba socialista e ao mesmo tempo desenhou-se uma nova doutrina, a de segurança nacional, que acabou levando a regimes autoritários⁸¹³.

A renúncia de Jânio Quadros e a tentativa de golpe militar contra a subida ao poder de João Goulart foram em consequência, não apenas um fenômeno interno do Brasil. Elas constituíram a manifestação de uma crise que se iniciava nas democracias da América Latina, onde o conflito entre Cuba e os Estados Unidos tornava-se paulatinamente um problema de política nacional dos países⁸¹⁴.

Por um lado, aqueles países resistiam em adotar medidas contra Cuba. Por outro lado, os Estados Unidos aplicavam pressões crescentes para obrigá-los a mudarem de posição⁸¹⁵.

No início do pragmatismo responsável, ao contrário, as mudanças foram mais negativas que positivas. Com efeito, a ordem que havia sido construída depois da Segunda Guerra Mundial parecia desmoronar-se, principalmente devido ao fim da quase dominação da cena internacional pelos Estados Unidos da América.

Do ponto de vista político, a *détente* entre as duas superpotências havia-se fortalecido, criando novos espaços de cooperação, tanto entre os dois países quanto entre os aliados a cada um dos blocos. Também registrou grandes progressos a cooperação entre os países em desenvolvimento, em uma série de foros internacionais.

O período do pragmatismo responsável correspondeu ao período que alguns autores chamaram de “da *détente* à Segunda Guerra Fria” (de 1975

⁸¹¹ Sader, E. *A Revolução Cubana*, p. 63.

⁸¹² Idem, p. 67.

⁸¹³ Almeida, P. R., Op. cit., p. 194.

⁸¹⁴ Moniz Bandeira. *Estado Nacional e Política Interna na América Latina*, p. 142.

⁸¹⁵ Idem, p. 151.

a 1979)⁸¹⁶. Contudo, muitas das conquistas da *détente* se mantiveram e nunca houve um retorno à situação anterior.

Entre os países em desenvolvimento, cabe destaque à ascensão da Organização de Países Produtores de Petróleo (OPEP). Ela não só permitiu a reversão da histórica tendência de deterioração dos preços internacionais das matérias-primas, mas trouxe, em meio à crise, esperanças para os países em desenvolvimento de reverter a ordem econômica internacional vigente através da atuação conjunta.

Do ponto de vista econômico, o dólar havia-se desligado do padrão ouro em 1971 e os Estados Unidos tinham instado seus principais parceiros a valorizar suas moedas. Foi também suspensa a livre conversibilidade do dólar em ouro.

A contínua ascensão da Europa Ocidental e do Japão, a qual havia introduzido o multipolarismo econômico, também se vira afetada pela crise do petróleo, já que tanto uma quanto o outro eram profundamente dependentes do produto.

Se nos anos sessenta era marcante a primazia norte-americana, em meados de setenta os Estados Unidos haviam perdido algo de sua centralidade internacional. Além disso, o Brasil já possuía no segundo período maior número de meios, inclusive econômicos, para desenvolver uma política universalista.

As melhorias econômicas atingiram apenas um pequeno grupo de países em desenvolvimento – os produtores de petróleo – e tanto os países desenvolvidos quanto os demais países em desenvolvimento sofreram a mais grave crise econômica desde a Segunda Guerra Mundial.

A reação dos países desenvolvidos, principalmente o aumento do protecionismo e das cotações internacionais dos produtos industrializados permitiu-lhes, na maioria dos casos, uma recuperação bastante rápida.

No caso dos países em desenvolvimento, dada a sua fragilidade estrutural, a crise atingiu proporções muito mais graves. Ela só não foi mais persistente porque o aumento da liquidez internacional de eurodólares e petrodólares permitiu-lhes aumentar seu endividamento, embora com consequências nefastas depois do segundo choque do petróleo e, sobretudo, durante a década de oitenta.

No meio da década de setenta, o panorama internacional era bastante diferente. No começo dos anos sessenta, a atuação dos países

⁸¹⁶ Seixas Corrêa, L. F. *Da Confrontação à Confrontação*, p. 7.

em desenvolvimento dera-se em um mundo claramente estruturado, em que predominavam as duas superpotências, embora estivessem surgindo novas forças econômicas internacionais entre os países desenvolvidos e novas forças políticas entre os países em desenvolvimento. As duas políticas apareceram ademais em momentos diferentes do processo de atuação dos países em desenvolvimento.

O processo de atuação dos países em desenvolvimento pode ser assim descrito: criação de uma teoria (a teoria cepalina de deterioração dos termos de intercâmbio), seguida da articulação diplomática dos países em desenvolvimento (a criação do G-77, vivida durante o período da PEI), para culminar na transformação das propostas de ação política concertada (da I UNCTAD em diante, já no período militar).

No meio da década de setenta, por outro lado, a ordem surgida depois da Segunda Guerra Mundial claramente estava-se desestruturando, principalmente, embora não só porque os Estados Unidos da América haviam perdido terreno comparativamente à situação de dominação quase total da cena internacional anterior. Com efeito, o dólar havia sido desligado do padrão ouro em 1971 e a economia norte-americana estava enfrentando problemas econômicos bastante significativos, com a redução de seu crescimento e competitividade no mercado internacional.

Esses problemas econômicos intensificaram-se com o embargo do petróleo por parte dos países da OPEP. Além disso, com a emergência da Europa e do Japão, decresceu a importância relativa norte-americana na economia mundial, não apenas porque a Europa e o Japão tinham-se recuperado economicamente, ocupando novos espaços antes reservados para os Estados Unidos, mas também porque este último país havia-se enfraquecido.

Com efeito, a coesão interna norte-americana havia diminuído com a Guerra do Vietnã e o abalo sofrido pelo escândalo de *Watergate* e pelo processo de *impeachment* contra Richard Nixon. Essa coesão interna foi também abalada com as disputas relativas à participação norte-americana no Vietnã e com a derrota norte-americana naquele país.

A desestruturação da ordem econômica atingiu em cheio os países em desenvolvimento, mas também abriu certos espaços de atuação, na medida em que esses países lutavam para superar a crise. Além disso, também o progresso da *détente* contribuiu para a abertura desses espaços.

As relações Leste-Oeste haviam chegado a um impasse muito instável. Isso levava Nixon a decidir que, embora continuasse a pretender a redução da esfera comunista, tal não constituiria um obstáculo para negociar com a URSS.

Isso foi benéfico para as políticas dos dois países. Do ponto de vista dos Estados Unidos, era possível dedicar-se a planejar sua saída do Vietnã. Para a URSS, que possuía exércitos nas suas duas fronteiras, tornou-se mais conveniente buscar soluções políticas, principalmente na medida em que os Estados Unidos aproximaram-se da China Comunista.

O fortalecimento da *détente* propiciou o fim da Guerra do Vietnã, um acordo sobre Berlim, o início do processo de paz entre Israel e os árabes, com a redução da influência soviética no Oriente Médio. Também levou aos acordos SALT-I, em 1972, e ao Acordo de Helsinki, já em 1975.

A emergência de novos centros de poder e a política do pentagrama do poder, defendida por Nixon, também contribuiu para abrir um maior espaço de manobra para os países em desenvolvimento, que se sentiam excluídos da nova conformação internacional. A diversificação das relações criou novos mecanismos de defesa e também novos mecanismos de projeção internacional para os países emergentes, entre eles o Brasil.

Quando o pragmatismo responsável foi adotado, a situação havia mudado. Além das manifestações políticas, o mundo começara a registrar situações concretas de independência, inclusive em termos econômicos. Entre todas a mais contundente foi o desafio da Organização de Países Produtores de Petróleo (OPEP) aos países desenvolvidos, principalmente aos Estados Unidos da América, com o bloqueio do petróleo.

Acresce que a união entre os países em desenvolvimento havia aumentado, não apenas em termos de alianças políticas, como no caso do movimento não alinhado, mas também na coordenação de políticas de desenvolvimento, no seio da Organização das Nações Unidas e da UNCTAD.

Na América Latina, a situação havia-se modificado bastante. Cuba havia consolidado sua relação com a União Soviética e desenvolvera-se economicamente. E o bloqueio contra a ilha começara a enfraquecer. O Peru fora o primeiro país a retomar relações com aquele país, seguido pelo Chile, com Salvador Allende, e pela Argentina, com Héctor Cámpora, em 1973. Os principais países do continente reataram com Cuba, com

exceção do Brasil, que manteve o alinhamento automático com os Estados Unidos na questão cubana⁸¹⁷.

Em consequência desse movimento, a ação internacional cubana passou a concentrar-se na África. Cuba apoiou o esforço angolano contra o colonialismo português em 1975 e em 1977 enviou tropas para conter a invasão da Etiópia pela Somália⁸¹⁸.

Também mudou a relação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, com a institucionalização dos conflitos entre o Norte e o Sul. Esse fenômeno ajudou a criar novas alternativas não só para pensar o sistema econômico, mas também para atuar dentro desse sistema, principalmente com o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, que foi muito mais importante durante o pragmatismo responsável.

⁸¹⁷ Sader, E. Op. cit., p. 69.

⁸¹⁸ Idem, p. 70.

Capítulo 2

Exame comparativo entre a política externa independente e o pragmatismo responsável

A. Comparação entre os discursos da política externa independente e do pragmatismo responsável

Diferenças com relação às políticas anteriores

Tanto a PEI quanto o pragmatismo responsável constituíram uma inovação no discurso e implementação da política externa brasileira, se comparados com as políticas externas que os antecederam⁸¹⁹. Conservaram, porém, as linhas básicas da política exterior iniciadas por Getúlio Vargas e Kubitschek, intensificadas durante a política externa independente, suprimidas após o golpe de estado de 1964 e paulatinamente retomadas a partir do governo Costa e Silva⁸²⁰.

A inovação não se deu porque ambas constituíram ferramentas para auxiliar o desenvolvimento do país. Na verdade, desde 1930, com o primeiro governo de Getúlio Vargas, a promoção do desenvolvimento foi o objetivo central da política externa brasileira e mesmo antes já havia uma preocupação com as questões de desenvolvimento⁸²¹.

⁸¹⁹ Fonseca Jr. G. *Mundos Diversos, Argumentos Afins in A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, p. 293.

⁸²⁰ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 19.

⁸²¹ Horácio Lafer, por exemplo, deixou isso claro quando, como Ministro das Relações Exteriores de Washington Luiz, ao atuar na 1ª Conferência Internacional sobre Tratamento de Estrangeiros, convocada pela liga das Nações em dezembro de 1929, buscou “dar a países subdesenvolvidos como o Brasil meios reconhecidos legalmente como válidos no plano internacional para enfrentar

O que levou às diferenças com relação a suas antecessoras foi a necessidade de efetuar mudanças para continuar a perseguir o ideal de desenvolvimento e de se adaptar aos câmbios ocorridos nos panoramas interno e internacional. Tais câmbios levaram o país a buscar uma maior “autonomia na dependência”⁸²² com relação aos Estados Unidos, evitando porém opções radicais, pois o Brasil pretendia manter-se como um país ocidental e capitalista. Essa foi a principal afinidade entre a política externa independente e o pragmatismo responsável⁸²³.

Em ambas esteve presente a ideia de que a maior “mobilidade vertical” do Brasil levaria a uma mudança nas relações com os Estados Unidos. Não obstante, o caminho de busca da autonomia apresentou diferenças, relacionadas não só com as especificidades dos momentos internos e internacionais, mas também com os meios concretos existentes em cada momento para implementar políticas mais autônomas.

Para entender as modificações ocorridas na política externa brasileira nos dois momentos, foram estudados separadamente, nas Partes I e II da presente tese, os antecedentes, a política interna, a inserção internacional do Brasil e o momento internacional nos dois períodos. Também foram examinados o traçado e a implementação da PEI e do pragmatismo responsável.

Como disse Helio Jaguaribe, a “permissibilidade” não impõe a inovação⁸²⁴. Em consequência, ficou claro que, embora a situação internacional tenha tido uma influência considerável nas duas políticas externas, as conjunturas internas foram determinantes para sua adoção. Isso explica como uma inovação possível em meados de 1950 somente ocorreu em 1961, enquanto outra novidade factível no início dos anos setenta aconteceu em 1974⁸²⁵.

Mas como além de entender cada uma das duas políticas externas o presente trabalho pretende compará-las, foi estabelecida, no Capítulo 1 da Parte III, uma comparação entre os ambientes de cada uma delas. Nele foram examinadas as diferenças e semelhanças entre os antecedentes e as

práticas comerciais injustas de países desenvolvidos. Vide Horácio Lafer. *Perfis Parlamentares*. n° 38, p. 57.

⁸²² Fonseca Jr. Op. cit., p. 301.

⁸²³ Idem, p. 303.

⁸²⁴ Jaguaribe, H. *Novo Cenário Internacional*, pp. 40 e seguintes.

⁸²⁵ Fonseca Jr, Op. cit., p. 302.

situações internas bem como entre as inserções e situações internacionais nos períodos de 1961 a 1964 e de 1974 a 1979.

Não há dúvida quanto à existência de mudanças em comparação com as políticas externas anteriores a ambas. Há, porém, divergências quanto a sua magnitude.

Alguns autores consideram a PEI pouco significativa⁸²⁶, pois desde Getúlio Vargas a política externa já servira de apoio ao projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro. Segundo eles, talvez a PEI tenha acrescentado à equação anterior o fato de que pretendeu contentar as bases mais progressistas da coalizão que elegeu Jânio Quadros. Enquanto isso, aos mais conservadores agradaria a adoção de uma política econômico-financeira ortodoxa.

Essa linha de raciocínio não explica, porém, a manutenção da PEI no governo João Goulart⁸²⁷. A favor dela existe o fato de que, em um governo mais à esquerda, não faria sentido inverter a direção da nova política externa. Em consequência, de uma vantagem para a política interna, a PEI passou a representar uma dificuldade adicional para o governo, ante a resistência dos segmentos mais conservadores.

Um segundo grupo de autores vê na PEI uma mudança significativa na política externa brasileira⁸²⁸. Considera-a um “fragmento destacável de suas adjacências históricas, ilhado entre dois períodos de “conservadorismo diplomático”⁸²⁹, e entende que, dentro do paradigma iniciado em 1930, ela representou uma política condizente com o lugar que o Brasil pretendia ter no mundo. Há inclusive quem a veja como a primeira mudança significativa na política externa brasileira desde o Barão do Rio Branco⁸³⁰.

O autor desta tese concorda com o segundo grupo, entendendo que a PEI agregou ao bilateralismo tradicional e ao regionalismo da Organização Pan-Americana um novo regionalismo latino-americano, que excluiu os Estados Unidos. Agreguem-se-lhe um novo multilateralismo, que se

⁸²⁶ Entre eles Amado Cervo.

⁸²⁷ Essa manutenção foi claramente afirmada por Affonso Arinos, Ministro das Relações Exteriores de João Goulart durante a XVI sessão da Assembleia Geral da ONU, duas semanas após a posse de João Goulart. Vide *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 139.

⁸²⁸ Entre eles Storrs, K. L. *Brazil's Independent Foreign Policy*, p. 170 e Saraiva, J. F. S. em “Brazil's Foreign Policy Towards Africa”, p. 108.

⁸²⁹ Brito Cruz, J. H. *Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira*, p. 10.

⁸³⁰ Nazario, O. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy*.

notabilizou principalmente na Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas. Finalmente, acrescenta-se-lhe a universalização da política externa, com um esforço para desenvolver relações com o mundo.

A PEI também introduziu um novo “oportunismo diplomático”, dentro do objetivo de transformação em potência que já vinha desde Getúlio Vargas. Esse “oportunismo” usou a ação grupal não só para promover a solidariedade conjunta, mas para aumentar o papel do Brasil nas grandes decisões que afetavam a vida das nações⁸³¹. Consubstanciou-se inclusive na utilização dos foros multilaterais como fontes de informação, para expandir os contatos bilaterais e promover a presença internacional brasileira⁸³².

Mas o oportunismo de Getúlio Vargas nasceu de uma ambiguidade psicológica no sistema internacional, pois uma vez que ficou definida a hegemonia norte-americana terminou a possibilidade brasileira de obter vantagens dos Estados Unidos e da Alemanha. Enquanto isso, na PEI e, mais tarde, no pragmatismo responsável, a ambiguidade tornou-se objetiva e se deslocou para o sistema interno⁸³³. A existência dos dois Brasís de Jacques Lambert passou a ser “material para uso diplomático” e a forma básica de presença do Brasil no mundo. Com uma atitude de país rico em foros como o GATT e o FMI e de país pobre em foros como a UNCTAD⁸³⁴. Dito de outra maneira, o Brasil tornou-se ao mesmo tempo força e fraqueza, dependência e autonomia⁸³⁵.

Não cabe dúvida que Jânio Quadros falou em operar uma grande transformação⁸³⁶, em um período de redefinição das percepções do Estado brasileiro no que tange às suas possibilidades de ação. Essa redefinição levou à primeira modificação nas relações com os Estados Unidos depois da Segunda Guerra e a alterações nas relações com Portugal⁸³⁷, mas,

⁸³¹ Moura, G. e Soares de Lima, R. *A Trajetória do Pragmatismo*, p. 9.

⁸³² Selcher, W. *Brazil's Multilateral Relations*, p. 279.

⁸³³ Fonseca Jr., G. Op. cit.

⁸³⁴ Observações de Perez Llana, em intervenção oral em seminário na UnB, em dezembro de 1980, apud. Fonseca Jr, G.

⁸³⁵ Peixoto. *La Montée en Puissance du Brésil*.

⁸³⁶ Em seu artigo na revista “Foreign Affairs”, Jânio Quadros disse: “Abandonamos a diplomacia inócua e subsidiária de uma nação unguida de interesses dignos, mas estrangeiros”.

⁸³⁷ Saraiva, J. F. S. Op. cit., p. 108.

segundo San Tiago Dantas, existiu também a preocupação de não tornar radical esse corte⁸³⁸.

No caso do pragmatismo responsável, por outro lado, a divergência quanto à diferenciação comparativamente às políticas anteriores é menor. Existem aqueles que apontam na política externa de Costa e Silva e Garrastazu Médici várias das características principais do pragmatismo responsável. Para tais autores, as políticas externas dos dois Presidentes constituíram um pragmatismo sem esse nome, o que tiraria algo do caráter inovador da política externa de Ernesto Geisel.

Mas a maior parte dos observadores atribui ao pragmatismo responsável um lugar de destaque na história da política externa brasileira. Para eles, a política externa do Governo Geisel seguiu um caminho mais denso, tornando realidade muitos dos projetos delineados pela PEI ou que estavam presentes no seu discurso, mas não chegaram a ser totalmente implementados.

Em 1974, as atitudes novas foram evidentes: houve um afastamento da proposta doutrinária vigente e fez-se a crítica implícita do “ideologismo” anterior. Contudo, os textos oficiais sublinharam a continuidade da diplomacia do governo militar⁸³⁹.

Comparação entre as características gerais das duas políticas

Em termos de modelos de política externa, a PEI e o pragmatismo responsável estão muito próximos. Isso é evidenciado por autores como Gelson Fonseca Jr, que menciona três modelos básicos de política externa no pós-guerra: a) ocidental puro, de Eurico Gaspar Dutra e Castello Branco; b) ocidental qualificado, de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek; e c) ocidental autônomo, de Jânio Quadros e João Goulart e de Ernesto Geisel⁸⁴⁰.

Amado Luiz Cervo, por outro lado, divide a política externa brasileira desde 1930 em duas fases: 1º) de 1930 a 1967, em que predominou a luta entre o nacionalismo e o liberalismo; e 2º) de 1967 a 1993, que

⁸³⁸ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 294.

⁸³⁹ Idem.

⁸⁴⁰ Fonseca Jr. *O Pensamento Brasileiro em Relações Internacionais: O Tema da Identidade Nacional (1950-1995)* in *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, pp. 271 e 272.

viu o reforço e o colapso do nacionalismo, seguido do regresso ao liberalismo⁸⁴¹.

Ambas as políticas externas representam, pois, uma escolha semelhante no âmbito do debate, que se prolongou no Brasil desde 1930, e principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, até a queda do muro de Berlim. De um lado, a política americanista, introduzida pelo Barão do Rio Branco, embora em um contexto completamente diferente, que defendia uma aproximação com os Estados Unidos. De outro lado, a política independente ou nacional-desenvolvimentismo, que pregava maior autonomia com relação aos Estados Unidos da América e uma colaboração com os países em desenvolvimento⁸⁴². Ambas preferiram a segunda das opções.

Elas se inserem ademais em uma fase da política externa brasileira, que se prolongou dos anos 50 até princípios dos anos 80, denominada “diplomacia ativa do desenvolvimento”, em que o Brasil defendeu a necessidade de uma nova ordem econômica internacional. Os temas internacionais foram vários, principalmente os de natureza comercial e financeira, e se sucederam as negociações de exceções – tratamento especial e diferencial, não reciprocidade. Nessa fase predominou o pensamento cepalino e terceiro-mundista, favorável a uma política protecionista, que entrou em colapso com a crise da dívida⁸⁴³, embora suas bases só tenham sido mudadas a partir de 1990.

Os principais objetivos da PEI foram a independência econômica e o desenvolvimento através do controle interno da economia nacional e do comando de fatores externos, de maneira a tornar possível uma conciliação entre a democracia representativa e reformas sociais⁸⁴⁴. Já o pragmatismo responsável preocupou-se principalmente com o primeiro dos dois objetivos.

Cabe destacar que a PEI: a) abriu caminho para uma política mais independente, embora alguns antecedentes tenham-se registrado no passado⁸⁴⁵; b) introduziu uma cooperação maior com os países em desenvolvimento, principalmente com relação ao tema do

⁸⁴¹ Cervo, A. L. *Relações Internacionais do Brasil in Desafio Internacional*, pp. 31 e seguintes.

⁸⁴² Jaguaribe, H. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, pp. 221-296.

⁸⁴³ Almeida, P. R. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*, p. 254.

⁸⁴⁴ Black, J. K. *United States Penetration of Brazil*, p. 39.

⁸⁴⁵ Esses momentos de independência fora estudados no item A, Capítulo 1, Parte I.

desenvolvimento econômico e social, sem renunciar à sua inscrição no mundo ocidental. A Operação Pan-Americana foi um antecedente importante, mas a cooperação esteve mais adstrita à América Latina, não incluindo os países em desenvolvimento africanos e asiáticos; c) representou um esforço de universalização da política externa brasileira. Além do maior contato com os países em desenvolvimento, a PEI retomou as relações com a União Soviética e os países da Europa Oriental, bem como ensaiou uma aproximação com a China; e d) introduziu um discurso anticolonialista mais ativo na política externa brasileira, muito embora em termos práticos os laços tradicionais com Portugal tenham impedido maiores avanços nessa direção.

A PEI enfatizou o discurso político, pois nessa época a *détente* apenas começava a abrir possibilidades de maior independência e as questões do momento eram predominantemente político-ideológicas. A PEI foi introduzida no auge da Guerra Fria e por duas vezes, nas crises de Berlim e dos mísseis em Cuba, houve perigo de confrontação armada entre as duas potências. Também os países em desenvolvimento iniciavam uma articulação que levou à criação do G-77 e desembocou na formulação de propostas mais definidas a partir da I UNCTAD.

Além disso, tinha uma clara preocupação de equidistância com relação aos dois blocos. Para ela, o mundo estava dividido em duas correntes que poderiam ameaçar a liberdade dos países em desenvolvimento: o mundo do comunismo internacional, que suprimia a liberdade e era inaceitável, e o mundo do capitalismo internacional, que tendia a reprimir a riqueza e sustar o desenvolvimento brasileiro⁸⁴⁶.

Mas a PEI também teve motivações econômicas. No início dos anos sessenta, o Brasil passou por uma crise de balanço de pagamentos, provocada pela repatriação de capitais, pagamentos de *royalties* e problemas nas exportações de café, responsáveis por 2/3 do total das vendas ao exterior. Foi, pois, necessário buscar novos mercados para produtos primários e manufaturados, principalmente na América Latina, África e Europa Oriental⁸⁴⁷.

⁸⁴⁶ Vide declaração do Ministro das Relações Exteriores de Jânio Quadros, Affonso Arinos de Mello Franco, ao falar da questão de Cuba na Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Apud Storrs, K. L. Op. cit., p. 317.

⁸⁴⁷ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, apud Saraiva, J. F. S., p. 109.

O pragmatismo responsável, por sua vez, foi além da política externa independente em quase todas as suas características. Com efeito, ele: a) embora sem jamais desafiar diretamente a aliança estratégica tradicional com os Estados Unidos, desenvolveu uma política externa autônoma com relação àquele país em campos como o militar, mediante a ruptura do Acordo Militar; o nuclear, desafiando a política de contenção defendida pelos Estados Unidos; e o da relação com outros países desenvolvidos, principalmente Alemanha e Japão; b) intensificou a cooperação com os países em desenvolvimento, sobretudo quanto a políticas comuns sobre o tema do desenvolvimento. Além da América Latina e África Subsaariana, também se desenvolveu enormemente a cooperação com o Oriente Médio, uma região com a qual o Brasil tivera relações muito tênues até então; c) o esforço de universalização foi muito grande, destacando-se o reconhecimento da independência das antigas colônias portuguesas e a aproximação com a China. As relações com Cuba, porém, ao contrário da época da política externa independente, não foram retomadas, continuando a representar um tabu para os militares; e d) o discurso anticolonialista atingiu um ponto alto, enquanto os remanescentes do mundo colonialista eram destruídos no período, com a independência das ex-colônias portuguesas.

Em termos absolutos, o pragmatismo responsável percorreu um caminho maior que a PEI. Em termos relativos, porém, a questão é mais complexa. Em 1960, o país não estava suficientemente maduro nem possuía os meios para a inovação que o projeto internacional iniciado por Jânio recomendava, havendo um hiato entre a teoria e a prática⁸⁴⁸. Mas ambas as políticas convergiram na ampliação dos horizontes diplomáticos do Brasil e nesse sentido o pragmatismo responsável continuou e resgatou a política externa independente⁸⁴⁹.

Há ainda algumas especificidades no que tange à macroconcepção da política externa. No fim da década de sessenta e início dos anos setenta, dois cientistas políticos – Bradford Burns e Celso Lafer – apontavam duas opções doutrinárias para a política externa brasileira. Para Burns, a opção era entre uma política “nacionalista”, que correspondia à PEI, e outra “tradicionalista”, que defendia a vinculação ocidental. Para Lafer,

⁸⁴⁸ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 295.

⁸⁴⁹ Seixas Corrêa, L. F. *Da Confrontação à Confrontação*, p. 55.

a opção era entre uma política “universalista” e outra “regionalista”⁸⁵⁰. Em ambos os casos, a bipolaridade e as ligações com o mundo ocidental representavam o marco central da política externa.

Ao examinar a política externa independente, Burns viu na coligação ocidental o limite para a visão nacionalista. Celso Lafer, por sua vez, lembrou que a probabilidade de o Brasil abandonar essa coligação era pequena e, caso isso ocorresse, as consequências seriam graves do ponto de vista norte-americano, o que permitiu margem de manobra suficiente para a PEI⁸⁵¹.

Para Lafer, a subordinação do conflito Norte-Sul ao conflito Leste-Oeste obstruía um remanejamento básico do sistema internacional, dificultando uma frente comum dos subdesenvolvidos com relação aos desenvolvidos. Em consequência, o obstáculo ao universalismo dava-se em termos sistêmicos, sendo a tendência natural de atuação do Brasil dentro do sistema sub-regional. Mas nesse sistema, a tentativa de agir autonomamente encontrava a barreira da hegemonia norte-americana⁸⁵².

Atuando dentro desses limites concretos, ambas as políticas tentaram fazer da universalização o objetivo básico da política externa brasileira. No primeiro momento, em plena Guerra Fria, a dificuldade foi maior do que no segundo, quando a *détente* já realizara progressos marcantes.

Há posições e, sobretudo, práticas relativamente diferentes da política externa independente e do pragmatismo responsável no que tange à Guerra Fria (relações Leste-Oeste) e às relações dos países em desenvolvimento com os países desenvolvidos (questões Norte-Sul).

A PEI condenava a Guerra Fria, tanto porque conduziu à corrida armamentista quanto porque foi “castradora” de novas ideias⁸⁵³. E também porque levou ao desvio de recursos, que poderiam ter sido melhor utilizados, e organizou o mundo em torno da disputa de poder, impedindo os propósitos da Carta da ONU com o chamado “veto invisível” e transplantando o conflito global para as crises regionais⁸⁵⁴.

A PEI reforçou a ideia, já enunciada pelo chanceler de Juscelino Kubitschek, Horácio Lafer, de que “o Brasil tem outros pontos

⁸⁵⁰ Fonseca Jr., G. Op. cit., pp. 296 e 297.

⁸⁵¹ Lafer, C. *Uma Interpretação do Sistema de Relações Internacionais do Brasil in Lafer e Peña, Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*.

⁸⁵² Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 298.

⁸⁵³ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 313.

⁸⁵⁴ Idem, pp. 313 e 314.

cardeais”, além de Leste e Oeste⁸⁵⁵, considerando necessário ao Brasil situar-se acima do conflito e evitar atitudes ideológicas⁸⁵⁶. Essa posição correspondeu à visão da opinião pública, pois uma pesquisa de opinião conduzida pouco antes da eleição de Jânio Quadros mostrou que 63% dos entrevistados preferiam a neutralidade do Brasil na Guerra Fria⁸⁵⁷.

Além de criticar a Guerra Fria, a PEI procurou também transformar a agenda internacional de duas maneiras. A primeira, típica dos países em desenvolvimento, valorizou os instrumentos multilaterais, exaltando a ONU como o único organismo capaz de assegurar o equilíbrio entre as forças opostas e garantir a paz⁸⁵⁸. Enfatizou a articulação parlamentar de pequenas e médias potências, que se uniam para buscar o desarmamento, o desenvolvimento econômico e a descolonização⁸⁵⁹.

A segunda tentou modificar a agenda internacional, mediar as disputas entre as superpotências e fazer propostas racionais. Entre elas, destaque-se a ideia lançada pelo Brasil no Comitê de Desarmamento de celebrar um tratado multilateral de não agressão⁸⁶⁰.

Quanto às questões Norte-Sul, a PEI enfatizou os obstáculos à solidariedade dos países desenvolvidos para com os países em desenvolvimento e à solidariedade dentro dos primeiros⁸⁶¹. Em consequência: a) criticou a especialização dos países em desenvolvimento em matérias-primas, instando a que sua estrutura econômica se tornasse semelhante à dos desenvolvidos e sugerindo a criação de uma agência especializada em desenvolvimento industrial; b) propôs o aumento dos fluxos financeiros para os países em desenvolvimento, sem condicionantes políticos, apoiando a criação de um Fundo de Capital das Nações Unidas, que desviasse um % dos recursos despendidos em armamentos para esse fundo; e c) criticou a estrutura do comércio internacional, buscando estabelecer, através da UNCTAD, condições para uma nova divisão internacional do trabalho⁸⁶².

⁸⁵⁵ *Ibidem*, p. 314.

⁸⁵⁶ Vide mensagem de Jânio Quadros ao Congresso Nacional em 1961.

⁸⁵⁷ Black, J. K., *Op. cit.*, p. 38.

⁸⁵⁸ Seixas Corrêa, L. F. *Op. cit.*, p. 146.

⁸⁵⁹ *Idem*, p. 163.

⁸⁶⁰ Fonseca Jr., G. *Op. cit.*, p. 315.

⁸⁶¹ *Idem*, p. 316.

⁸⁶² *Ibidem*, pp. 317 e 318.

A posição brasileira durante a PEI pode ser classificada de “não alinhada no marco ocidental”, sem preferência ideológica e com neutralidade entre os dois campos. Considerou irracional o comportamento das superpotências e valorizou os mecanismos multilaterais para obter segurança e desenvolvimento.

Quando foi adotado o pragmatismo responsável, a *détente* se firmara e as superpotências já haviam se entendido em vários pontos. Além disso, os países europeus, como a Alemanha, haviam assumido vida própria e o sistema bipolar menos rígido tornara possível aos países médios desenvolverem maior liberdade de ação nas relações internacionais.

Vendo que a *détente* poderia evoluir para a *entente*, criando oportunidades para os países em desenvolvimento, o pragmatismo responsável foi menos vocal na condenação da Guerra Fria. Continuou, porém, a atacar o que Araújo Castro denominara o congelamento do poder mundial e a tendência das superpotências a concentrar o poder decisório em suas mãos⁸⁶³.

Desapareceu o conteúdo utópico do discurso, reconhecendo que o Brasil não poderia mudar a situação mundial. Mas surgiu mais nitidamente a ideia de que a emergência brasileira provocava um grau de atrito maior. O pragmatismo responsável viveu concretamente com os Estados Unidos um conjunto de conflitos de interesse localizados, cuja índole passou da esfera ideológica da PEI para uma visão de cuidadoso realismo⁸⁶⁴.

Persistiu a crítica às consequências do confronto entre as duas superpotências, o qual, além de contribuir para a estagnação, não resolvia os conflitos regionais⁸⁶⁵ e não permitia avanços em áreas como o desarmamento e o papel das Nações Unidas. A crítica maior concentrou-se na área do desarmamento, repetindo-se as exortações para que as negociações limitadas a dois atores se integrassem nos esforços multilaterais⁸⁶⁶.

Continuou, além disso, a ideia de preservação da autonomia brasileira, sem tomar partido no debate ideológico, embora afirmando a lealdade

⁸⁶³ Ibidem, pp. 323 e 324.

⁸⁶⁴ Ibidem, p. 325.

⁸⁶⁵ *A Palavra do Brasil na ONU*. 1995.

⁸⁶⁶ Fonseca Jr., Op. cit. p. 326.

ao Ocidente. E persistiu a noção de que a atitude das superpotências era irresponsável, enquanto a de países como o Brasil era racional, sendo suas propostas “legítimas e positivas para a ordem internacional”⁸⁶⁷.

A temática Norte-Sul, embora condicionada pela crise do petróleo, não desapareceu. Em 1975, na ONU, Silveira propôs um esquema de negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Mas a ideia da complexidade do mundo e da dificuldade de classificação apareceu em pronunciamentos restritos, como na Escola Superior de Guerra. Os países do Sul passaram a ser diferenciados, principalmente entre exportadores e importadores de petróleo. Começaram também a ser mencionados os problemas sobre como considerar um país desenvolvido ou subdesenvolvido.

A ênfase com relação à crise, que agravou os problemas do Sul, e do aumento do protecionismo no mundo desenvolvido permeou o discurso. Houve, além disso, críticas ao processo decisório sobre a economia internacional, inclusive no âmbito do G-7, e às iniciativas do mundo desenvolvido para graduar os países em desenvolvimento, com a criação dos países em desenvolvimento mais avançados (ADCs – advanced developing countries, também conhecidos como NICs – *newly industrialized countries*)⁸⁶⁸.

Ante os processos de integração da economia internacional e do agravamento dos desequilíbrios entre o Norte e o Sul, o Brasil propôs que se imaginassem maneiras de atenuar as diferenças entre ricos e pobres. Em uma primeira etapa, defendeu a noção de que o desenvolvimento era um direito. Numa segunda, introduziu um substrato econômico, com a ideia de que o crescimento dos países em desenvolvimento servia aos países desenvolvidos. Finalmente, criticou a gestão econômica global, dizendo que o controle da economia logrado pelos países desenvolvidos deveria ser usado na vida internacional, onde nada fora feito para evitar as crises econômicas e reduzir o hiato entre pobres e ricos⁸⁶⁹.

Segundo Silveira, seria preciso deixar o *laissez-faire* que impedia o alcance dos objetivos de harmonia, defendendo o estabelecimento de um conjunto de normas que aceitassem as diferenças econômicas. Propôs, em consequência, a conclusão de um acordo geral sobre comércio entre

⁸⁶⁷ Idem, p. 328.

⁸⁶⁸ Ibidem, p. 331.

⁸⁶⁹ Ibidem, p. 332.

os países desenvolvidos e em desenvolvimento, negociado com base em concessões recíprocas. Pretendeu também mudar a ordem internacional através da negociação política, o que foi feito em diversas negociações, como a Conferência do Direito do Mar, a Conferência de Ciência e Tecnologia e o sistema de preferências da UNCTAD⁸⁷⁰.

Com relação ao diálogo Norte-Sul, permaneceu nos dois momentos a consciência de que o mundo da economia é integrado e interdependente e de que a divisão internacional do trabalho deveria ser mudada. Além disso, ambas atribuíram às reivindicações dos países em desenvolvimento um fundamento ético – o direito ao desenvolvimento – e tiveram a visão de que a crise tendia a agravar-se, sendo, pois, necessário desenvolver mecanismos para atenuar as diferenças entre pobres e ricos.

O pragmatismo introduziu ademais, diferentemente da PEI, a ideia da cooperação Sul-Sul. As relações com os países em desenvolvimento tiveram um impulso importante, como no caso do reconhecimento de Angola, a retomada das relações com a República Popular da China e o aprofundamento das relações com os países árabes.

As diferenças entre os dois momentos têm que ver com as propostas para a relação entre o econômico e o político. Durante a PEI, predominou a temática da segurança econômica coletiva, enquanto o pragmatismo responsável defendeu a intervenção deliberada dos governos nas questões econômicas. O terceiro-mundismo da PEI acabou constituindo um empecilho para as relações com os países desenvolvidos, mas no pragmatismo responsável ele manteve abertas as portas para as relações com as potências ocidentais, como a Alemanha e o Japão⁸⁷¹.

Mesmo durante o pragmatismo responsável o trabalho diplomático não se esgotou, porém, na economia. A própria dicotomia econômica versus político, desapareceu do cenário internacional e temas como recursos, cooperação econômica e expansão comercial passaram a fazer parte do cerne do processo político da mesma forma que as questões de paz e segurança⁸⁷². Os mecanismos diplomáticos, propostos no início de sessenta, eram mais concessivos e a ideia da ajuda estava presente. Já em meados de setenta, a reciprocidade foi admitida claramente⁸⁷³.

⁸⁷⁰ Ibidem, p. 333.

⁸⁷¹ Ibidem, p. 347.

⁸⁷² Sardenberg, R. *A Política Externa do Brasil e a América Latina*, p. 8.

⁸⁷³ Fonseca Jr., G. Op. cit., pp. 333 e 334.

Houve ademais na PEI uma distância maior entre o discurso e a atuação concreta. Ela se colocou politicamente quanto às grandes questões mundiais, às relações com os Estados Unidos da América e à aproximação com os países em desenvolvimento. Mesmo sua questão econômico-comercial mais concreta – a perspectiva de aumentar o comércio com a Europa Oriental, a região mais dinâmica da época – teve um caráter político⁸⁷⁴: já que um confronto entre as duas superpotências era altamente indesejável e não se pretendia o aniquilamento do outro lado, não fazia sentido deixar de ter relações diplomáticas com aquela região.

No caso do pragmatismo responsável, a tomada de posições contrárias às dos Estados Unidos fez parte do expansionismo econômico brasileiro. Era necessário mudar a imagem negativa que o Brasil adquirira para aprofundar as relações com regiões que poderiam representar mercados importantes para o Brasil – a América Latina, a África e o Oriente Médio⁸⁷⁵.

A questão da opção entre o ocidente e o terceiro mundo já estava presente na PEI, mas apareceu de maneira mais explícita no pragmatismo responsável. Esteve inclusive na raiz do “empobrecimento voluntário” do Brasil, pois as duas dimensões estavam “presentes na formação da nacionalidade brasileira, na infraestrutura econômica, nas tradições e expectativas culturais e nas premissas do processo político brasileiro”⁸⁷⁶.

Comparação entre as autorias das duas políticas

Há dúvidas sobre a autoria da PEI. Seu autor foi realmente Jânio Quadros, ou há outros por detrás dela? Alguns veem nela uma escolha pessoal do presidente, que admirava Tito, Nehru e Nasser e seguia com interesse a revolução cubana⁸⁷⁷.

No início de 1959, quando sua candidatura para presidente estava sendo considerada por vários partidos, Jânio visitou o Japão, Índia, Paquistão, Irã, Síria, Egito, Turquia, Israel, Itália, França, União Soviética e Grã Bretanha. Ficou impressionado com Nasser e Nehru e declarou que

⁸⁷⁴ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 147.

⁸⁷⁵ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 226.

⁸⁷⁶ Sardenberg, R. *Seminário na PUC sobre “A Política Externa do Brasil e a América Latina*.

⁸⁷⁷ *Ibidem*, p. 302.

o Brasil poderia adotar uma “terceira posição”, com o apoio dos Estados Unidos, Grã Bretanha e União Soviética⁸⁷⁸.

Jânio pretendia lograr uma identidade entre o governo e o povo, de que a defesa externa da autodeterminação é uma contraparte necessária. Acresce que, para um presidente que queria inovar, a política externa constituía um campo de manobra mais fácil do que a política interna⁸⁷⁹.

Mas essa visão não parece completa. Não obstante o interesse do presidente de aproximar-se da opinião pública nacionalista ou esquerdista dentro do país e tentar aumentar seus poderes presidenciais, a PEI foi na realidade apoiada por setores influentes da sociedade brasileira, não necessariamente à esquerda do espectro político.

Alguns diplomatas brasileiros, como Bezerra de Menezes, Oswaldo Aranha e Álvaro Lins, além de políticos como Affonso Arinos de Mello Franco e San Tiago Dantas, participaram diretamente da formulação da PEI. Todos eles eram ligados a visões ocidentais e capitalistas. Outros diplomatas influentes identificavam-se com as demandas nacionalistas do ISEB, tais como João Augusto de Araújo Castro, Paulo Nogueira Batista e Sergio Correa da Costa⁸⁸⁰.

Além disso, o Embaixador Guerreiro, Ministro de Estado das Relações Exteriores durante o governo do General João Baptista Figueiredo elaborou, praticamente sem modificações, a parte de política externa do discurso de Jânio Quadros ao Congresso, o que o credencia como um desses autores. O mencionado discurso, juntamente com o artigo de Jânio Quadros para a revista *Foreign Affairs*, publicado depois da renúncia, constituem o cerne da política externa independente.

Mais tarde, já no Governo João Goulart, San Tiago Dantas, como Ministro das Relações Exteriores, organizou essa doutrina e contribuiu para garantir-lhe continuidade. Tal continuidade deveu-se também a uma sintonia entre o ideário das reformas de base e a política externa, a qual, embora não tenha sido um tema dominante, teve de ser “avançada”⁸⁸¹.

A PEI nasceu, pois, no âmbito do Estado brasileiro. Foi muito valorizada pelos meios intelectuais, talvez confirmando, pelo menos

⁸⁷⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 243.

⁸⁷⁹ Miriam Limoeira Cardoso, apud Storrs, K. L., Op. cit., p. 450.

⁸⁸⁰ Saraiva, J. F. S. Op. cit., p. 104.

⁸⁸¹ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 302.

em parte, a noção de Fontaine⁸⁸² de que os intelectuais brasileiros, ao invés de proporem ideias novas na área diplomática brasileira, tendiam a glosar as que os políticos lançavam.

A implementação da política externa independente coube a cinco Ministros, seis se contar que Affonso Arinos foi Ministro duas vezes. Dos seis, cinco se sucederam durante o período João Goulart (San Tiago Dantas, Affonso Arinos, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro). Isso certamente terá contribuído para certas modificações, dentro de uma linha de continuidade.

Mais do que o número de Ministros das Relações Exteriores envolvidos em sua implementação, as mudanças no curso da política externa independente deveram-se, sobretudo, a questões políticas. Entre elas, talvez a mais importante tenha sido o fato de que foi mais fácil para Jânio Quadros mostrar independência com relação aos Estados Unidos da América, já que John Kennedy não o via como uma ameaça, do que para João Goulart, que se viu obrigado a tentar garantir aos Estados Unidos que não representava um perigo de comunização do Brasil.

Além disso, a intensificação da crise interna e o sistema parlamentarista, adotado principalmente para tornar Jango mais palatável aos militares, levaram o Congresso, muito mais que antes, a participar da elaboração e acompanhar a implementação da política externa. Ademais, João Goulart interessava-se menos que Jânio Quadros por questões externas e tendia a deixar para seus Ministros das Relações Exteriores, mesmo depois do retorno ao Presidencialismo, a maior parte das decisões sobre o assunto.

Isso ficou patente, por exemplo, quando da Reunião de Punta del Este, em que o Governo brasileiro defendeu a permanência de Cuba na OEA. Nessa ocasião o Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, teve de enfrentar praticamente sozinho a reação de segmentos do Congresso e da opinião pública, tendo sofrido um desgaste que certamente contribuiu para sua rejeição pelo Parlamento quando Jango o apresentou como candidato a Primeiro-Ministro.

A autoria do pragmatismo responsável é mais clara. Com efeito, suas bases nasceram de uma conversa entre o General Ernesto Geisel e o Embaixador Azeredo da Silveira. Segundo Silveira, Geisel lhe afirmou que já vinha acompanhando há muito sua trajetória e entendia que suas

⁸⁸² Fontaine, R. *The Foreign Policy-Making Process in Brazil*, apud Fonseca Jr., G.

ideias eram totalmente compatíveis com a direção que pretendia imprimir à política externa do país⁸⁸³.

Além dos vários discursos proferidos por Silveira como Chanceler, quase nada existe de escrito pelo Ministro das Relações Exteriores de Geisel. Mas eles⁸⁸⁴ parecem suficientes para indicar que Azeredo da Silveira teve uma parte central na autoria do pragmatismo responsável.

Essa autoria é corroborada pela interpretação, mencionada pelo Embaixador Gelson Fonseca, de que a inovação introduzida pelo pragmatismo responsável estaria na lógica diplomática, como uma tentativa de superar uma história que começa em 1964 e que resulta, de um lado, em algum isolamento diplomático (especialmente no campo multilateral) e, de outro, em uma teia de contradições com a potência hegemônica (em áreas variadas, como direito do mar, energia nuclear e comércio)⁸⁸⁵.

Isso parece ficar ainda mais patente no livro publicado com base no depoimento de Geisel à CEPEDOC. Com efeito, ou Geisel preferiu guardar para si a visão e conhecimentos sobre política externa ou se baseou quase que exclusivamente na concepção de seu Ministro das Relações Exteriores para desenvolver uma nova política externa.

A influência de Silveira parece tanto maior quanto o braço direito de Geisel em termos de política interna, o General Golbery do Couto e Silva, defendera em sua Geopolítica um desenvolvimento diretamente associado aos Estados Unidos da América, muito diferente da linha de nacional-desenvolvimentismo adotada pelo pragmatismo responsável.

É bem verdade que muito tempo já se passara desde os escritos de Golbery e os militares brasileiros tinham tido a experiência castellista de alinhamento automático com os Estados Unidos da América. Geisel e Golbery, da chamada Escola da Sorbonne, da Escola Superior de Guerra, e castellistas desde o princípio, talvez tenham compartilhado a mesma decepção quanto aos resultados da política externa de Castello.

⁸⁸³ Em depoimento à CEPEDOC, da Fundação Getúlio Vargas, o Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira relata essa conversa de maneira nem sempre organizada e com ressalvas atribuíveis a sua modéstia. O depoimento de Ernesto Geisel à CEPEDOC, mais tarde resumido em livro, parece confirmar, mesmo indiretamente, essa assertiva, uma vez que Geisel pouco fala sobre política externa quando descreve seu governo.

⁸⁸⁴ Além do depoimento citado acima.

⁸⁸⁵ Fonseca Jr., G. Op. cit., p. 302.

Apesar de ser considerado um adversário político dos Generais Costa e Silva e Médici, adeptos de um regime muito mais autoritário e militarista, o Presidente Geisel optou por uma visão mais semelhante à deles que à de Castello em termos de política externa.

Para isso certamente terão contribuído as mudanças internas do Brasil e as modificações no panorama internacional. Em termos internos, Geisel pretendeu realizar a abertura política, tendo em Golbery um grande aliado com o mesmo objetivo. A promoção da abertura política implicava em destruir a influência da comunidade de segurança, isto é, dos militares da linha dura, cuja pedra de toque era a doutrina de segurança nacional.

Essa doutrina era, em consequência, um obstáculo para Geisel realizar as transformações internas que se propunha. Ele entendia que o “inimigo interno” havia sido derrotado e que o perigo comunista fora afastado, razão pela qual era possível reduzir a influência dos militares na vida política do país. Enquanto isso, a linha dura preferia ver um perigo ideológico em cada esquina, inclusive para legitimar sua permanência no poder.

Além disso, em termos políticos, a adoção de uma política externa mais independente dependeu também da capacidade da estrutura política interna dos militares brasileiros de assimilar as mudanças externas. Com efeito, a prática adotada pelos militares de evitar manter um general indefinidamente no poder como Chefe de Estado contribuiu grandemente para que não houvesse uma política externa monolítica.

Com efeito, as políticas externas adotadas pelos militares foram mudando no sentido de uma política cada vez mais independente, partindo do alinhamento automático adotado na época de Castello Branco.

É bem verdade que as mudanças adotadas a partir de Castello por Costa e Silva e Garrastazu Médici foram tópicas e se caracterizaram por uma predominância das questões internas sobre as internacionais. Todas elas estavam mais preocupadas com a criação de uma estabilidade política e com questões de segurança, tanto interna quanto externa.

Seguiram, portanto, uma linha que enfatizava o apoio à política norte-americana em questões regionais e internacionais, que incluíam uma afiliação à política portuguesa na África, relações limitadas com os países socialistas e uma atitude suspeita por parte da América Latina sobre o papel do Brasil na região⁸⁸⁶.

⁸⁸⁶ Nazario, O. Op. cit., pp. 20-21.

Foi com o pragmatismo responsável, portanto, que o Governo brasileiro atingiu o ápice da política nacional-desenvolvimentista em termos externos.

Diferenças e semelhanças quanto ao caráter universal

Tanto a PEI quanto o pragmatismo responsável sublinharam o caráter universal que adotaram para a política externa brasileira. Houve, porém, diferenças quanto à real abrangência desse caráter.

A PEI disse pela primeira vez que o Brasil deveria defender seus interesses sem colorações ideológicas. Juscelino Kubitschek dera um passo nesse sentido, mas além dos países desenvolvidos ele se circunscreveu à América Latina, enquanto a política de Jânio Quadros foi mais abrangente.

Ele não escondeu alguma simpatia pela experiência socialista, tendo visitado Fidel Castro em Cuba antes de ser eleito e condecorado Che Guevara em um episódio que provocou acerbas críticas de políticos conservadores. Procurou, porém, obter vantagens resultantes da divisão do mundo em dois blocos e assumir uma nova liderança para o Brasil entre os países em desenvolvimento.

Mirou-se no exemplo de outros líderes de países em desenvolvimento, aproximando-se de um neutralismo de base ocidental e afastando-se de seus aliados tradicionais – os países desenvolvidos e, sobretudo, os Estados Unidos da América – inclusive para reduzir a dependência brasileira do comércio e empréstimos norte-americanos.

Embora não se tenha afastado do Ocidente nem se tenha inspirado em uma ideologia de esquerda, a PEI procurou universalizar as relações exteriores do Brasil. Foram concluídos novos acordos diplomáticos e comerciais com a Europa Oriental e o Oriente Médio e assumida uma nova liderança entre os países em desenvolvimento, incluindo-se não apenas a América Latina, como antes, mas também a África e, em menor medida, a Ásia.

Ao priorizar as relações com os países em desenvolvimento e afastar-se de seus aliados tradicionais, ela foi considerada uma reação nacionalista. Foi, porém, mais matizada, buscando reduzir os males financeiros do país e negociando simultaneamente com os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o bloco soviético.

O pragmatismo responsável retomou muitas dessas características, deixando para trás as fronteiras ideológicas que haviam pautado a política externa dos governos militares anteriores. Também adotou uma visão universal e pragmática, embora com alguns limites, principalmente no que tange a Cuba. Suas razões foram, porém, diferentes.

Com efeito, não havia qualquer dúvida sobre o anticomunismo de Geisel. Ele se aproximou do Bloco Leste e de países próximos a esse bloco em geral por razões econômicas, o que talvez explique o distanciamento de Cuba, já não haveria maiores vantagens econômico-comerciais na aproximação com aquele país. É preciso, porém, notar que Cuba de Fidel Castro representava um símbolo importante no mundo socialista e desenvolvia naquele momento uma política de apoio a movimentos socialistas, tanto na América Latina, que havia arrefecido após o fracasso do movimento guerrilheiro de Che Guevara, quanto principalmente na África.

A política com relação à África portuguesa e o reconhecimento dos novos governos de Angola e Moçambique teve razões estratégicas, relacionadas com a proximidade da África com relação ao Brasil, e culturais, que tinham a ver com a tradição de proximidade cultural, além das raízes linguísticas comuns e ideológicas, uma vez que parecia preferível dar a esses países uma outra opção de alianças além da URSS. Ademais, o Brasil tinha interesse em aproximar-se da África, na busca de aliados com relação ao diferendo com a Argentina sobre a consulta prévia para a utilização dos rios da Bacia do Prata e os africanos estavam demonstrando uma preferência marcada pela Argentina.

Mesmo assim, essa política também teve razões econômicas. Em primeiro lugar, havia a necessidade de garantir os suprimentos de petróleo. Angola e Nigéria, além da Argélia, no norte da África, dispunham de petróleo e os países do Oriente Médio viam com bons olhos os novos países africanos. Além disso, a África representava um mercado emergente em termos das exportações brasileiras.

Definição e objetivos

Tanto a política externa independente quanto o pragmatismo responsável mantiveram o caráter supletivo de apoio ao projeto nacional-desenvolvimentista adotado pelo Governo. Esse caráter veio desde

a revolução de trinta, mas a linha nacional-desenvolvimentista, ou, como chamou Gelson Fonseca Jr., de ocidentalismo autônomo, foi uma especificidade das duas políticas. Mas embora elas tenham guardado semelhança em termos de discurso, tiveram especificidades resultantes de circunstâncias internas e externas diferentes.

A PEI foi definida por Jânio Quadros em seu discurso no Congresso Nacional, o qual continha uma parte reservada à política externa, e seu artigo para a revista “Foreign Affairs”, publicado depois de sua renúncia. Seus aspectos doutrinários foram mais tarde explicitados por San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores no governo parlamentarista.

O pragmatismo responsável foi explicitado durante a primeira reunião ministerial do governo Geisel, a 19 de março de 1974. A maneira pela qual se deu essa definição evidencia as diferenças entre os dois momentos: a PEI foi definida em mensagem ao Congresso, enquanto o pragmatismo responsável em uma reunião ministerial.

Ambos tinham como objetivo modificar o papel internacional do Brasil, buscando aumentar a participação brasileira em questões internacionais e utilizar a política externa como um instrumento para o desenvolvimento econômico do país.

Mas as questões econômico-comerciais foram um foco muito mais central na última que da primeira. Em seu artigo da “Foreign Affairs”, Jânio Quadros citou como os dois objetivos principais da política externa independente: 1- ser realmente independente dos Estados Unidos e da Grã Bretanha em questões internas; e 2- não se ligar a nenhum bloco estrangeiro ou grupo de países em particular.

Entre os 15 pontos principais da política de Jânio, também predominaram questões políticas e, em alguma medida, ideológicas. Talvez os pontos econômicos mais importantes explicitados por ele sejam o da expansão do comércio e da luta contra o subdesenvolvimento.

Além disso, a política externa de Jânio também representou uma mudança de estilo, na medida em que a definição do interesse nacional foi além da simples modificação do processo interno de desenvolvimento. Incluiu ademais um esforço de maior participação do país no mercado internacional.

No caso do pragmatismo responsável, houve uma série de questões políticas e ideológicas envolvidas, mas a predominância recaiu sobre as questões econômicas. Em termos internos, tratava-se de eliminar a

resistência da comunidade de informações ao fim da predominância de questões de segurança sobre questões econômicas. Para Geisel, a luta contra o “perigo socialista” havia perdido terreno internamente para as questões relacionadas com a economia e as finanças.

Em termos externos, pretendia-se disputar novos mercados que se abriam, principalmente os de ideologia marxista, como o de alguns países da África, e os do Oriente Médio, além de ampliar as possibilidades de relações com economias como a da Europa Oriental.

Introduzia-se ademais um elemento novo: o da interdependência e o de um esforço para desenvolver a chamada interdependência horizontal, em detrimento da vertical. A primeira baseava-se na cooperação e na oportunidade econômica com equidade, ao invés da subordinação econômica em que se baseava a Segunda.

Comparação entre as transformações

A homogeneidade de cada uma das duas políticas confirma-se apenas em termos relativos. Ambas adaptaram-se às transformações ocorridas interna e externamente durante sua implementação.

No caso da PEI, algumas das transformações deveram-se ao fato de que ela foi conduzida por cinco Ministros das Relações Exteriores. Basicamente, porém, ela teve duas fases distintas. Em sua versão inicial (isebiana), que se prolongou durante o governo de Jânio Quadros e o primeiro ano do parlamentarismo, ela se identificou com uma atitude de “neutralismo tático”, embora recusasse esse rótulo⁸⁸⁷, talvez inclusive para maximizar seu poder de barganha.

Esse primeiro momento foi de uma bipolaridade rígida de Guerra Fria⁸⁸⁸ e seu principal valor foi a preservação da paz. Nesse sentido, teve grande proeminência a questão do neutralismo, ainda que pró-ocidental ou tático, enfatizando a ideia de que uma maior independência na política externa dava ao Brasil maior habilitação como interlocutor e até mesmo mediador das grandes potências⁸⁸⁹.

⁸⁸⁷ Vide discurso de Affonso Arinos de Mello Franco na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1961, apud *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 145.

⁸⁸⁸ Brito Cruz, J. H., Op. cit., pp. 2 e 3.

⁸⁸⁹ Vide também o discurso de Affonso Arinos de Mello Franco na ONU. *A Palavra do Brasil na ONU*, p. 141.

É, porém, surpreendente a quase ausência dos temas econômicos nos discursos de 1961-62, a fase neutralista da PEI, onde os temas como desarmamento e descolonização predominam. Além disso, as propostas brasileiras ainda são mais assistencialistas⁸⁹⁰.

Nesse primeiro momento, a questão Norte-Sul ainda não estava encaminhada através da ONU e principalmente da UNCTAD. Talvez por isso, a via pela qual a PEI optou foi a de uma visão pan-americanista, que insistia na necessidade de maior ajuda econômica norte-americana, muito embora o Brasil já enfatizasse as diferenças entre o Norte e o Sul⁸⁹¹.

A renúncia de Jânio introduziu uma modificação nessa primeira fase da PEI. No plano interno, a Presidência da República perdeu importância no período de agosto de 1961 a outubro de 1962, embora compensada pelo aumento da influência do Chanceler, mais passivo durante a fase presidencial de Jânio. A Câmara dos Deputados, por sua vez, foi colocada no centro do processo decisório.

O Primeiro-Ministro das Relações Exteriores de Jango, San Tiago Dantas (Ministro das Relações Exteriores de agosto de 1961 a julho de 1962), participou, em consequência, de debates frequentes sobre questões de política externa no plenário.

Ademais, o Presidente envolveu-se cada vez mais na crise interna, deixando para o Itamaraty e para o Ministro das Relações Exteriores um papel cada vez mais proeminente em termos de formulação e implementação da política externa.

A PEI perdeu ademais sua característica de atrair elementos de esquerda para a coalizão mais conservadora de Jânio. Ao contrário, qualquer iniciativa de aproximação com países socialistas tornou-se mais difícil, como foi o caso do restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS e a defesa de Cuba no âmbito da OEA.

No plano externo, o quase neutralismo janiista tornou-se menos viável, uma vez que a problematização do alinhamento, antes adstrita à política externa, passou a operar também em termos de política interna. Além disso, as áreas de atrito com os Estados Unidos de um governo percebido como de esquerda, tiraram do Brasil o poder de barganha, na

⁸⁹⁰ Ambos os discursos foram pronunciados por Affonso Arinos de Mello Franco, Ministro das Relações Exteriores de 1º de fevereiro a 25 de agosto de 1961 e de 17 de julho a 13 de setembro de 1962. Vide *Palavra do Brasil na ONU*, pp. 141 e 149.

⁸⁹¹ *Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 143.

medida em que a política norte-americana voltou-se para o solapamento de um governo “rebelde”⁸⁹².

Além disso, João Goulart viu-se obrigado a adotar uma posição mais apaziguadora com relação aos Estados Unidos da América, em vista da desconfiança daquele país quanto a suas intenções. O projeto de maior independência com relação aos Estados Unidos ficou em consequência, dificultado por essa nova circunstância.

A segunda fase da PEI relaciona-se aos treze dias da crise dos mísseis, em outubro de 1962⁸⁹³. A partir de então, áreas de interesse convergentes e de cooperação passaram a ser identificadas para eliminar os riscos de holocausto nuclear⁸⁹⁴.

O novo período marcou, pois, o estabelecimento de uma *entente cordiale* entre as duas superpotências. Iniciaram-se a partir de então os contatos diretos entre ambas, inclusive com a instalação do telefone vermelho em junho de 1963, que tornaram supérflua a mediação por parte de uma terceira força, esvaziando a política neutralista. Esse esvaziamento ficou ainda mais patente quando os Estados Unidos e a União Soviética assinaram em agosto do mesmo ano o Tratado de Proscrição dos Testes Nucleares sem a participação do Comitê de Genebra⁸⁹⁵, abrindo o caminho para a aceitação do conceito de paridade estratégica entre as duas superpotências⁸⁹⁶.

A partir de outubro de 1962 e principalmente em 1963, a PEI abandonou o quadro de referência da Guerra Fria e do neutralismo e começou a buscar formas positivas de viabilizar a proposta de uma frente única dos países subdesenvolvidos. O tema do desenvolvimento ficou mais elaborado e o discurso dos 3 D (desarmamento, desenvolvimento e descolonização), pronunciado na XVII Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1963, por Araújo Castro, Ministro das Relações Exteriores de 21 de agosto de 1963 a 1º de abril de 1964, marcou seu ápice.

Castro fez ver, na “mais extensa, coerente e convincente exposição sobre a política externa independente”⁸⁹⁷, que a segurança econômica e social de alguns está em risco se não for alcançada por todos – “assim

⁸⁹² Brito Cruz, J. H., Op. cit., pp. 6-7.

⁸⁹³ Idem, p. 5.

⁸⁹⁴ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 157.

⁸⁹⁵ Brito Cruz, J. H. Op. cit., p. 7.

⁸⁹⁶ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 157.

⁸⁹⁷ Idem, p. 158.

como a paz é indivisível”, “também é indivisível o desenvolvimento econômico e social”⁸⁹⁸. Além disso, surgiu a constatação de que o desequilíbrio vinha crescendo e se não fossem corrigidas as tendências predominantes continuaria a crescer indefinidamente⁸⁹⁹.

Na mesma Assembleia Geral da ONU foi proposta a criação de um “Grupo Parlamentar”, que teve sobre o Movimento Não Alinhado a vantagem da ausência de colorações geográficas e da organização em torno de temas definidos (os três Ds). Isso tornou possível a maior presença latino-americana e contribuiu para reduzir a hegemonia afro-asiática no movimento terceiro-mundista⁹⁰⁰.

Em consequência desse movimento, o debate se tornou mais econômico e menos político-ideológico, desembocando na realização da 1ª UNCTAD e na formação do Grupo dos 77. Isso propiciou que o Brasil ocupasse uma posição mais proeminente na articulação do terceiro mundo e buscasse extrair consequências práticas do discurso “terceiro-mundista”, iniciado em 1961, com a defesa de uma “nova ordem econômica internacional”⁹⁰¹.

O discurso diplomático brasileiro deslocou a partir de então sua prioridade do problema da paz para a questão do desenvolvimento. Esta última passou a ser mais urgente que a do desarmamento, introduzindo-se ademais o conceito de segurança econômica coletiva.

O discurso anterior, iniciado por Jânio Quadros, no sentido da expansão dos mercados, preocupava-se com a ocupação de espaços já existentes. O novo discurso passou a enfatizar a transformação das estruturas existentes e a ideia de reformas internas, que dominou a política interna, passa também para a política externa com a crítica às assimetrias do comércio internacional⁹⁰².

No caso do pragmatismo responsável, as transformações foram menores, por várias razões. Para começar, ela foi concebida e implementada por apenas um Presidente (ao invés de dois ou três se contarmos a fase parlamentarista e a presidencialista de João Goulart) e um Ministro das Relações Exteriores.

⁸⁹⁸ ONU - 1963. Seixas Corrêa. 1995, p. 173.

⁸⁹⁹ Fonseca Jr., Op. cit., p. 317.

⁹⁰⁰ Brito Cruz, J. H. Op. cit., p. 8.

⁹⁰¹ Idem.

⁹⁰² Ibidem, p. 9.

Além disso, a *détente* já se havia consolidado e o mundo não estava à beira de um conflito entre as duas superpotências, como foi o caso da crise dos mísseis de Cuba. Ao contrário, ambas já haviam definido mais claramente suas esferas de influência e não estavam mais diretamente disputando territórios.

Ao contrário das crises político-ideológicas, havia uma grande crise econômica, resultante, entre outros, da crise do petróleo. Em consequência, as transformações da política externa brasileira vieram mais que nada com resposta às mudanças desenvolvidas pelos diversos países, e principalmente os países desenvolvidos. Também tiveram que ver com a percepção de que, em vista de atitudes contrárias às dos países em desenvolvimento e latino-americanos, o país estava arriscado a isolar-se diplomaticamente nos foros multilaterais⁹⁰³.

Nesse sentido, o pragmatismo responsável evoluiu de uma visão mais dicotômica, do desenvolvimento de relações com os países desenvolvidos, concomitantemente com os países em desenvolvimento, para uma visão mais terceiro-mundista, que deu primazia às relações com a América Latina, a África e o Oriente Próximo.

No início do pragmatismo responsável, tratava-se de buscar reestruturar a economia para superar a crise do petróleo. Nesse sentido, as relações com os países desenvolvidos precisavam ser mais bem distribuídas, retirando-se a ênfase na relação com os Estados Unidos e desenvolvendo relações mais próximas com a Europa Ocidental e, em certa medida, com o Japão.

Com efeito, os Estados Unidos haviam deixado de representar um mercado e um investidor tão promissores, uma vez que haviam sofrido uma perda relativa de poder e estavam, eles próprios, a braços com uma crise de grandes proporções, fruto de *Watergate*, da guerra do Vietnã e, principalmente, da crise do petróleo. Também já não representavam a única fonte de alta tecnologia possível.

Havia outros mercados e investidores que poderiam tomar parte do lugar norte-americano nas relações com o Brasil. Esses mesmos mercados e investidores poderiam também funcionar como fornecedores de alta tecnologia, principalmente tecnologias mais sensíveis, que os norte-americanos se recusavam a transferir.

⁹⁰³ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 299.

Nesse sentido, a Europa Ocidental e, em alguma medida, o Japão representavam alternativas importantes. O governo Geisel buscou desenvolver tanto quanto possível essas alternativas.

Mas a crise econômica aumentara o protecionismo desses países e havia um limite para a colocação de produtos brasileiros nos mercados desenvolvidos, muito embora esses pudessem ser importantes fontes de investimentos e transferência de tecnologia.

Restavam, pois, os mercados dos países em desenvolvimento, onde os produtos brasileiros poderiam ser colocados mais facilmente. Ainda mais porque, com o aumento de liquidez resultante dos petrodólares, passou a ser mais fácil financiar as exportações brasileiras para esses países.

Além disso, eles funcionavam também como aliados para buscar mudar as estruturas econômicas internacionais, que representavam um obstáculo importante ao desenvolvimento brasileiro.

Em consequência, a vertente terceiro-mundista da política externa do Governo Geisel foi ganhando terreno, na medida em que os países do terceiro mundo representavam mercados mais promissores e, principalmente, na medida em que eram aliados para buscar mudar a ordem econômica internacional. Também o surgimento do contencioso com os Estados Unidos, oriundo da oposição movida por Carter ao Acordo Nuclear Brasil-RFA e da política norte-americana de direitos humanos contribuiu para essa situação.

Enquanto na PEI as transformações da política externa deveram-se a transformações internas e internacionais de cunho mais político, no pragmatismo responsável essas transformações obedeceram, pois, a motivações predominantemente econômico-comerciais.

B. Comparação entre a implementação da política externa independente e do pragmatismo responsável

Características Gerais

Tanto a política externa independente quanto o pragmatismo responsável buscaram aplicar uma política externa autônoma. Ambas expandiram as relações diplomáticas para satisfazer interesses econômico-comerciais e buscaram desenvolver relações com outros

países desenvolvidos para contrabalançar sua dependência dos Estados Unidos da América, a potência hegemônica do século.

Ambas também procuraram intensificar seus contatos com o mundo socialista, independente de questões ideológicas. Finalmente, ambas cultivaram crescentemente as relações com o Terceiro Mundo na medida em que aumentou a insatisfação com os países desenvolvidos e que melhorou o *status* do Brasil como um importante ator internacional.

A principal diferença entre elas foi, porém, que a política externa independente caracterizou-se por um grande idealismo, tendo sua prática permanecido muitas vezes muito aquém da retórica, inclusive porque sua preocupação se concentrava na propaganda interna⁹⁰⁴. Enquanto isso, o pragmatismo responsável não foi ideológico, tendo sido muito influenciado pela busca de independência energética⁹⁰⁵.

Ademais, Geisel conseguiu o que Quadros e Goulart nunca atingiram: o Brasil alcançou uma relevância que não tinha dez ou quinze anos antes. Isso não só porque as condições objetivas do país haviam mudado, mas também porque o mundo havia-se transformado e o Brasil buscou atuar de maneira mais consoante com essas transformações, desenvolvendo uma política mais independente e pragmática.

Paradoxalmente, a independência na política externa que foi a marca característica do pragmatismo responsável foi proposta por algumas das mesmas pessoas que se haviam oposto a ela alguns anos antes. Talvez por isso os militares da linha dura não tenham levantado contra ele tanta oposição quanto teriam feito caso o pragmatismo responsável tivesse sido proposto pelos civis.

Outro aspecto importante de ambas as políticas foi sua universalidade. Mas enquanto a política externa independente foi adotada em um regime democrático, ainda que populista e cheio de imperfeições no que diz respeito a sua representatividade, o pragmatismo responsável foi implementado em um sistema político autoritário, que se abriu aos poucos durante os cinco anos do Governo Geisel.

Essa mesma política pôde ser adotada em seguida com o prosseguimento da abertura no Governo Figueiredo. Também foi seguida no primeiro governo civil depois de mais de vinte anos, com José Sarney.

⁹⁰⁴ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 58.

⁹⁰⁵ Nazario, O. Op. cit., p. 104.

Talvez a única questão pendente no caso do pragmatismo responsável tenha sido o restabelecimento das relações com Cuba. Nesse aspecto ambas as políticas foram muito diferentes⁹⁰⁶, uma vez que a política externa independente defendeu o quanto pôde a manutenção daquele país no sistema da Organização dos Estados Americanos.

Comparação entre as relações bilaterais

Relações com os países desenvolvidos

As questões com os países desenvolvidos foram mais simples na década de sessenta que na década de setenta. Em sessenta, os Estados Unidos da América tiveram grande primazia, muito embora vários países europeus estivessem começando a ganhar impulso. Os conflitos do Brasil situaram-se mais no nível político, já que em termos econômico-comerciais as relações foram tradicionais, sendo o país ainda um grande exportador de matérias-primas.

Na década de setenta, os Estados Unidos sofreram uma grande crise, como resultado dos problemas do Vietnã e de *Watergate*, e haviam perdido competitividade em termos internacionais. Novos atores no mundo desenvolvido, principalmente a Alemanha e o Japão, também haviam adquirido maior importância relativa e apareciam como alternativas para o Brasil nas relações com o mundo ocidental.

Além disso, o contencioso brasileiro com os países ricos e principalmente com os Estados Unidos foi muito mais amplo, incluindo questões como subsídios, direitos compensatórios e importação de material sensível, entre outros. A polarização entre o Norte e o Sul também cresceu, sobretudo em função da crise do petróleo, e envolveu negociações multilaterais muito complexas⁹⁰⁷.

Relações com os Estados Unidos da América

Em ambos os períodos houve uma ruptura da política de alinhamento com os Estados Unidos da América e um esforço no sentido de aumentar a autonomia brasileira no contexto internacional. Sendo os Estados

⁹⁰⁶ Idem, p. 105.

⁹⁰⁷ Fonseca Jr., G. *Introdução de Celso Lafer*. Op. cit., p. 22.

Unidos a potência hegemônica ocidental, era natural que uma maior independência na política externa representasse uma maior margem de manobra com relação àquela potência.

Contudo, embora o esforço de maior autonomia tenha caracterizado as duas políticas externas, as relações bilaterais apresentaram especificidades em cada um dos períodos. A primeira delas foi de que, embora as relações com os Estados Unidos da América tenham apresentado dificuldades em ambos os momentos, sua deterioração chegou a níveis mais profundos no período Geisel⁹⁰⁸.

A dimensão da economia acabou exigindo ações correspondentes em política externa. Ela ensejou em 1961 uma política mais centrada no volume da ajuda econômica norte-americana. Já em 1974, houve uma relação mais diferenciada: o desenvolvimento brasileiro fizera surgir um amplo contencioso com os Estados Unidos, que incluiu subsídios, direitos compensatórios, importação de material sensível etc.⁹⁰⁹.

Também o afastamento dos Estados Unidos da América já não tinha como principal objetivo reduzir a excessiva dependência do comércio, investimentos e empréstimos norte-americanos. Com a perda relativa do poder norte-americano, tal dependência já começara a reduzir-se e era necessário desenvolver novas alianças para garantir os suprimentos de petróleo e encontrar fontes alternativas de investimentos e financiamentos (não obstante a força continuada dos bancos norte-americanos), além de buscar novos mercados para os produtos industrializados brasileiros, que o Brasil pretendia colocar na América Latina, Oriente Médio e África.

Isso se deu muito embora a política externa independente, principalmente durante o Governo João Goulart, tenha correspondido ao período denominado “desalinhamento”⁹¹⁰. Nessa época, as relações com os Estados Unidos da América foram ambivalentes, refletindo inclusive a visão de muitos brasileiros que, mesmo ao pregar a aproximação com a União Soviética, pareciam movidos pelo desejo de demonstrar independência com relação à grande potência hegemônica do Ocidente.

Essa ambivalência estava, porém, ancorada em uma dependência real muito maior do que à época do pragmatismo responsável. Com efeito, os Estados Unidos eram de longe o maior investidor no Brasil. De um

⁹⁰⁸ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 17.

⁹⁰⁹ Idem, p. 308.

⁹¹⁰ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 137.

total de US\$ 3.5 bilhões de estoque de investimentos estrangeiros em 1959, 38% era norte-americano, 19% canadense e 35% de países da Europa Ocidental.

Os Estados Unidos eram também o maior financiador do Brasil. Com efeito, no período de 1946 a 1958 o país recebera US\$ 725 milhões de assistência econômica norte-americana, principalmente do EXIMBANK e somente em 1960 essa assistência atingira a US\$ 20.5 milhões. Além disso, de 1950 a 1960 o Brasil obtivera US\$ 164.8 milhões de ajuda e treinamento militar daquele país⁹¹¹.

Eram também o principal mercado para os produtos brasileiros, já que, em 1960, 44,4% das exportações brasileiras iam para os Estados Unidos, comparados com 8% para a Alemanha Ocidental, o segundo maior mercado para o Brasil e com 19,6% para o Mercado Comum Europeu como um todo. Os Estados Unidos eram ademais o fornecedor mais importante de bens em geral, com ênfase nos produtos industrializados, já que no mesmo ano 30,3% das importações brasileiras vinham daquele país, enquanto 20,1% provinham do Mercado Comum Europeu.

Além disso, a atuação dos Estados Unidos da América no Brasil era mais evidente. Um exemplo desse fato foi a campanha durante as eleições de 1962, que Jan Knippers Black denominou a campanha de saturação⁹¹². Com efeito, acredita a autora que, principalmente pela via do IBAD e sua subsidiária, Incrementadora de Vendas Promoção S.A., os Estados Unidos tenham colocado cerca de 1.4 bilhão de cruzeiros em programas de rádio e televisão, propaganda e imprensa escrita, além de contratar dezenas de jornalistas e editar uma revista mensal chamada “Ação Democrática”.

Ademais, a política externa norte-americana de Guerra Fria já vinha exercendo há algum tempo uma influência na política interna do Brasil. Isso contribuiu para aumentar a ambivalência do país com relação aos Estados Unidos da América.

Por um lado, havia no Brasil vários dos componentes do antiamericanismo existente na América Latina naquele momento. Por outro lado, existia um sentimento favorável com relação aos norte-americanos em vários segmentos da população. Isso se dava principalmente na classe militar, que absorvera, através da doutrina

⁹¹¹ Storrs, K. L. Op. cit., p. 213.

⁹¹² Black, J. K. Op. cit., p. 98.

de segurança nacional, o anticomunismo que a política externa norte-americana defendia. A questão é que, do ponto de vista dos Estados Unidos, parecia haver a presunção de que, a cooperação entre os militares norte-americanos e brasileiros levaria à adoção de valores democráticos

A política adotada pelo Governo de Jânio Quadros não pareceu, a princípio, encontrar tanta oposição norte-americana. Foi, porém, recebida negativamente nos EUA⁹¹³, dando margem a observações, como as da CIA, de que o novo Presidente seria vulnerável ao comunismo⁹¹⁴. A Aliança para o Progresso, lançada por Kennedy em agosto de 1961 em Punta del Este e provavelmente “a mais ousada iniciativa na história das relações interamericanas”⁹¹⁵ pretendia apoiar técnica e financeiramente os governos civis e democraticamente eleitos do continente.

Com isso, pretendia incentivar as reformas que eliminassem ou pelo menos reduzissem as áreas de pobreza, as quais poderiam funcionar como aliadas do comunismo⁹¹⁶. Surgiu, porém, em um ambiente de ceticismo com relação às políticas norte-americanas por parte dos nacionalistas latino-americanos⁹¹⁷.

Kennedy procurou dar apoio à chamada “democracia progressista”, representada por líderes como Arturo Frondizi (Argentina), Paz Estenssoro (Bolívia), Haya de la Torre (Peru) e Rômulo Betancourt (Venezuela). Entre eles, Kennedy parecia, porém, mais atraído pelo carisma e estilo populista de Jânio Quadros.

Ademais o Brasil, que era o maior e mais importante país da América Latina, passava por uma grave crise financeira, com reservas muito baixas e dívidas que venceriam a curto prazo. E o novo Presidente brasileiro parecia disposto a atacá-la de acordo com os cânones do FMI, o que ajudou a angariar a boa vontade norte-americana.

Com efeito, o programa de estabilização monetária, iniciado com a reforma cambial e a desvalorização do cruzeiro em 100 %, recebeu o apoio do FMI e dos Estados Unidos. Em maio e junho de 1961, o Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, conseguiu consolidar a dívida externa brasileira e obter novos financiamentos norte-americanos⁹¹⁸.

⁹¹³ *A Palavra do Brasil nos Estados Unidos*, p. 139.

⁹¹⁴ *Idem*, p. 40.

⁹¹⁵ *Ibidem*, p. 10.

⁹¹⁶ Moniz Bandeira. *Op. cit.*, p. 53.

⁹¹⁷ Black, J. K. *Op. cit.*, p. 10.

⁹¹⁸ Moniz Bandeira. *Op. cit.* p. 59.

Além disso, o governo norte-americano parecia entender que a posição de independência da política externa brasileira era apenas uma expressão do crescente nacionalismo do Brasil (em seu discurso nas Nações Unidas, em setembro de 1961, Affonso Arinos de Mello Franco lembra que a afirmação nacional é o mais importante acontecimento político do século XX e que o pacifismo se confunde hoje com o respeito ao nacionalismo) e uma maneira de obter respaldo interno com relação à política financeira austera. Buscou, assim, concentrar seus esforços para eliminar ou pelo menos reduzir certos estereótipos com relação aos EUA que predominavam no país. Também via nas reformas democráticas com maior justiça social o melhor caminho para contrapor-se ao perigo que representava a revolução cubana.

Nessa linha, o Governo norte-americano mostrou desde o princípio disposição para levar em conta várias das reivindicações brasileiras. Aquiesceu também em prestar auxílio ao desenvolvimento brasileiro e em reestruturar nossa dívida externa.

A ameaça de revolta no Nordeste, a área mais pobre da América Latina no maior e mais populoso país da região, foi o primeiro teste crítico para a Aliança para o Progresso. No dizer de Joseph Page, a Aliança dividiu-se entre seus objetivos humanitários e reformistas e as considerações de segurança norte-americana, tendo prevalecido as últimas⁹¹⁹.

A maior dificuldade real entre os dois países foi a posição brasileira na questão cubana. Quando o Chefe da Força Tarefa para a América Latina, Adolf Berle Jr., esteve no Brasil, em fevereiro de 1961, procurou convencer o Brasil a apoiar um plano da CIA de desenvolver operações contra as ditaduras do continente, fomentando um movimento geral pela restauração da democracia. Jânio, embora concordasse com a análise de Berle Jr., recusou-se a dar o apoio que os norte-americanos pretendiam por temer uma explosão interna⁹²⁰.

Não obstante, o governo norte-americano apressou-se desde logo a desmentir a existência de um mal estar por ocasião da visita de Berle. Afonso Arinos observou mais tarde que a conversa foi efetivamente amistosa e sem rispidez (Moniz Bandeira, *Ibid.*, p. 56).

⁹¹⁹ Page, J. *The Revolution that Never Was*, pp. 34-38.

⁹²⁰ Moniz Bandeira. *Op. cit.*, p. 55.

Outro enviado norte-americano que esteve no Brasil um mês depois, o Secretário de Tesouro, Douglas Dillon, também se avistou com Jânio Quadros. Na ocasião, ouviu deste último o pedido de que os norte-americanos lhe tivessem confiança, pois pretendia eliminar a inflação e o déficit orçamentário, não havendo ademais razões para dificuldades políticas entre os dois países.

Dillon pareceu compreender que Quadros instrumentalizava a política externa com o propósito de defender problemas domésticos. Nesse sentido, utilizava uma retórica neutralista para atrair elementos da esquerda (Moniz Bandeira, *Ibid.*, p. 57).

A posição inicial do governo Kennedy, de boa vontade com relação ao Brasil, foi-se, porém, modificando. Contribuíram para isso as crescentes pressões de certos segmentos norte-americanos contra as políticas adotadas por Jânio Quadros.

Entre eles destacavam-se os empresários e a comunidade de informação, uma vez que, já no começo de 1960, a CIA e a DIA, o serviço secreto do exército dos Estados Unidos, julgavam Jânio Quadros “vulnerável à influência comunista”⁹²¹. Provavelmente em razão disso, nenhum recurso havia sido efetivamente desembolsado à época da renúncia de Jânio, não obstante as promessas iniciais.

A deterioração das relações brasileiro-norte americanas pronunciou-se com a ascensão de João Goulart ao poder. Segundo declarações atribuídas a Niles Bond, Encarregado de Negócios norte-americano, a comunidade empresarial daquele país no Brasil teria tentado em vão obter o apoio da Embaixada para um movimento no sentido de evitar que Goulart tomasse posse. Segundo outras fontes, porém, Washington apoiou uma redução do poder de Goulart naquele momento⁹²².

Tal deterioração ocorreu muito embora Jango se tenha esforçado para mostrar que o Brasil pretendia manter sua aliança com os Estados Unidos. Também procurou evitar qualquer atitude que pudesse ser interpretada como hostil àquele país.

Com efeito, João Goulart não sancionou a lei que regulamentava a remessa de lucros, deixando que o Congresso, que a estava examinando desde o governo de Juscelino Kubitschek, a promulgasse. Tampouco tomou qualquer iniciativa para regulamentá-la, preferindo negociá-la

⁹²¹ *Idem*, p. 60.

⁹²² Black, J. K. *Op. cit.*, p. 40.

durante sua visita aos Estados Unidos, em abril de 1962⁹²³. Durante a visita, reafirmou a natureza democrática das reformas que estava empreendendo e manifestou o interesse em receber novos investimentos externos⁹²⁴.

Mas os aliados do novo Presidente não estavam dispostos a seguir o mesmo caminho. Com efeito, enquanto Jango articulava a mencionada visita, Brizola decidiu expropriar outra empresa norte-americana, subsidiária da IT&T e responsável pelos serviços telefônicos no Rio Grande do Sul. Tomou essa iniciativa sem sequer solicitar a anuência presidencial, como previa a lei⁹²⁵.

Também Kennedy parecia a princípio interessado em manter o entendimento com o Brasil. Opôs-se assim à iniciativa de alguns senadores e deputados, em represália à decisão de Brizola, de proibir qualquer ajuda financeira a países que nacionalizassem propriedades norte-americanas sem indenização. Evitou assim atacar a Goulart, tentando atraí-lo para a política da Nova Fronteira⁹²⁶.

A tendência nacional-reformista de Goulart era, porém, muito diferente do populismo de Jânio Quadros e ela se intensificou após a visita aos EUA⁹²⁷. Em consequência, a comunidade empresarial, principalmente a estrangeira e mais ainda a norte-americana, mobilizou-se para combatê-lo.

É verdade que alguns assessores de Kennedy, como Arthur Schlesinger Jr., entendiam que o nacionalismo brasileiro contemporâneo não era violento ou fora de controle e que o futuro da democracia na América Latina dependia do exemplo do Brasil. Segundo Schlesinger, ademais, a competição pelo futuro da América Latina dar-se-ia entre o caminho brasileiro e o de Castro⁹²⁸.

A visão empresarial e da comunidade de informação acabou, porém, ganhando terreno. O mesmo se deu em relação à comunidade de segurança norte-americana, que via na questão social e na mobilização política do Brasil uma ameaça para a segurança brasileira, do hemisfério e dos Estados Unidos. Para os empresários, por exemplo, tal ameaça

⁹²³ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 111.

⁹²⁴ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 147.

⁹²⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 111.

⁹²⁶ Idem, pp. 111-112.

⁹²⁷ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 147.

⁹²⁸ Moniz Bandeira. Op. cit., pp. 112-113.

estava ligada ao medo das nacionalizações ou da imposição de limites inaceitáveis para seus lucros⁹²⁹. E muito rapidamente Kennedy começou a antagonizar o novo Presidente brasileiro⁹³⁰.

Vários motivos contribuíram para a deterioração das relações bilaterais. A política externa independente, que não decorria de uma opção ideológica, mas das pressões do próprio Estado nacional, certamente foi uma delas.

San Tiago Dantas consolidou os fundamentos doutrinários da nova política, restabelecendo relações diplomáticas com a URSS, principalmente por razões comerciais, já que o bloco socialista apresentava à época o índice mais elevado de crescimento do comércio⁹³¹. E às vésperas da visita de Goulart aos Estados Unidos, o Departamento de Estado observou que “embora sem os extravagantes acenos” de Quadros para os países neutralistas e o Bloco Sino-Soviético, a política externa do Brasil continuava a ter com Goulart uma aceitação geral por todos os partidos e pelo povo⁹³².

A questão cubana, que já havia causado problemas no governo anterior, continuou a ser um fator irritante nas relações Brasil-Estados Unidos. Desde o fracasso da Baía dos Porcos, Kennedy procurou promover a expulsão de Cuba da OEA.

O Brasil repeliu, contudo, as pressões norte-americanas. Durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos em Punta del Este (22 a 31.1.1962) San Tiago Dantas levantou-se contra ações intervencionistas, tanto uma ação militar coletiva, quanto inclusive sanções econômicas⁹³³.

O Governo brasileiro deixou claro que não apoiava os rumos políticos e ideológicos de Cuba, mas defendeu a coexistência com o regime de Fidel Castro, como, aliás, já ocorria com regimes da Europa e Ásia. Entendia ademais que uma condenação de Cuba apenas contribuiria para abandoná-la à opção soviética e defendeu um estatuto consensual de neutralidade, que conciliasse os princípios de não intervenção com as necessidades de segurança do sistema interamericano⁹³⁴.

⁹²⁹ Black, J. K, Op. cit., p. 233.

⁹³⁰ Moniz Bandeira, Op. cit., p. 104.

⁹³¹ Idem, pp. 104-105.

⁹³² Ibidem, p. 112.

⁹³³ Ibidem, pp. 105-106.

⁹³⁴ Ibidem, p. 108.

Além disso, outras questões afastavam os Estados Unidos do Brasil. Por um lado, Jango não poderia, como pretendiam os norte-americanos, expurgar os comunistas dos sindicatos e associações estudantis, sob pena de alienar setores que o apoiavam. Por outro lado, não conseguiu manter o plano de estabilização preconizado pelo FMI, com o apoio norte-americano, não se opôs à lei que limitava as remessas dos lucros e não pôde evitar as expropriações promovidas por Brizola no Rio Grande do Sul.

Kennedy, por seu lado, não logrou sustar a entrada em vigor da emenda do Senador Bourke Hickenlooper. Pela emenda, o governo dos Estados Unidos foi proibido de prestar assistência a países onde propriedades norte-americanas fossem expropriadas sem indenização.

Jango tentou reduzir as suspicácias norte-americanas, durante sua visita àquele país, em abril de 1962. Buscou, por exemplo, acertar uma forma de as empresas expropriadas receberem indenização. Tentou também mostrar que a independência brasileira não representava neutralidade e manifestou sua oposição ao regime de Fidel Castro.

O acordo para a indenização das empresas norte-americanas acabou sofrendo grande resistência das esquerdas e também de certos segmentos da direita no Brasil e não pôde ser implementado. O Governo cancelou ademais as concessões de jazidas de ferro a uma empresa norte-americana, o que aumentou a oposição norte-americana.

O componente de segurança da Aliança para o Progresso tendeu, por conseguinte, a crescer cada vez mais, com dois propósitos claros. Por um lado, ele buscava assistir aos líderes “democráticos” (pró-Estados Unidos e anti-Goulart) e, por outro lado, procurava minar ou destruir as organizações que davam apoio aos movimentos camponeses que os Estados Unidos não podiam controlar⁹³⁵.

Após enviar uma missão ao Nordeste em 1961, os Estados Unidos concluíram o Acordo do Nordeste com o Brasil, a 13 de abril de 1962, pelo qual contribuiriam com US\$ 131 milhões para a região, tanto em projetos de impacto quanto para projetos de médio a longo prazo. E o Nordeste tornou-se a única região subnacional no mundo que teve sua própria missão da USAID⁹³⁶.

⁹³⁵ Black, J. K. Op. cit., p. 128.

⁹³⁶ Idem.

As dificuldades nas relações bilaterais continuaram a crescer. Contribuiu para tanto o fato de que a empresa Hanna se somou à IT&T para pressionar o governo norte-americano a sustar qualquer cooperação financeira ao Brasil até que fosse resolvida a questão do cancelamento de suas concessões no quadrilátero ferrífero de Minas Gerais⁹³⁷.

Também nesse momento, visitou o Brasil em missão oficial o banqueiro William H. Drapper, que, após contatos com a comunidade empresarial norte-americana no Brasil, sugeriu a Dean Rusk que os Estados Unidos adotassem a linha dura para forçar o governo Goulart a adotar um plano de estabilização monetária do FMI ou a cair. O Embaixador Lincoln Gordon, porém, temendo que Goulart acabasse se fortalecendo, preferiu adiar essas decisões até a realização do plebiscito para a restauração do presidencialismo, em 6 de janeiro de 1963⁹³⁸.

Outro elemento de divergências entre os dois países foi a decisão de Kennedy, no curso de 1962, de inaugurar o Colégio Interamericano de Defesa, proposto pela Junta Interamericana de Defesa em 1959. O Brasil protestou energicamente contra a iniciativa, entendendo que as questões internas só poderiam constituir objeto de estudo e orientação no âmbito interno⁹³⁹.

Pouco depois, o Governo norte-americano resolveu também intervir nas eleições brasileiras de outubro de 1962. Seu objetivo seria o de eleger o máximo de senadores e deputados anticomunistas.

Nessa época, ingressaram no Brasil quase cinco mil norte-americanos com vistos especiais. A maioria desses norte-americanos, que vinha ao Brasil como pastores evangélicos, estudantes, pesquisadores, membros do *Peace Corps*, destinava-se principalmente ao Nordeste, região vista pelos Estados Unidos como potencialmente revolucionária⁹⁴⁰.

Ante esse afluxo, o Itamaraty resolveu solicitar explicações ao Embaixador Lincoln Gordon e impor restrições à entrada de norte-americanos que levaram esse número a cair para 2 em 1963. Suspeitavam as autoridades brasileiras que grande parte dos que vinham pertenciam

⁹³⁷ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 118.

⁹³⁸ Idem.

⁹³⁹ Moniz Bandeira. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*, p. 188.

⁹⁴⁰ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 116.

à CIA e contribuía para aumentar a crise interna e para induzir artificialmente o processo político à radicalização⁹⁴¹.

Goulart teve uma atitude moderada por ocasião da crise dos mísseis. Aprovou a inspeção dos navios com destino a Cuba, mostrando que, apesar de defender sua autodeterminação, não favorecia a expansão militar da União Soviética na ilha.

Contudo, isso não arrefeceu a resistência norte-americana. Em dezembro de 1962, Kennedy decidiu suspender os financiamentos ao governo federal, mantendo apenas financiamentos em alguns Estados brasileiros.

Declarou na ocasião à imprensa que o governo norte-americano nada poderia fazer ante uma inflação de 5 % ao mês, que anulava qualquer tentativa norte-americana de ajudar a estabilização das finanças brasileiras. Sua atitude chocou o Governo Goulart, que a considerou irresponsável, em vista dos efeitos políticos e econômicos negativos que poderiam ter⁹⁴².

As relações entre os dois países continuaram a deteriorar-se. Poucos dias depois, Kennedy concedeu entrevista a Kubitschek, que procurou mostrar-lhe, sem sucesso, que Goulart era um homem “de sólidos princípios com bom entendimento político”, necessitando ser apoiado para resistir a influências adversas. Embora tentasse mostrar que a esquerda no Brasil era atuante, mas de pouco peso e instasse Kennedy a dar apoio financeiro ao Brasil, Kubitschek não conseguiu convencê-lo, tendo o presidente norte-americano afirmado que considerava a situação do Brasil mais grave que a de Cuba e que qualquer esforço seria em vão, devendo a situação brasileira deteriorar-se.

Logo a seguir, Robert Kennedy, Procurador-Geral dos Estados Unidos, esteve no Brasil, para tentar influir na reforma ministerial de Goulart, prevista após o plebiscito que se realizaria em 6 de janeiro de 1963. Referiu-se ele ao que entendia como infiltração comunista no governo e ameaçou com a suspensão de toda ajuda financeira ao país. Embora não cedesse, Goulart buscou temporizar com os Estados Unidos, nomeando San Tiago Dantas para executar o plano plurianual que Celso Furtado desenvolvera, tentando conciliar as medidas de combate à inflação com as metas do desenvolvimento⁹⁴³.

⁹⁴¹ Idem, pp. 116-117.

⁹⁴² Ibidem, p. 119.

⁹⁴³ Ibidem, p. 121.

San Tiago aplicou medidas fortes para estabilizar a moeda e concedeu um empréstimo à IT&T, como uma forma disfarçada de adiantamento de indenização. Também acelerou as negociações para a compra da AMFORP.

Seus esforços em visita aos Estados Unidos, em março de 1963, para renegociar a dívida externa brasileira, tiveram, porém, resultados insatisfatórios. Os norte-americanos apenas prometeram financiamentos adicionais, além de uma pequena soma para utilização imediata, caso o governo brasileiro adotasse um programa de reforma econômica e social.

As medidas adotadas pelo Brasil para eliminar subsídios e propor ao Congresso uma reforma bancária repercutiram favoravelmente, mas a denúncia por parte de Brizola de um acordo negociado por San Tiago com a *American and Foreign Power Co* (AMFORP) gerou uma crise de graves proporções.

A queda de San Tiago agravou a situação econômica. Os norte-americanos condicionaram o reescalonamento da dívida ao cumprimento do acordo e a medidas de estabilização. Goulart, por sua vez, decidiu decretar uma moratória unilateral e reativar os estudos para regulamentar a lei da remessa de lucros.

Em meados de 1963, o governo norte-americano reforçou a política de substituir a ajuda tradicional de governo a governo, pelo financiamento a Estados conhecidos como “ilhas de sanidade”. Ao invés de fornecer empréstimos que beneficiassem o governo federal diretamente, a USAID passou a apoiar financeiramente os governadores que poderiam fortalecer a democracia.

A política de “ilhas de sanidade” aparentemente serviu como uma categorização da maior parte dos aspectos do uso político da ajuda norte-americana no período de um ou dois anos antes do golpe militar⁹⁴⁴.

Desde a conclusão do Acordo do Nordeste haviam surgido choques entre o Governo Federal, principalmente a SUDENE, e as autoridades norte-americanas, os quais se intensificaram paulatinamente. A SUDENE entendia que sua aprovação era necessária antes que os Estados Unidos pudessem concluir projetos com os Estados, enquanto os Estados Unidos diziam que eram livres para entender-se diretamente com os Estados brasileiros⁹⁴⁵.

⁹⁴⁴ Black, J. K., Op. cit., pp. 64 e 65.

⁹⁴⁵ Idem, p. 130.

Um encontro entre Kennedy e Goulart por ocasião da visita dos dois a Roma não melhorou a situação. A distância entre os dois governos só fez aumentar até o golpe de 1º de abril de 1964.

Em resumo, a boa vontade inicial dos Estados Unidos quando da adoção da política externa independente foi-se reduzindo ainda no tempo de Jânio Quadros. Na época de Jango, e apesar dos esforços deste, as relações acabaram atingindo um alto nível de desconfiança e desgaste, tendo o Governo norte-americano apoiado com entusiasmo o golpe militar de 1964.

Por essa razão, os Estados Unidos muito fizeram, ainda que predominantemente de forma indireta, para enfraquecer o regime de João Goulart. O virtual congelamento dos empréstimos ao Governo Federal, a política de estimular os governos estaduais de oposição, o apoio aos candidatos conservadores, principalmente no Nordeste, através do IBAD e do IPES e a preparação de planos de contingência para auxiliar os revoltosos em caso de guerra civil prolongada (a operação Brother Sam) foram algumas das modalidades utilizadas⁹⁴⁶.

Em consequência, viram também com bons olhos seu afastamento. O medo quanto à infiltração comunista, a desordem econômica interna, refletida nas altas taxas de inflação, o não cumprimento das disposições do acordo Bell-Dantas sobre as subsidiárias norte-americanas no Brasil, a oposição às medidas tomadas por Goulart e alguns governadores, consideradas lesivas aos interesses de investidores privados estrangeiros e a regulamentação, em janeiro de 1964, da nova Lei de Remessa de Lucros (Lei 4.131, de setembro de 1962), que incluiu o montante reinvestido internamente no cálculo do imposto aplicado sobre as remessas foram alguns dos motivos para essa posição norte-americana⁹⁴⁷.

O pragmatismo responsável, por sua vez, correspondeu ao período denominado “a superação da dependência”, no que tange às relações com os Estados Unidos⁹⁴⁸. Nessa época, o Brasil logrou reduzir de maneira muito mais significativa a dependência dos Estados Unidos e deixou efetivamente sua órbita, sem, contudo, entrar em um conflito ideológico com aquele país.

⁹⁴⁶ Souza, R. A. *Da Política Externa Independente à Política Externa Independente*, p. 2.

⁹⁴⁷ Idem.

⁹⁴⁸ Seixas Corrêa, L. F. *Da Confrontação à Confrontação*, p. 7.

Nesse sentido, o Brasil foi muito além da visão da política externa independente, descrita pelo Embaixador Roberto Campos como “uma independência retórica, baseada em um frenesi ideológico, em que uma voz forte marcava um conteúdo fraco”⁹⁴⁹.

Já no governo Médici, o desenvolvimento industrial havia reduzido a dependência brasileira com relação aos Estados Unidos. Nossa indústria havia buscado mercados no exterior e desenvolvido novas relações. Permeada pelos interesses militares, a indústria de material bélico, por exemplo, alargara seu campo de ampliação, que aumentou com a criação da Política Nacional para a Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), na época de Geisel.

Com o objetivo de eliminar as dependências e fortalecer a segurança nacional e a ideia de que os países desenvolvidos dificultavam a transferência de tecnologia, o Brasil já reduzira as importações de materiais estratégicos, tendendo a diminuir a dependência dos Estados Unidos⁹⁵⁰.

No governo Geisel, os Estados Unidos deixaram de ser um aliado indispensável, já que, no entender do Brasil, não compensavam devidamente nossa fidelidade. Na verdade, os atritos nas relações bilaterais ampliaram-se muito, tendo elas chegado a um nível de deterioração ainda maior do que no tempo de Goulart.

Além disso, outros polos econômicos, principalmente a Comunidade Europeia e o Japão, haviam surgido modificando o panorama mundial. O Brasil encontrou, em consequência, novos parceiros dispostos a investir no país, fornecer-lhe novas tecnologias e incrementar o comércio.

Durante o Governo Costa e Silva e Médici, vários conflitos já haviam surgido nas relações bilaterais. Com a adoção do AI-5, o governo norte-americano passara a exercer pressões para a liberalização do regime, o Brasil se recusara a assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear e adotara o mar territorial de 200 milhas.

As dificuldades nas relações econômico-comerciais também haviam crescido, com as modificações estruturais na economia brasileira e norte-americana e as diferenças de visões em torno das questões de desenvolvimento. A industrialização brasileira mudara o perfil de dependência com relação aos Estados Unidos e o país passara a

⁹⁴⁹ Brazil Today, outubro de 1973, boletim produzido pela Embaixada do Brasil em Washington.

⁹⁵⁰ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 222.

reivindicar uma ordem econômica internacional mais propícia a seu desenvolvimento.

Os Estados Unidos, por sua vez, estavam a braços com os desequilíbrios provocados pela crise energética e haviam perdido o antigo dinamismo industrial, passando a sofrer a concorrência da Europa Ocidental e do Japão. Não viam, além disso, no desenvolvimento brasileiro uma prioridade, preferindo ver o Brasil em termos ideológicos, como um bastião para conter o comunismo.

Além disso, certos setores norte-americanos reagiram à perda de competitividade no mercado internacional e interno, onde passaram a sofrer a concorrência não só dos países desenvolvidos, mas também de países recentemente industrializados – os NICs – entre eles o Brasil. Esses setores passaram a pressionar o governo norte-americano para adotar medidas unilaterais de proteção a seus interesses.

Os conflitos aumentaram no governo Geisel. O governo norte-americano aplicou sobretaxas aduaneiras e direitos compensatórios às exportações brasileiras de manufaturados, entre eles calçados, bolsas de couro e têxteis. Sob a alegação de que tais produtos recebiam subsídios, o Governo norte-americano chegou a propor enviar inspetores para investigar seus custos reais, o que Geisel proibiu⁹⁵¹.

Em termos econômico-comerciais, a promulgação do Trade Act, em 1974, embora não estivesse diretamente direcionada ao Brasil, causou prejuízos a nosso comércio com os Estados Unidos. A nova lei estabeleceu cláusulas discriminatórias contra países que se dispusessem a defender os preços de seus produtos básicos no mercado mundial⁹⁵².

O principal problema surgiu, porém, quando o Brasil desenvolveu negociações secretas com a Alemanha e acabou concluindo um Acordo Nuclear, que previa não apenas a instalação de oito usinas no país, mas também a instalação de uma usina de enriquecimento de urânio, através do processo do jato centrífugo, ainda em desenvolvimento na Alemanha⁹⁵³.

A reação norte-americana foi violenta e os Estados Unidos tentaram em vão inviabilizar o acordo, com o temor de que, com o domínio da tecnologia de enriquecimento, o Brasil se capacitasse para fabricar uma bomba atômica.

⁹⁵¹ Idem, p. 229.

⁹⁵² Ibidem.

⁹⁵³ Ibidem, p. 225.

Além disso, o pragmatismo responsável inquietou os norte-americanos. Causou espécie nos Estados Unidos o estabelecimento de relações diplomáticas com a China, a abstenção brasileira quando a OEA votou o levantamento das sanções impostas a Cuba, o voto na ONU de uma revolução que condenava o sionismo e o reconhecimento dos governos revolucionários, com influência marxista-leninista, em Guiné Bissau, Angola e Moçambique⁹⁵⁴.

O governo Ford, com o Secretário de Estado Henry Kissinger ainda tentou levar em consideração as demandas brasileiras de uma cooperação mais horizontal e lançou um novo diálogo com a América Latina e reconheceu o papel de liderança do Brasil na região.

Em consequência, foi concluído um memorandum de entendimento bilateral, durante viagem de Kissinger ao Brasil, em fevereiro de 1976. O instrumento teve aparentemente como objetivo realinhar o país depois do voto antissionista, do reconhecimento do novo Governo de Angola e da conclusão do Tratado de Cooperação Nuclear com a Alemanha. Mas representou também um reconhecimento do Brasil como uma potência emergente.

Na ocasião, Kissinger acenou também para a possibilidade de um compromisso sobre subsídios e leis compensatórias, que seria negociado em Genebra, sob a autoridade da lei de comércio de 1974. O memorandum de entendimento suscitou várias críticas, dentro e fora dos Estados Unidos, acusados de apoiarem ditaduras de direita, que praticavam violações dos direitos humanos, enquanto condenavam as ditaduras comunistas⁹⁵⁵.

Em decorrência, o Congresso norte-americano proibiu, em 1974, a assistência militar a países que violassem os direitos humanos e o Senado instalou em 1975 uma comissão de inquérito para investigar as atividades da CIA e do FBI, que revelou vários atos ilegais cometidos por esses órgãos sob a alegação de que estavam combatendo o comunismo. Em consequência, o Congresso norte-americano aprovou em 1976 uma lei que obrigava o Departamento de Estado a apresentar um relatório sobre a situação dos direitos humanos em 82 países que recebiam assistência militar e de segurança norte-americana⁹⁵⁶.

⁹⁵⁴ Ibidem, p. 226.

⁹⁵⁵ Ibidem, pp. 231-232.

⁹⁵⁶ Ibidem, pp. 232 e 233.

Os conflitos aumentaram com o Governo Carter, que se elegeu com o objetivo de restaurar os valores democráticos como objetivo da política externa norte-americana. Carter ganhou a simpatia popular no Brasil, mas as relações com o Governo Geisel se complicaram desde os primeiros meses de 1977⁹⁵⁷.

Durante a campanha eleitoral, Carter havia acusado o Governo Ford de concordar com o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha e, ao tomar posse, fez um apelo para que todas as nações adotassem uma moratória para a venda de usinas de enriquecimento ou reprocessamento de urânio. Também exerceu violentas pressões sobre o Brasil e Alemanha para rever ou denunciar o acordo.

O novo contencioso político bilateral envolveu também a questão dos direitos humanos. O problema começou quando o Conselheiro para Assuntos Políticos da Embaixada norte-americana entregou ao Itamaraty um memorandum com o relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. Embora o relatório reconhecesse os esforços de Geisel para coibir violências e torturas, o Governo brasileiro não aceitou a intromissão nos assuntos nacionais e devolveu a nota da Embaixada.

Pouco depois denunciou o Acordo Militar de 1952 e extinguiu a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico. Com isso, pôs fim a uma relação especial cujos primórdios datavam de 1922, quando a Missão Naval norte-americana foi estabelecida no Rio de Janeiro, seguida de Missões do Exército e da Aeronáutica em fins de 1930 e de um Acordo para a inclusão do Brasil no programa norte-americano de assistência para a defesa mútua, em 1952⁹⁵⁸.

O Acordo Militar consistira principalmente no fornecimento de material bélico já utilizado pela OTAN, assistência essa que diminuía muito a partir de 1970, quando o Brasil aumentara sua produção interna de armamentos e passara a preencher suas necessidades com compras na Europa. Mas o rompimento do Acordo surpreendeu os Estados Unidos, pois representou uma resposta às pressões contra o Acordo Nuclear com a Alemanha e mostrou o aumento do antiamericanismo nas Forças Armadas, funcionando como fator de coesão em torno de Geisel⁹⁵⁹.

⁹⁵⁷ Ibidem, p. 234.

⁹⁵⁸ Black, J. K., Op. cit., p. 164.

⁹⁵⁹ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 236.

Mesmo representantes da oposição solidarizaram-se com o Governo, cuja percepção era de que a questão de direitos humanos era mais uma forma de pressão contra o Acordo Nuclear com a Alemanha. O entendimento do Itamaraty e do Conselho de Segurança Nacional, aos quais estava afeto o tema, entendiam que os Estados Unidos estavam tentando conservar a qualquer custo o monopólio da tecnologia, tratando de estabilizar uma divisão internacional de trabalho em que as antigas potências capitalistas buscavam reservar-se o monopólio da tecnologia de ponta, deixando para países como o Brasil a fabricação de manufaturas⁹⁶⁰.

As pressões de Carter contribuíram em consequência para robustecer o que Moniz Bandeira chamou de o nacionalismo autoritário, que pretendia fazer do Brasil uma potência mundial⁹⁶¹.

Também cresceu o contencioso econômico-comercial depois da nova lei de comércio norte-americana. O déficit comercial brasileiro com os Estados Unidos crescera muito, com o decréscimo da participação norte-americana na pauta de exportações brasileira.

As dificuldades em colocar os produtos brasileiros nos Estados Unidos e os esforços de compressão das importações levaram, em consequência, à redução da participação do comércio bilateral no comércio internacional brasileiro. Com efeito, esse comércio correspondia a 1/3 do total do intercâmbio comercial brasileiro em 1960. Em 1975, esse comércio ainda era importante (em torno de US\$ 5 bilhões), mas já equivalia a 1/4 do comércio total do país, uma vez que o Brasil diversificara bastante seus parceiros, principalmente no mundo desenvolvido⁹⁶².

A participação norte-americana nas importações do Brasil, que já começara a cair na década de sessenta, continuou decrescendo no governo Geisel, tendo atingido 13,8 % em 1974 e 11 % em 1975. As exportações brasileiras para os Estados Unidos, que se haviam mantido acima de 36 % até o início dos anos sessenta e chegara a 23 % em 1972, caiu para menos de 20 % nos anos seguintes e oscilaram entre 15 e 17 % durante o Governo Geisel, só chegando a 21 % em 1978⁹⁶³.

⁹⁶⁰ Idem, p. 237.

⁹⁶¹ Ibidem, p. 238.

⁹⁶² Fonseca Jr., Op. cit., p. 347.

⁹⁶³ Moniz Bandeira, Op. cit., p. 244.

Canadá

À época de Jânio, as relações com o Canadá eram praticamente nulas, mas durante o Governo Geisel essas relações desenvolveram-se muito, inclusive ante o interesse de Pierre Trudeau de reduzir a dependência de seu país com relação aos Estados Unidos.

Relações com a Europa

Europa Ocidental

Jânio Quadros mostrou frieza com a Europa Ocidental, recusando, por exemplo, convites de De Gaulle para visitar a França e do Primeiro-Ministro da Grã Bretanha para visitar aquele país. Ainda assim, enviou Roberto Campos para contatos com aquele último país e com a Alemanha Ocidental com vistas a buscar obter empréstimos para pagar as dívidas aos Estados Unidos da América e chegou-se a falar em um novo eixo europeu.

Mas não só essa ideia não se consubstanciou, como também o Brasil acabou tendo dificuldades com alguns países. No caso da Alemanha Ocidental, as dificuldades deveram-se à aproximação brasileira com a Alemanha Oriental. Ante a ameaça dos alemães ocidentais de suspender as compras de café do Brasil, o governo brasileiro acabou desistindo da ideia de estabelecer relações com a Alemanha Oriental.

Com a França, as relações ficaram tensas durante o episódio que ficou conhecido como a guerra da lagosta, em 1963, por ocasião do governo João Goulart. A questão acabou se resolvendo e o governo brasileiro convidou De Gaulle para visitar o Brasil.

No que tange a Portugal, surgiram problemas quando o governo brasileiro anunciou que pretendia votar sobre assuntos relativos a Angola sem consulta prévia com aquele país. Jânio Quadros acabou cedendo às gestões portuguesas.

Os primeiros passos foram também dados para uma aproximação com a Comunidade Europeia.

Na época de Geisel, a situação havia mudado bastante. As relações com a Europa Ocidental haviam-se intensificado e continuaram a aprofundar-se em vista do interesse brasileiro em diversificar seus

parceiros. O Governo Geisel via na Europa Ocidental uma alternativa para os Estados Unidos, em termos de comércio, investimentos e tecnologia.

A Europa, que mantivera um perfil político baixo até então, em uma área que considerava de influência norte-americana, também decidiu modificar essa atitude. Com a crise energética, tornou-se fundamental buscar novos parceiros e o Brasil oferecia um mercado atraente.

A vertente europeia oferecia para o Brasil não só a possibilidade de obter capital e tecnologia, mas também uma possibilidade de obter tecnologia em termos mais favoráveis, em uma cooperação baseada na interdependência horizontal. Oferecia também novos mercados e uma nova aliança política.

Entre os países da região, a Alemanha Ocidental foi o principal parceiro, uma vez que era considerado um dos polos das novas relações geopolíticas brasileiras. Merece destaque especial o desenvolvimento de uma cooperação nuclear importante com a Alemanha, principalmente depois que a *Westinghouse* norte-americana colocou ressalvas nos contratos de abastecimento de urânio enriquecido.

O Brasil viu no Acordo com a Alemanha a possibilidade de reduzir sua dependência externa de energia e de absorver uma tecnologia considerada de ponta, escapando do esquema de “congelamento do poder mundial” a que se referira Araújo Castro.

O Acordo sofreu forte resistência dos Estados Unidos, que queriam impedir a proliferação nuclear e temiam que o Brasil utilizasse a cooperação com a Alemanha para produzir armas nucleares.

O Governo Geisel também buscou intensificar suas relações com a Grã Bretanha, a França e a Itália, buscando concluir memorandos de entendimento para consulta política, à semelhança do que havia firmado com os Estados Unidos da América.

A cooperação com a Europa Ocidental prosseguiu em todo o governo Geisel, embora tivesse perdido um pouco de seu impulso com a distensão com relação aos Estados Unidos.

Não obstante os esforços brasileiros, a participação europeia no total das exportações brasileiras reduziu-se, a exemplo do que ocorreu com os Estados Unidos, em benefício do Leste Europeu, da América Latina e da Ásia.

Europa Oriental

Para a política externa independente o Leste Europeu significava um mercado mais importante que os demais e uma fonte de divisas e diversificação do comércio brasileiro, principalmente por causa de seu potencial de crescimento. Em vista disso, Jânio Quadros defendeu o restabelecimento das relações com a URSS e com todos os países do Leste Europeu, tendo visitado o primeiro antes da campanha presidencial.

Além disso, entendia ela que, para que o Brasil pudesse exercer um papel mais proeminente nas políticas globais, funcionar como mediador nas disputas e buscar a paz mundial, era necessário desenvolver relações com todos os países, inclusive os socialistas. Com efeito, segundo San Tiago Dantas, a ausência de relações com a União Soviética representava uma falta de desejo de participar da política mundial ou uma esperança de que ela pudesse ser eliminada militarmente⁹⁶⁴.

Logo em março, o Brasil estabeleceu relações com quatro países e em abril enviou uma missão chefiada pelo jornalista João Dantas a vários deles, tendo concluído acordos para expandir as relações comerciais e culturais. O acordo com a Alemanha Oriental provocou várias resistências e levou ao pedido de demissão do Secretário-Geral do Itamaraty, Leitão da Cunha.

Quanto à URSS, muito embora vários brasileiros viessem defendendo a ideia do restabelecimento dessas relações, os passos dados durante o governo de Jânio Quadros limitaram-se ao envio de uma missão comercial, do então Ministro Leão de Moura⁹⁶⁵.

O reatamento com a URSS deu-se, porém, na época de João Goulart e provocou grande polêmica. Isso ocorreu não obstante o fato de que uma pesquisa de opinião junto aos legisladores apontava que 80 % favorecia a retomada das relações diplomáticas brasileiras e 83 % favorecia o aumento do comércio com aquele país⁹⁶⁶.

San Tiago Dantas, então chanceler, teve de enfrentar a resistência de segmentos do Congresso, de vários órgãos da imprensa e de grupos das Forças Armadas. Também encontrou resistências norte-americanas, tendo Robert Kennedy manifestado pessoalmente a João Goulart a

⁹⁶⁴ Storrs, K. L., Op. cit., p. 284.

⁹⁶⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 58.

⁹⁶⁶ Black, J. K. Op. cit., p. 38.

inconformidade com os negócios entre o Brasil e a URSS, não por razões ideológicas, mas de competição em mercados⁹⁶⁷.

Aos opositores, San Tiago Dantas procurou mostrar que o comércio com a Europa Oriental era o que apresentava melhores perspectivas e já havia crescido muito mais do que com outras regiões mesmo antes da aproximação promovida pela política externa independente.

Com a retomada das relações diplomáticas, os contatos comerciais continuaram a aumentar. Em 1961 as exportações brasileiras atingiram 6,3 % do total exportado e as importações 5,1 % do total adquirido pelo Brasil.

Não obstante, os resultados esperados não se consubstanciaram. As exportações para os países do COMECON subiram de US\$ 66.7 milhões em média no período 1958-1962 para uma média de US\$ 101.2 milhões em 1963-1965. Já as importações aumentaram de uma média de US\$ 63.1 milhões de 1958 a 1962 para US\$ 77.8 milhões de 1963 a 1965. E o comércio com a região foi maior em termos absolutos em 1960 do que em qualquer ano do período, com exceção apenas das exportações de 1963⁹⁶⁸.

Muito embora a ênfase principal fosse o comércio, também foram desenvolvidas relações a nível político, principalmente com a Iugoslávia, cujo papel no movimento não alinhado era proeminente. No caso da União Soviética, tratava-se de mostrar que não fazia sentido continuar a pretender sua aniquilação e que, se pretendia ajudar a intermediar o conflito entre as duas grandes potências o Brasil precisaria manter relações com ambas.

As relações com a Europa Oriental permaneceram em ponto morto após o golpe militar de 1964. As relações diplomáticas não foram cortadas, como no caso de Cuba, mas se reduziram e o comércio manteve-se baixo, começando a aumentar apenas no Governo Médici.

Na época de Geisel, as relações com os países socialistas mantiveram-se pouco dinâmicas, mas houve aceleração dos contatos diplomáticos e as relações econômicas e comerciais desenvolveram-se.

Os contatos com a União Soviética expandiram-se no período, tendo sido concluídos acordos de cooperação econômica, técnica e comercial. Aquele país ajudou, por exemplo, a financiar projetos hidrelétricos no

⁹⁶⁷ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 106.

⁹⁶⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 377.

Brasil e manifestou interesse em participar de contratos de exploração de petróleo.

As exportações brasileiras para a Europa Oriental chegaram a atingir 9 % do total exportado pelo Brasil em 1976, mas recuaram para 6,0 % no final do governo Geisel.

Relações com o Japão

No período Jânio-Jango, as relações com o Japão foram distantes. Mas no Governo Geisel essas foram as mais importantes do Brasil na Ásia. Mais do que os laços culturais foi a complementaridade das duas economias que levou ao grande desenvolvimento das relações econômico-comerciais. Os japoneses estavam interessados em nossos recursos naturais e o Brasil queria novos investimentos, financiamentos e tecnologia.

Sucederam-se as visitas de autoridades brasileiras ao Japão, que culminaram com a do Presidente Geisel, em 1976, na qual foram concluídos vários acordos comerciais, além de concedidos financiamentos e acertados investimentos japoneses no Brasil. Também o Brasil recebeu a visita do Primeiro-Ministro Tanaka em 1974, do Vice-Primeiro-Ministro Fukuda em 1975 e do Príncipe Herdeiro do Japão em 1978, nas comemorações do aniversário da imigração japonesa.

Os investimentos do Japão cresceram muito, chegando a US\$ 1 bilhão em 1979, enquanto o comércio bilateral passou de US\$ 106 milhões em 1967 para US\$ 2 bilhões em 1979.

Relações com os países em desenvolvimento

Antes de 1961, o Brasil mantinha poucos laços com os países em desenvolvimento. Suas ligações com a França e, sobretudo, com Portugal representavam um empecilho para as relações com a Ásia e a África e seus laços com os Estados Unidos da América o cortavam do contato com os países socialistas e até mesmo com a América Latina⁹⁶⁹.

As relações com os países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina e da África, intensificaram-se muito nos dois momentos considerados aqui. Houve também uma aproximação com a

⁹⁶⁹ Idem, p. 345.

Ásia, principalmente a China, embora muito mais tímida no primeiro que no segundo momento. Mas apenas no período Geisel houve uma grande aproximação com o Oriente Médio.

A aproximação com os países em desenvolvimento adquirira matizes novos. Tratava-se no pragmatismo responsável de uma aliança para buscar redefinir o papel dos países em desenvolvimento no mundo e lutar por uma nova ordem econômica mundial. Para o Brasil, era também necessário buscar novos mercados para seus produtos industrializados, mais adaptados às condições dos países em desenvolvimento do que os fabricados em países do Primeiro Mundo.

Para desenvolver os laços com a América Latina, houve uma modificação na aliança tradicional com os Estados Unidos da América. Para a aproximação com a África, foi necessário modificar a política tradicional de apoio ao colonialismo português. A aproximação com a China pôde ser maior quando as questões econômico-comerciais tornaram-se mais prementes que as ideológicas. E uma maior relação com o Oriente Médio só foi possível após mudanças importantes na posição brasileira no que tange a Israel.

Apesar das semelhanças, principalmente, mas não apenas a nível de discurso, houve também várias diferenças nas relações com a América Latina e a África nos dois períodos. Quanto ao Oriente Médio, predominaram as diferenças entre as posições adotadas pela política externa independente e pelo pragmatismo responsável.

Em termos gerais, a aproximação promovida por Jânio Quadros teve um conteúdo mais político-estratégico, com conotações ideológicas. Jânio admirava e buscou ter contatos com os principais líderes dos países em desenvolvimento e aproximou-se do movimento não alinhado, tendo enviado observadores às Conferências do Cairo e de Belgrado. Acabou, porém, cedendo aos apelos portugueses e introduziu qualificações em suas posições anticolonialistas.

No caso de Geisel, a motivação foi, pelo menos a nível de discurso, predominantemente econômica, embora tenha levado, em última análise, a decisões políticas muito importantes. O Brasil manteve sua participação como observador às reuniões do movimento não alinhado, mas a essa altura já estava claro que não pretendia ter um maior protagonismo. A aproximação com os países em desenvolvimento deu-se, sobretudo, através de uma participação ativa na UNCTAD e

do esforço para desenvolver os laços bilaterais, principalmente os econômico-comerciais.

Foi, contudo, muito enfático na defesa de sua posição anticolonialista. O Brasil desligou-se da aliança com Portugal e foi o primeiro país ocidental a reconhecer o novo governo de Angola.

Relações com a América Latina

Ambos os períodos foram caracterizados por uma aproximação do Brasil com a América Latina. Não obstante, houve algumas especificidades importantes. A principal delas prendeu-se ao fato de que, na época da política externa independente, tal aproximação deu-se a partir da tentativa de criação de um eixo Brasil-Argentina, enquanto durante o pragmatismo responsável as relações entre os dois países foram tensas, dificultadas pelo diferendo sobre Itaipu.

A política externa independente tinha como meta uma maior unidade e solidariedade na América Latina, para que seus países trabalhassem juntos em prol do desenvolvimento econômico. Começada com a Operação Pan-Americana, no governo de Juscelino Kubitschek, a latino-americanização do Brasil, para usar a expressão do Embaixador Henrique Rodrigues Valle, intensificou-se a partir de 1961⁹⁷⁰.

A política externa independente deixou para trás a chamada fase jurídica do pan-americanismo, buscando centrar a cooperação em questões relacionadas com o desenvolvimento econômico. Essa cooperação deixou de basear-se em uma frente comum para demandar maior ajuda norte-americana, como no caso da Operação Pan-Americana. Tornou-se mais ampla e mais independente da grande potência do norte, incluindo aspectos multilaterais, regionais e bilaterais.

Digna de nota nesse período foi a cooperação desenvolvida com a Argentina, considerada o primeiro passo em direção à unidade latino-americana⁹⁷¹. Além do interesse político em intensificar a relação com o grande vizinho do sul, o mercado daquele país representava uma importante fonte de divisas para o Brasil.

Com efeito, o afastamento com relação aos Estados Unidos levou o Brasil a buscar uma relação privilegiada com a Argentina. No entender

⁹⁷⁰ Ibidem, p. 347.

⁹⁷¹ Ibidem.

de Jânio Quadros, o desenvolvimento de uma aliança Brasil-Argentina atrairia o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia, que se agregariam a ela, contrapondo-se ao que Moniz Bandeira denominou a balcanização da América Latina. Mesmo o Chile, apesar das dificuldades com a Argentina, terminaria por agregar-se, completando finalmente o triângulo do ABC que o Barão do Rio Branco imaginara no início do século XX e que Perón tentara estabelecer nos anos cinquenta com Vargas e Ibañez⁹⁷².

Depois de muita resistência, inclusive dos militares argentinos e dos norte-americanos os quais se manifestaram contrários ao encontro, Jânio Quadros reuniu-se com Frondizi em Uruguaiana, em 29 de abril de 1961, dois meses depois de tomar posse. Os dois Presidentes comprometeram-se a retirar as tropas da fronteira e concluíram uma Declaração Conjunta, posteriormente formalizada em um Tratado de Amizade e Consulta em que se comprometiam a cooperar em todas as questões internacionais de importância.

Ambos concordaram em não competir para influenciar os países vizinhos, e se comprometeram a coordenar esforços para desenvolvê-los. Frondizi não aceitou, porém, a ideia de Jânio de formar um bloco neutralista no Cone Sul, pois entendia que ambos os países deveriam resistir aos Estados Unidos sem deles se afastarem⁹⁷³.

Frondizi pretendia ademais diversificar a pauta de exportações da Argentina para o Brasil, incluindo, além de cereais, produtos industrializados. Recusava-se a aceitar que o Brasil continuasse a comprar da Argentina apenas matérias-primas, vendendo-lhe em troca manufaturados de aço, tais como veículos, maquinaria e material ferroviário⁹⁷⁴.

Esse encontro foi seguido, no Governo João Goulart, de uma rápida entrevista com Frondizi no Galeão, quando este estava a caminho de Washington, a qual manteve o espírito de Uruguaiana. Em setembro, quando estava em Nova York para a Assembleia Geral da ONU, Frondizi chamou Afonso Arinos, que Goulart nomeara Chefe da Delegação do Brasil nas Nações Unidas, para uma conversa. Manifestou na ocasião preocupações com a ameaça militarista na América Latina, dizendo inclusive que “tinha a impressão de que ia ser deposto”⁹⁷⁵.

⁹⁷² Moniz Bandeira. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina*, p. 134.

⁹⁷³ *Idem*, p. 135.

⁹⁷⁴ *Ibidem*, p. 136.

⁹⁷⁵ *Ibidem*, p. 152.

Tal espírito renovou-se durante uma visita do Chanceler San Tiago Dantas a Buenos Aires, em novembro de 1961, para coordenar-se previamente à Conferência de Punta del Este. Na ocasião, os dois Chanceleres (San Tiago Dantas e Miguel Angel Cárcano) criaram um mecanismo para tornar mais amplo e ágil o mecanismo de consultas entre os dois países⁹⁷⁶.

A cooperação bilateral viu-se comprometida quando Frondizi foi compelido pelos militares a romper relações com Cuba, dias depois da VIII Reunião dos Chanceleres Americanos em Punta del Este, em que a Argentina se absteria de votar a favor da expulsão de Cuba da OEA⁹⁷⁷. Reduziu-se ainda mais após a queda de Frondizi, em março de 1962, depois que a Argentina começou a procurar assumir a posição de *key country* e transmitir as diretrizes estratégicas do Pentágono na América do Sul⁹⁷⁸.

As diferenças entre as posições dos dois países evidenciaram-se, por exemplo, durante a crise dos mísseis em Cuba quando a Argentina adotou uma posição diametralmente oposta à do Brasil. O governo de José Maria Guido deu todo apoio aos Estados Unidos, enviando ao Caribe dois *destroyers* para participar do bloqueio à ilha e três aviões para participarem da patrulha, busca e salvamento, enquanto João Goulart reiterou o princípio de autodeterminação dos povos, embora apoiasse o bloqueio naval e a inspeção de navios que se dirigissem a Cuba⁹⁷⁹.

Mas houve uma reaproximação e novas consultas depois que Arturo Illia, um moderado do centro-esquerda, foi eleito em meados de 1963.

O governo brasileiro também buscou aproximar-se dos demais países da América Latina, muito embora manifestasse sua oposição às ditaduras do continente. Assim o Brasil e o México também desenvolveram consultas antes da Conferência de Punta del Este em 1962 e João Goulart visitou o México em abril de 1962, logo após sua viagem aos Estados Unidos da América.

No caso do Chile, o Brasil procurou reduzir a apreensão provocada pelos acordos de Uruguiana entre Quadros e Frondizi, em abril de 1961, tendo o Ministro das Relações Exteriores do Chile visitado o Brasil em

⁹⁷⁶ Ibidem, p. 159.

⁹⁷⁷ Ibidem, p. 163.

⁹⁷⁸ Ibidem, p. 191.

⁹⁷⁹ Ibidem, p. 190.

julho de 1961. Por ocasião da Conferência de Punta del Este, ambos os países tiveram posições idênticas com relação a Cuba, já que o Chile, com seu “pacifismo ativo”, apoiou incondicionalmente os princípios de não intervenção e autodeterminação.

Depois da queda de Frondizi e do afastamento da Argentina, o Brasil buscou revitalizar a antiga aliança informal com o Chile. Nessa linha, o Presidente João Goulart realizou em abril de 1963 a primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro àquele país, tendo-lhe sido prestada a maior homenagem dedicada a um Chefe de Estado estrangeiro.

O Presidente do Conselho Nacional do Uruguai esteve também no Brasil em dezembro de 1961, seguida da visita do Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, em abril de 1962. Logo após a visita ao Chile, o Presidente João Goulart visitou o Uruguai (Storrs, *Ibid.*, pp. 348 e 349).

Se a cooperação com a Argentina representou uma importante mudança na posição brasileira, as relações com Cuba foram um tema central e a questão mais controversa da política externa independente. Interessado em obter o apoio dos Estados Unidos para a opção pan-americana, Kubitschek não dera muito importância à questão cubana, tendo inclusive tardado um pouco em reconhecer o novo regime. E quando os Estados Unidos romperam relações diplomáticas com Cuba, em janeiro de 1961, o Ministro das Relações Exteriores, Horacio Lafer fizera declarações favoráveis ao primeiro dos países⁹⁸⁰.

Quando Jânio Quadros assumiu o poder, Cuba já estava, pois, envolvida em um conflito com os Estados Unidos da América, que aumentava na medida em que a revolução se tornava mais radical, e se aproximava cada vez mais da URSS, embora Castro só se tenha declarado marxista-leninista e se integrado ao sistema socialista em dezembro de 1961⁹⁸¹.

Enquanto os Estados Unidos da América se opunham às reformas cubanas, no Brasil havia uma grande divisão sobre que posição adotar. Jânio Quadros visitara Cuba antes da eleição, em março de 1960, mostrando-se simpático à revolução, tecendo elogios à reforma agrária daquele país e declarando ser um dever da América Latina apoiar e defender aquele país. Recebeu com isso críticas de segmentos mais conservadores, até mesmo do outro candidato à Presidência da República, que era apoiado por segmentos mais à esquerda do espectro.

⁹⁸⁰ Storrs, K. L. *Op. cit.*, p. 309.

⁹⁸¹ *Idem*, p. 304.

Uma vez no governo, Jânio Quadros manteve suas ideias. Opôs-se, juntamente com o México, Argentina e outros, a tentativas de ação coletiva contra Cuba. Apesar de pressões internas, também continuou firme na defesa da autodeterminação cubana, tendo inclusive condecorado Che Guevara.

Seu governo também tentou unir a América Latina e principalmente os três grandes (Brasil, México e Argentina) em torno da defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção opondo-se a iniciativas centro-americanas de ação contra Castro. Reiterou, outrossim, suas posições quando da invasão da Baía dos Porcos, em abril de 1961 e apoiou a iniciativa mexicana na ONU de propor uma investigação sobre o incidente⁹⁸².

A política do governo Jânio Quadros consistia basicamente em criar um cordão sanitário para conter a subversão e expansão do socialismo na região. Mas ao mesmo tempo buscar contemporizar com Cuba para não forçá-la a aderir ao sistema soviético. Essa fórmula, conhecida como a finlandização de Cuba, pretendia oferecer àquele país o direito de escolher sua orientação política, mas não o de se alinhar militarmente a um poder extracontinental⁹⁸³.

O episódio da condecoração de Che Guevara, em 19 de agosto, constituiu um dos últimos atos do governo. Guevara visitou a Argentina e o Brasil depois de se recusar a assinar a Carta de Punta del Este, que formalizou a criação da Aliança para o Progresso. Pretendia Guevara agradecer o apoio dos dois países a Cuba.

O ato provocou críticas violentas na imprensa, congresso, militares e membros da Igreja Católica. A atitude de Quadros parece ter sido mal interpretada, uma vez que o tratamento dado a Guevara foi muito discreto⁹⁸⁴.

O regime parlamentarista de João Goulart adotou a mesma posição do governo anterior. Nesse sentido, procurou manter Cuba dentro do sistema interamericano, apesar de que a essa época mais de doze países da América Latina e Caribe já haviam rompido relações diplomáticas com a ilha.

⁹⁸² Ibidem, p. 315.

⁹⁸³ Ibidem, p. 318.

⁹⁸⁴ Ibidem, p. 323.

A expulsão de Cuba da OEA causou uma grave crise no governo, ante a firme oposição brasileira a qualquer fórmula intervencionista apresentada pelos norte-americanos. O governo Goulart defendeu ativamente na reunião de Chanceleres em Punta del Este, em janeiro de 1962, uma política de coexistência que evitasse uma aproximação cubana ainda maior com a URSS. Foi derrotado, pois Cuba acabou sendo excluída da OEA, mas San Tiago Dantas viu como uma vitória o fato de ter conseguido evitar a imposição de sanções, como queriam os Estados Unidos da América.

A posição do governo brasileiro foi atacada pela imprensa conservadora, que deu ênfase às demandas dos militares argentinos para que o Presidente Frondizi mudasse o voto de seu país. Vários membros do PSD, inclusive o ex-Presidente Kubitschek, atacaram a política brasileira, mas acabaram cedendo. San Tiago Dantas foi à televisão e à Câmara de Deputados para explicar a posição brasileira. Ele acabou também sendo objeto de uma moção de censura, que só acabou sendo considerada em maio e foi derrotada por 131 votos contra 44⁹⁸⁵.

Além das críticas, houve também várias manifestações espontâneas de apoio e uma pesquisa de opinião pública no Estado da Guanabara indicou que a maior parte favorecia uma posição brasileira de neutralidade. Essa talvez tenha sido a conferência que mais mobilizou a opinião pública brasileira⁹⁸⁶.

A Conferência também teve repercussão em outros países da América Latina. Com efeito, pressionado pelos militares, Frondizi acabou rompendo com Cuba pouco depois e Arosemena Monroy, do Equador, também lhe seguiu, em maio⁹⁸⁷.

Por ocasião da crise dos mísseis, o governo João Goulart apoiou o bloqueio norte-americano, mas opôs-se a uma intervenção militar. Defendeu a posição de que era legítimo o armamento defensivo cubano, mas não o ofensivo.

Em fins de outubro, o governo enviou o General Albino Silva, Chefe da Casa Militar para oferecer seus bons ofícios e tentar mediar as partes em conflito. Sua missão foi cercada de mistério e, após conversar com Castro e com o Secretário-Geral da ONU, Albino retornou ao Brasil. Os

⁹⁸⁵ Ibidem, p. 335.

⁹⁸⁶ Ibidem, p. 333.

⁹⁸⁷ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 174.

conservadores criticaram também a missão, dizendo que, ante a ameaça dos mísseis soviéticos, o país deveria ser totalmente solidário aos Estados Unidos e nem sequer pensar em mediação⁹⁸⁸.

Depois dessa crise, a controvérsia interna sobre Cuba reduziu-se bastante, reacendendo brevemente quando, em março de 1963, a esquerda tentou patrocinar um Congresso de Solidariedade ao país no Rio de Janeiro. Como o Governador da Guanabara o proibira, o Congresso acabou sendo realizado em Niterói.

No período Geisel, o pragmatismo responsável procurou afastar as desconfianças dos demais países latino-americanos quanto a interesses sub-hegemônicos do Brasil, as quais haviam sido levantadas em vista da proximidade brasileira com relação aos Estados Unidos da América. Nesse contexto, Geisel procurou mostrar que qualquer pretensão hegemônica do Brasil encontraria grande resistência dos países vizinhos e que a forma natural de influência do Brasil na região seria o exemplo, o que dissolve a perspectiva do poder e supõe relações igualitárias⁹⁸⁹.

Na opção latino-americana do Governo Geisel ficou claro que o Brasil queria deixar de lado as questões ideológicas e dava prevalência a fatores econômicos. Pretendia também eliminar as suspicácias que uma relação muito próxima com os Estados Unidos da América haviam levantado no continente.

Para tanto, procurou mostrar que, no seu entender, a cooperação era muito necessária para enfrentar os problemas internacionais. Nesse contexto, o governo brasileiro aproximou-se de governos com características muito diferentes das suas, como os governos democráticos da Venezuela e Colômbia e a Junta militar de esquerda do Peru.

Como na época da Política Externa Independente, o Governo Geisel atribuiu a maior prioridade na América Latina às relações com o Cone Sul. Mas ao contrário dela, durante o Pragmatismo Responsável, as relações Brasil-Argentina foram muito ambivalentes.

O Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira havia sido o Embaixador brasileiro na Argentina durante muito tempo. Tinha, inclusive, tendo em vista os laços que desenvolvera, um interesse especial na aproximação com aquele país, considerando que ambos possuíam responsabilidades especiais na América do Sul.

⁹⁸⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 339.

⁹⁸⁹ Vide Fishlow, A. *Flying Down to Rio*.

Contudo, as condições nos dois países não foram favoráveis para a realização do sonho de Silveira. Quando Geisel chegou ao poder, Juan Domingo Perón estava de volta à Argentina e a instabilidade política e econômica do país desagradavam profundamente ao Brasil.

Quando os militares ocuparam o governo na Argentina, em 1976, a nova junta propôs uma estratégia que guardava semelhança com a brasileira, baseada no binômio segurança e desenvolvimento. Mas nem assim as relações melhoraram.

Tal se deu principalmente porque havia mais uma vez um descompasso entre a situação política de cada um dos países. A Argentina estava lutando sua guerra suja, enquanto o Brasil estava começando a se abrir politicamente⁹⁹⁰.

Mais que as diferenças no momento político, porém, a principal dificuldade nas relações bilaterais teve que ver com a construção da hidrelétrica de Itaipu, entre o Brasil e o Paraguai.

A pujança da economia brasileira e a intensificação das relações do Brasil com o Paraguai haviam despertado suspeitas na Argentina e a questão da integração da Bacia do Prata, e principalmente a construção de hidrelétricas na região provocara desconfianças. Quando o Brasil e o Paraguai decidiram construir a maior usina hidrelétrica do mundo em sua fronteira, a Argentina imediatamente protestou.

A Argentina temia que a construção de Itaipu, tal como definida, ameaçaria a navegação do Rio Paraná e inviabilizaria o projeto de construção da hidrelétrica de Corpus, na fronteira entre a Argentina e o Paraguai. Além disso, a Argentina defendia a consulta prévia, com a possibilidade do país a jusante examinar as modificações técnicas da usina e até mesmo modificá-las.

O problema teve repercussões nas relações do Brasil com outros países, inclusive as multilaterais. A Argentina levou o caso à ONU e vários países africanos, por exemplo, apoiaram a tese argentina de consulta prévia.

A partir de 1977, porém, inclusive devido aos problemas com os Estados Unidos, que haviam cortado a assistência militar com o Brasil e os demais países da América Latina, o Brasil e a Argentina procuraram evitar que a crise se agravasse e procuraram negociar⁹⁹¹.

⁹⁹⁰ Nazario, O. Op. cit., p. 54.

⁹⁹¹ Moniz Bandeira. *Brasil-Estados Unidos*, p. 238.

As negociações tripartites finalmente iniciadas prolongaram-se por vários meses. O Brasil prometeu tomar precauções especiais para evitar danos a jusante e o número de turbinas a serem instaladas foi definido. Mas o acordo final só foi concluído em outubro de 1979, já no Governo Figueiredo, quando enfim as relações com a Argentina começaram a melhorar.

As relações com os outros países da região, contudo, registraram grande progresso. Além do Paraguai, o Governo Geisel procurou aproximar-se ademais do Uruguai e da Bolívia, que, como o Paraguai, também desenvolveram uma política pendular na relação com o Brasil e a Argentina. Uma aproximação com o Chile, com os países Amazônicos (além da Bolívia, principalmente o Peru, Equador, Colômbia e Venezuela) e com o México foi também empreendida.

Esses esforços levaram a uma aproximação com a América Latina muito maior do que a lograda durante a época da política externa independente, não obstante a grande semelhança nos discursos. Data dessa época a cooperação com os países da Amazônia, que será examinada mais abaixo.

Com relação a Cuba, porém, a posição do governo Jânio-Jango diferiu profundamente da do governo Geisel. Talvez por razões ideológicas, e principalmente pela vontade de mostrar independência com relação aos Estados Unidos da América, embora também pelo desejo de defender o princípio da autodeterminação, o governo brasileiro mostrou muita simpatia pela questão cubana à época da política externa independente. Já no governo Geisel, o Brasil manteve uma posição distante, muito diferente da atitude que desenvolveu com relação a outros países socialistas, como a China, com que reatou relações, ou como os países africanos de expressão portuguesa.

Relações com a África

A aproximação com a África foi também um grande ponto de convergência entre a política externa independente e o pragmatismo responsável. Entretanto, existiu uma diferença básica: a política externa independente retomou as relações com a África, enquanto o pragmatismo responsável apenas as intensificou.

Com efeito, a política externa independente marcou um novo período, depois de um longo afastamento que começara pouco depois da independência do Brasil. Enquanto isso, o pragmatismo responsável promoveu uma reaproximação em novas bases, depois de um tempo, ainda que breve, de relativo esfriamento.

A PEI representou uma mudança substancial na política externa brasileira para a África. Com efeito, o Brasil estivera muito ligado ao continente africano durante o período colonial, não só por causa do tráfico de escravos, mas também pelo comércio e pela influência de escravos libertos que retornaram ao Continente Negro.

Com a independência, os contatos com a África foram cada vez mais bloqueados por Portugal, que passou a servir de intermediário nessas relações. A reaproximação iniciou-se timidamente no fim da década de quarenta, mas a política externa independente modificou estruturalmente essa tendência, introduzindo um novo tipo de relação.

Jânio Quadros lançou a nova política como um instrumento contra o colonialismo e o racismo, defendendo a autodeterminação dos povos africanos. Viu-a como um pequeno pagamento da imensa dívida que o Brasil tinha para com o povo africano e deu maior ênfase aos campos político e cultural.

A política africana constituiu um dos princípios centrais da PEI. Representou uma mudança importante depois de vários anos de apoio à França e a Portugal, principalmente no caso da Argélia e Angola.

No caso da Argélia, o Brasil se abstivera quando a Assembleia Geral da ONU adotou a resolução nº 1573, de dezembro de 1960, que instara à autodeterminação daquele país. No caso de Angola, os laços entre o Brasil e Portugal estavam formalizados em um Tratado de Amizade e Consulta, de 1953, que previa a consulta regular em questões de interesse mútuo e comprometia o Brasil na defesa da política colonial portuguesa⁹⁹².

Como os circuitos políticos estavam bloqueados por todo esse histórico e não era possível ao Brasil prover assistência econômica e técnica, Jânio procurou enfatizar as afinidades étnicas, históricas e culturais entre a África e o Brasil, que foram a base principal das relações entre ambos durante a política externa independente. Jânio pretendia funcionar como uma ponte entre a África e o Ocidente, buscando atrair os

⁹⁹² Storrs, K. L. Op. cit., p. 300.

novos países para a democracia e afastá-los da influência do comunismo soviético⁹⁹³.

A visão culturalista buscava acentuar a identidade cultural, tentando integrar a herança ocidental e africana e buscando transformar o Brasil em um elo entre as grandes potências e o mundo afro-asiático. Uma das primeiras iniciativas do governo Quadros foi, por conseguinte criação, em abril de 1961, de um Instituto de Estudos Afro-Asiáticos.

Além dessa visão, também havia a tentativa de desenvolver uma aliança para enfrentar conjuntamente o baixo preço internacional das matérias-primas. Também pretendia o Brasil discutir com a África a questão do protecionismo do Mercado Comum Europeu com relação aos produtos tropicais brasileiros.

A política de Jânio concentrou-se na parte ocidental e atlântica do continente, onde foram tomadas várias iniciativas. Novas embaixadas e consulados foram criados, embora somente tenham sido instaladas as embaixadas no Senegal e em Gana, além da Tunísia e Marrocos, e surgiu no Itamaraty um setor responsável pela política africana.

Jânio também reduziu os salários dos diplomatas, utilizando metade da economia em bolsas para estudantes africanos em várias áreas consideradas prioritárias para nações novas. Apoiou ademais os trabalhos do Centro de Estudos Afro-Orientais, em Salvador, que já começara um intercâmbio de professores em 1959.

Jânio pretendia difundir a cultura brasileira na África, e apresentar o Brasil como um sucesso de integração racial e como um exemplo de civilização tropical. Enviou missões à África, promoveu atos de aproximação e enviou o primeiro embaixador negro ao continente.

O governo João Goulart, por sua vez, não introduziu iniciativas novas com relação à África. Mas a aproximação com o continente africano já havia ganhado impulso e o intercâmbio, principalmente na área cultural, continuou a aumentar, embora tenha arrefecido um pouco depois de setembro de 1962.

As relações com a África desenvolveram-se bastante em consequência, tanto no âmbito bilateral quanto multilateral. Também encontraram uma resposta positiva no que tange às iniciativas de países africanos com relação ao Brasil.

⁹⁹³ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 105.

Contudo, no campo econômico e comercial elas permaneceram muito limitadas, uma vez que as exportações brasileiras cresceram em média apenas de US\$ 13.9 milhões no período de 1958 a 1962 para US\$ 20.5 milhões de 1963 a 1965⁹⁹⁴.

A atuação brasileira também encontrou seu limite nas relações com a África, principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas. Jânio acabou cedendo ao *lobby* português e a pressões internas e manteve as ligações especiais com Portugal.

As afinidades étnicas e culturais com Portugal acabaram imprimindo à política africana uma ambivalência que colocou limites à posição brasileira com relação ao colonialismo, principalmente na questão de Angola. Jânio viu-se no meio de duas correntes, uma conservadora, que defendia os interesses pró-ocidente contra o neutralismo e aliou-se ao *lobby* português, e outra que congregava os segmentos nacionalistas e favorecia a independência de Angola.

Na prática, a primeira das correntes logrou colocar um freio na política africana. As iniciativas para denunciar o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal foram frustradas e o Brasil acabou abstendo-se na maior parte dos casos discutidos na ONU, principalmente na questão de Angola, o que dificultou as relações com o continente negro no âmbito multilateral global.

Sua condenação do *apartheid* na África do Sul, embora demasiado genérica, seguiu porém a nova linha de política externa, apoiando as aspirações africanas. Com relação ao Congo, o Governo brasileiro teve uma atitude muito ativa. Condenou o colonialismo belga, protestou contra o assassinato de Patrice Lumumba e propôs um plano de ação para as Nações Unidas no conflito.

O Brasil também aumentou sua participação em conferências africanas ou afro-asiáticas. Enviou por exemplo observadores à Segunda Sessão da Comissão Econômica para a África, em Adis Abeba, e à Conferência dos Estados Africanos, em Casablanca.

O Governo Geisel foi muito além de Jânio e Jango nas relações com a África. É bem verdade que uma comparação entre os respectivos antecedentes explica em parte essa diferença: o Governo Médici já introduzira na política externa brasileira uma opção africana, a qual foi apenas consolidada pelo pragmatismo responsável, enquanto no

⁹⁹⁴ Storrs, K. L., Op. cit., p. 377.

Governo de Juscelino Kubitschek as relações com a África ainda eram muito distantes.

As noções de cultura e história comum, bem como o projeto nacional-desenvolvimentista, estiveram presentes nos dois períodos. A condenação ao colonialismo, embora comum aos dois momentos, foi muito mais forte no segundo, quando este já atingia seus estertores.

Dois outros traços importantes, aparecem contudo marcadamente no segundo período, embora estejam praticamente ausentes no primeiro: a busca de novos mercados para produtos e serviços brasileiros e o interesse no aumento da influência brasileira no Atlântico Sul.

O Governo Geisel levou mais adiante a ideia de aproximação com a África. Foram criadas várias embaixadas novas, muitas não cumulativas e se sucederam as visitas de parte a parte.

Além disso, em um passo sem precedentes, foram estabelecidos contatos com o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), de Agostinho Neto, que disputava o poder com a Frente Nacional de Libertação (FNL), de Holden Roberto, sustentada pelos Estados Unidos e pela China, e a UNITA, de Jonas Savimbi, que recebia o suporte da África do Sul. O movimento, o único dos três que possuía ligações com a cultura luso-brasileira, foi reconhecido pelo Brasil, juntamente com Cuba e a União Soviética⁹⁹⁵.

Ao contrário da política externa independente, porém, as relações econômico-comerciais constituíram-se no ponto central das relações do Brasil com a África Negra. Os produtos manufaturados, serviços e tecnologia brasileiros encontraram um novo mercado na África e o Brasil aumentou grandemente a compra de produtos minerais, sobretudo o petróleo. E o Brasil procurou mostrar-se como alternativa de mercado, em substituição aos Estados Unidos e à Europa Ocidental, que se haviam desgastado com políticas imperialistas⁹⁹⁶.

O mundo havia mudado muito entre os dois momentos. E tais mudanças contribuíram para o estreitamento das relações entre o Brasil e a África, principalmente a crise do petróleo e a Revolução dos Cravos.

A crise do petróleo tornou premente a reestruturação das relações internacionais brasileiras, dando primazia à questão econômica sobre a ideológica. A Revolução dos Cravos tornou possível ao Brasil apoiar

⁹⁹⁵ Moniz Bandeira. Op. cit., p. 228.

⁹⁹⁶ Idem, p. 229.

a independência das colônias portuguesas sem romper os laços com a metrópole.

Não obstante, o Brasil tomou iniciativas inovadoras, apesar de algumas resistências internas. Reconheceu a independência de Guiné Bissau antes de Portugal e o governo da FRELIMO em Moçambique e do MPLA em Angola, juntamente com Cuba e a União Soviética antes dos demais países ocidentais.

Passou também a condenar veementemente o *apartheid* e reduziu suas relações com a África do Sul. Não obstante, elevou, ao mesmo tempo, a Legação em Pretória ao *status* de Embaixada.

Do ponto de vista político-estratégico, preocupava o Brasil a tendência dos países negros a apoiarem a Argentina na questão dos projetos hidrelétricos e havia interesse em reverter essa situação. Além disso, pretendia o Brasil aumentar sua influência no Atlântico Sul, para neutralizar, pelo menos em parte, a crescente proximidade soviética com os países africanos da região. Ainda assim, o governo Geisel recusou-se a aceitar a África do Sul como parceiro em um pacto de defesa para a região.

No que tange às relações econômico-comerciais, o protecionismo do mundo desenvolvido contribuiu para que o Brasil adotasse uma política mais agressiva para diversificar seus mercados. A África mostrou-se um mercado promissor para nosso país. Alguns países, entre eles, ao lado da Argélia, a Nigéria, o Gabão e Angola surgiram como importantes supridores de petróleo.

A princípio deficitário no comércio com a África, o Brasil logo inverteu essa situação, montando mecanismos comerciais, oferecendo financiamentos e melhorando suas ligações marítimas e aéreas com o continente negro.

Além da Argélia, a Nigéria e depois Angola, tornaram-se os principais parceiros comerciais do Brasil na África. A África do Sul, em contraposição, passou do parceiro mais significativo a um parceiro secundário.

Ao contrário da política externa independente, durante o período Geisel, o comércio exterior do Brasil com a África expandiu-se excepcionalmente. Além disso, houve toda uma modificação da pauta de exportações do Brasil, que passou de exportador de produtos primários a vendedor de produtos manufaturados. A venda de serviços e a transferência de tecnologia também registraram grande progresso.

Relações com a Ásia

Entre os países em desenvolvimento da Ásia, a China foi o único com o qual houve maior aproximação bilateral nos dois momentos. Também a Índia transformou-se, muito mais na época do pragmatismo responsável, embora também durante a política externa independente, em um importante parceiro nas negociações multilaterais. Durante o governo Geisel também se intensificaram as relações com outros países em desenvolvimento da região.

No caso da China, e muito embora uma pesquisa de opinião feita no início de 1961 mostrasse que 74 % da população era favorável à retomada das relações diplomáticas⁹⁹⁷, a aproximação promovida pela política externa independente foi bastante tímida.

No primeiro mês de governo, Afonso Arinos anunciou que o Brasil votaria a favor de debater-se a admissão da China Comunista na Organização das Nações Unidas. Não obstante, o Brasil acabou votando contra as resoluções propostas na ONU pela União Soviética em 1961, 1962 e 1963, que dariam o assento da China Nacionalista no Conselho de Segurança à República Popular da China⁹⁹⁸.

Mesmo os esforços para desenvolver as relações comerciais não tiveram resultados significativos. Uma missão comercial chinesa visitou o Brasil em maio de 1961 e uma missão brasileira, chefiada pelo Vice-Presidente João Goulart, foi à China em agosto. Atendendo a um pedido chinês de 1962, uma exposição comercial e industrial chinesa foi instalada em Niterói. Mas ela foi interrompida bruscamente depois do golpe militar e nove chineses a ela ligados foram presos sob a suspeita de subversão⁹⁹⁹.

Na época de Geisel, porém, a aproximação foi bastante maior, com contatos comerciais de monta e o restabelecimento de relações diplomáticas em agosto de 1974. O fato de a China representar um grande mercado potencial e um acesso a fontes de energia ajudou a reduzir as pressões da linha dura contrárias ao reatamento de relações.

O intercâmbio comercial bilateral desenvolveu-se bastante. O Brasil passou a exportar produtos de base, bens manufaturados, tecnologia e serviços. Já a China exportou petróleo, carvão e produtos farmacêuticos.

⁹⁹⁷ Black, J. K. Op. cit., p. 38.

⁹⁹⁸ Storrs, K. L. Op. cit., p. 292.

⁹⁹⁹ Idem.

Relações com o Oriente Médio

As relações com o Oriente Médio foram muito diferentes nos dois períodos. Durante a política externa independente elas foram praticamente inexistentes, enquanto durante o pragmatismo responsável adquiriram grande importância.

Isso se deve, sobretudo, ao grande aumento dos preços internacionais do petróleo, que contribuiu para enriquecer vários países da região praticamente da noite para o dia.

O Brasil tinha trunfos importantes para desenvolver as relações com esses países e fornecer-lhes todo tipo de mercadorias, inclusive armamentos. Com efeito, eles estavam em conflito com os Estados Unidos por causa de Israel e tinham dificuldades com a Europa Ocidental, principalmente a Grã Bretanha e a França, por seu passado colonial.

Relações Multilaterais

Atuação em foros globais

A participação brasileira em foros globais intensificou-se muito tanto durante a política externa independente quanto na época do pragmatismo responsável. Em ambos os casos e principalmente no caso da primeira, o Brasil buscou utilizar a Organização das Nações Unidas como uma maneira de equilibrar a influência dos Estados Unidos da América na Organização dos Estados Americanos.

Durante a política externa independente, o Brasil criticou o neocolonialismo, que impedia o desenvolvimento e a existência de um veto invisível e um diretório das grandes potências, que impediam que as Nações Unidas adotassem ações contra o subdesenvolvimento¹⁰⁰⁰.

Nessa época, o Brasil propôs a organização de uma Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento e a revisão da Carta das Nações Unidas, além de pretender que 1/10 das despesas com armas fossem usadas para a promoção do desenvolvimento.

Esse foi o momento da construção de novos instrumentos e instituições multilaterais que começara na década de cinquenta, com a criação do GATT. Esse período prolongou-se por três décadas, com

¹⁰⁰⁰ Ibidem, p. 283.

o surgimento da UNCTAD e da UNIDO, além de outros foros, que objetivavam uma nova inserção dos países em desenvolvimento na economia mundial e culminou com a tentativa de uma “nova ordem econômica internacional”¹⁰⁰¹.

Também tiveram grande ênfase as questões de desarmamento, participando o Brasil da Comissão de Desarmamento como um dos oito membros não alinhados (além da Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e República Árabe Unida) a partir de 1962¹⁰⁰².

Ainda no âmbito da ONU, o Brasil via-se como um líder dos países médios e pequenos e, em setembro de 1961, quando os soviéticos pediram a renúncia do Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld, o Brasil trabalhou ativamente para que Vasco Leitão da Cunha ou, mais tarde, San Tiago Dantas fosse eleito Secretário-Geral, esperando obter o apoio dos países socialistas e neutralistas¹⁰⁰³.

Juntamente com o México, o Brasil desenvolveu, outrossim, esforços para tornar a América Latina livre de armas nucleares. Uma declaração conjunta foi concluída em abril de 1963, mas as negociações para um acordo somente começaram na cidade do México, já em novembro de 1964¹⁰⁰⁴.

Participou ademais ativamente da conclusão do Acordo Internacional do Café e dos esforços para concluir um Acordo Internacional do Cacau. Ambos visavam a coordenar as posições dos produtores para buscar conseguir preços melhores e mais estáveis para esses produtos, ante a resistência dos consumidores no sentido de estabelecer controles internacionais do mercado de produtos de base.

Com relação ao cacau, os esforços brasileiros levaram à criação de um comitê especial de estabilização no âmbito de reuniões da FAO, juntamente com Gana e a Nigéria. A aproximação dos produtores levou a iniciativas no sentido de procurar manter os preços internacionais em 1961.

Quanto ao café, uma Conferência no Rio de Janeiro em junho/julho de 1961 lançou as bases para uma nova cooperação entre o Brasil e os produtores africanos. Essa cooperação foi fundamental na criação de

¹⁰⁰¹ Almeida, P. R., p. 272.

¹⁰⁰² Storrs, K. L. Op. cit., p. 294.

¹⁰⁰³ Idem, p. 377.

¹⁰⁰⁴ Ibidem, p. 297.

uma nova Organização Internacional do Café, em agosto de 1962¹⁰⁰⁵. O acordo entrou em vigor em meados de julho de 1963¹⁰⁰⁶.

O Brasil também enviou representantes como observadores ao Encontro Preliminar da Conferência dos Não Alinhados no Cairo, em junho de 1961, o que provocou críticas internas e a resistência dos Estados Unidos. Designou ademais representantes para a Conferência dos Não Alinhados em Belgrado em 1962.

A presença do Brasil nessa Conferência, que juntou líderes do terceiro mundo como Tito, Nasser, Nehru e Nkrumah mostrou a intenção do governo de Jânio Quadros de seguir uma política em que buscava a aceitação da posição do Brasil entre os países em desenvolvimento. Mostrou também a crença de que o país tinha mais em comum com eles do que com os países desenvolvidos¹⁰⁰⁷.

Juntou-se igualmente aos países em desenvolvimento para realizar a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. O governo brasileiro teve uma participação muito ativa na preparação da conferência, concebida em termos de relações Norte-Sul e considerada o mais importante evento para os países em desenvolvimento desde a criação da ONU¹⁰⁰⁸.

O Brasil teve um papel preponderante nos preparativos da Conferência em seus três níveis: as reuniões do Comitê Preparatório da Conferência (constituído de 32 países, seis dos quais da América Latina), reuniões interamericanas e encontros no âmbito da CEPAL. Procurou, nesse sentido, trazer a América Latina para as negociações e desenvolver uma posição comum antes de negociar com os Estados Unidos da América. A I Reunião da UNCTAD estava sendo realizada quando houve o golpe militar no Brasil, o que acabou reduzindo em muito nosso protagonismo na reunião.

Foram, ademais, desenvolvidas no período negociações sobre uma série de temas complexos, entre eles sobre os direitos do mar, sobre o sistema geral de preferências, sobre ciência e tecnologia etc. (Introdução de Celso Lafer, in Fonseca Jr., *Ibid.*, p. 22)

¹⁰⁰⁵ Sibeck, G. P. Op. cit., p. 105.

¹⁰⁰⁶ Idem, p. 123.

¹⁰⁰⁷ Ibidem, p. 102.

¹⁰⁰⁸ Storrs, K. L., Op. cit., p. 350.

Atuação em foros regionais

Tanto na política externa independente como no pragmatismo responsável, houve tendência a rejeitar-se a OEA como foro prioritário de atuação, dada a predominância dos Estados Unidos. Em ambos os casos, foi, por conseguinte dada preferência a foros regionais em que não participava a grande potência do Norte.

Durante a política externa independente, foi dada maior atenção à ALADI, que fora estabelecida em 1960. Assim, durante a visita de João Goulart ao Chile, os dois Presidentes convocaram uma Conferência especial de Ministros das Relações Exteriores para criar um instrumento permanente de coordenação de políticas e acelerar a integração econômica da região. A Conferência, contudo, só acabou sendo realizada em novembro de 1965¹⁰⁰⁹.

Já durante o pragmatismo responsável, o Brasil participou da criação do Sistema Econômico Latino Americano (SELA), por iniciativa do México e da Venezuela. Também tomou à frente a conclusão do Tratado de Cooperação Amazônica, que se revestiu de um caráter político, embora seu objetivo principal fosse promover a integração física da região.

Durante a celebração do Tratado, Geisel atacou indiretamente os Estados Unidos, dizendo que o vácuo econômico da região e os escassos recursos dos países amazônicos “alimentaram desígnios ostensivos ou disfarçados de penetração e domínio”¹⁰¹⁰.

Tanto o período da PEI quanto o pragmatismo responsável correspondem ao que foi denominado fase romântica das políticas de integração regional. Em ambas predominou um voluntarismo, caracterizado por declarações retóricas que nem sempre consideravam as circunstâncias prevaletentes em cada país. Nesse contexto, foram negociados dois Tratados de Montevideu, um em 1960, pouco antes da posse de Jânio Quadros, e outro em 1980, pouco depois da saída de Geisel.

Os cenários em que foram negociados os dois acordos são muito distintos. No final da década de cinquenta, a América Latina estava em plena fase de redução da taxa de crescimento, depois de acumular reservas com as exportações na Guerra da Coreia. Em vista disso, as

¹⁰⁰⁹ Idem, p. 349,

¹⁰¹⁰ Moniz Bandeira, Op. cit., p. 238.

ideias difundidas pelos técnicos da CEPAL, liderados por Prebisch, começaram a ter cada vez mais efeito ¹⁰¹¹.

Os Estados Unidos adotaram inicialmente uma atitude ambígua frente à integração e somente em fins de 1961 definiram-se positivamente com relação a ela. Durante o pragmatismo responsável, contudo, a posição norte-americana havia-se modificado e não parece ter havido maiores dificuldades, muito embora iniciativas como o SELA não tenham contado com a boa vontade daquele país.

¹⁰¹¹ Barbosa, R. O Brasil e a Integração Regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990) in *Diplomacia para o Desenvolvimento*, pp. 135 a 148.

Conclusão

O presente trabalho teve três objetivos centrais: descrever a política externa independente, estudar o pragmatismo responsável e comparar essas duas políticas externas. Foi, em consequência, dividido em três partes, cada uma das quais procurou cumprir um desses objetivos.

A opção de descrever separadamente e de maneira mais pormenorizada o ambiente e o traçado e implementação de cada uma das duas políticas externas, nas Partes I e II, ao invés de examiná-las conjuntamente desde o início, viu-se justificada. Assim ficou mais fácil destacar as especificidades de cada uma, para além das aparentes e muitas vezes óbvias semelhanças e diferenças.

A comparação entre as duas políticas, que se seguiu na Parte III, objetivou examinar, já em conjunto, seus pontos de convergência e divergência, tanto no que tange ao ambiente, quanto ao discurso e implementação. Também buscou verificar em que medida era verdadeiro um paradoxo evidente a partir de um exame superficial: dois momentos internos e externos muito diferentes produziram políticas externas muito semelhantes.

Se por um lado encontrou e examinou elementos que tenderam a confirmar tal paradoxo, levantou, por outro lado, muitos pontos que o desmentiram ou pelo menos o relativizaram. Nem a situações interna e externa foram tão diferentes nem as políticas externas tão semelhantes quanto parecem a princípio.

Com efeito, muito embora diversos, há certos pontos em comum entre os momentos interno e externo. Tais pontos podem explicar várias das afinidades entre as duas políticas externas estudadas.

Internamente, ambas foram adotadas em momentos em que períodos de crescimento econômico anteriores haviam aumentado muito as expectativas com relação à posição do Brasil no mundo. Em ambos seguiram-se crises que, embora de origens diferentes – predominantemente endógena durante a política externa independente e exógena no caso do pragmatismo responsável – levaram os governantes a buscar novas maneiras de manter ou retomar o desenvolvimento econômico.

Externamente, também houve situações de grandes mudanças. No caso da PEI, a descolonização havia feito surgir uma série de novos países, que procuravam um espaço no cenário internacional, adotando posições mais independentes, e cujos votos passaram a contar na Assembleia Geral da ONU. Quanto ao pragmatismo responsável, a presença econômica norte-americana havia-se reduzido, tanto pela recuperação econômica de países centrais da Europa Ocidental, além do Japão, quanto pelo desafio representado pela OPEP. Em consequência, novas políticas externas mais autônomas surgiram em vários quadrantes do mundo.

Embora semelhantes entre si, as duas políticas externas também guardam similaridades com relação a políticas anteriores, principalmente no que tange aos esforços de autonomia e de multilateralização das relações externas do país. Tais similaridades aproximam em consequência as duas políticas estudadas de outras de períodos anteriores ou situados entre elas, revelando assim a existência de alguns traços comuns à política externa brasileira como um todo.

Essa constatação se por um lado relativiza as semelhanças entre as duas políticas, por outro lado confirma um traço anunciado na introdução ao presente trabalho. A política externa brasileira foi marcada pela continuidade, mas sofreu variações de uma amplitude por vezes surpreendente.

Contudo, e não obstante as semelhanças com outros períodos, a política externa independente e o pragmatismo responsável foram muito diferentes das demais políticas externas adotadas pelo Brasil. Ambas possuem uma característica comum que as torna únicas: a tentativa de buscar uma maior autonomia no âmbito externo, com base na universalização possível das relações internacionais do Brasil.

Embora semelhantes entre si, as políticas estudadas possuem também aspectos bastante diferentes, tanto no discurso quanto principalmente na implementação. Apenas à guisa de exemplo, embora ambas tenham buscado universalizar a política externa brasileira, no caso da política externa independente, as relações diplomáticas com a China não foram retomadas e o aumento da cooperação com a África esbarrou na posição brasileira de pouca resistência ao colonialismo português. Enquanto isso, no pragmatismo responsável, o Brasil não voltou atrás no rompimento com Cuba e as relações com a Argentina foram dificultadas pelo diferendo relativo a Itaipu.

O presente trabalho buscou, por um lado, analisar essas semelhanças e entender a razão de sua existência: por que políticas externas mais autônomas e universalizantes surgiram naqueles momentos específicos? Procurou também explicitar as diferenças e entender suas causas mais profundas: que diferenças existem entre as duas políticas e por quê?

A análise foi iniciada, tanto na primeira quanto na segunda parte, pelo exame do ambiente de cada política e, na terceira parte, pela comparação entre eles. Assim, foram examinados na Parte I e II e depois comparados na Parte III os antecedentes, a situação interna, a inserção brasileira e a situação internacional em cada um dos momentos.

Como se pôde ver, os antecedentes são diferentes. Antes da política externa independente, não houvera uma política externa que buscasse maior autonomia através da universalização. Contudo, vários dos traços da política externa adotada por Jânio Quadros e continuada por João Goulart já apareceram em momentos anteriores.

Com efeito, a história da política externa brasileira registra diversas outras tentativas de exercer uma maior independência com relação à potência dominante, sobretudo na época do Barão do Rio Branco, Juscelino Kubitschek e nos dois governos de Getúlio Vargas. Também existiram esforços anteriores no sentido de aumentar a participação em foros internacionais globais, tanto na Liga das Nações quanto na Organização das Nações Unidas, o que constituiu um primeiro passo para a universalização da política externa.

No caso do pragmatismo responsável, os antecedentes são mais numerosos. Por um lado, a própria política externa independente havia aberto caminho para várias das iniciativas adotadas no governo Geisel.

Por outro lado, os governos Costa e Silva e Médici haviam adotado políticas mais independentes e universalizantes.

O Governo Castello Branco, com seu retorno ao alinhamento automático com os Estados Unidos, representou apenas uma breve ruptura com relação a tendências já presentes muito antes na política externa brasileira, a maior parte delas desde 1930 e várias desde 1945. Essas tendências foram desenvolvidas de maneira mais ampla e sistemática pela política externa independente e atingiram a seu apogeu no pragmatismo responsável.

Os antecedentes de autonomia e de esforços de multilateralização da política externa tiveram um papel considerável no traçado e implementação das duas políticas estudadas. Eles foram o ponto de partida de cada uma delas, inclusive porque a tradição brasileira sempre foi a de evitar rupturas bruscas, privilegiando pelo menos alguma continuidade, mesmo quando as variações foram importantes.

O exame do ambiente de cada uma das políticas prosseguiu com a análise separada, nas Partes I e II, da situação interna em cada um desses momentos. Seguiu-se a comparação entre elas na Parte III.

Como se pôde ver, os momentos internos de cada uma das duas políticas foram diversos. Possuíram, porém, certos pontos em comum e certas convergências entre eles, nem sempre percebidas em uma primeira análise, que contribuíram para explicar a adoção de tais políticas externas.

Durante a política externa independente prevaleceu o regime democrático. Também predominou na sociedade brasileira uma tendência de descentralização política iniciada com a retomada da democracia depois da ditadura de Getúlio Vargas. Em consequência, a tomada e principalmente a implementação das decisões por parte do Executivo, mais ainda durante o breve interregno parlamentarista, dependia direta ou indiretamente de uma série de instâncias tanto federais quanto estaduais.

Na época do pragmatismo responsável, o regime era autoritário, não obstante os esforços de abertura política. Na verdade, o governo Geisel promoveu um início de redemocratização de maneira concentradora, inclusive para vencer as resistências internas provenientes da linha dura militar. As instâncias de decisão e implementação eram, portanto, bem menos numerosas e a força dos Estados da federação muito menor, o que tendia a reduzir os obstáculos entre a tomada de decisão e a implementação da política.

Essas diferenças podem explicar os caminhos diversos para a adoção de cada uma das duas políticas. A política externa independente nunca constituiu um todo orgânico, o que talvez tenha contribuído para a distância entre seu discurso e implementação. Na verdade ela resultou da influência sobre Jânio dos estudos do ISEB e da admiração que ele nutria por líderes terceiro-mundistas como Nehru, Tito e Nasser. Também obedeceu à necessidade de *aggiornamento* da política externa, depois das transformações mundiais na época, resultantes, sobretudo, da independência de uma série de países da África e Ásia.

Só mais tarde, já no governo João Goulart, a política externa independente foi organizada como uma doutrina pelo Deputado San Tiago Dantas, durante seu breve período como Chanceler. E estendida por outro Chanceler, o Embaixador Araújo Castro.

Já o pragmatismo responsável nasceu mais ou menos inteiro, a partir da visão de Azeredo da Silveira, com o apoio do Presidente Geisel, que, ao contrário de muitos militares brasileiros, já tivera uma experiência internacional como Presidente da Petrobras. Silveira e Geisel souberam aproveitar um momento favorável às mudanças, devido à crise do petróleo e à relativa perda de poder dos Estados Unidos da América. Geisel velou pessoalmente para que sua política externa fosse implementada e encarregou-se de neutralizar a oposição a ela, vinda principalmente de elementos da “linha dura”. Isso explica talvez a menor distância entre sua formulação e implementação.

As convergências dos dois momentos internos estão relacionadas com as forças profundas que levaram à adoção de políticas externas mais independentes. Entre essas forças, a mais poderosa foi certamente o nacionalismo, principal motor de um maior desejo de autonomia com relação à potência hegemônica. Agregue-se-lhe a autoconfiança adquirida em momentos anteriores de grande crescimento econômico e a vontade de tornar a participação internacional do país mais condizente com sua nova situação.

Outra força importante que contribuiu para o traçado e a implementação de ambas as políticas foi a necessidade de introduzir modificações na política externa para promover o desenvolvimento brasileiro. Em ambos os casos, o país viu-se afetado por crises econômicas que se seguiram ao crescimento acelerado e teve de buscar novas soluções para enfrentar seus problemas.

Mas essas semelhanças encerram também grandes diferenças. Durante a política externa independente a crise era, sobretudo, interna. Com efeito, após o grande crescimento econômico ocorrido durante o governo de Juscelino Kubistchek, o potencial de crescimento da economia brasileira parecia haver chegado a seu limite, embora o mundo externo e, sobretudo, os países desenvolvidos continuassem a crescer.

Havia também um grande temor de que o modelo econômico adotado estivesse esgotado e surgiu toda uma discussão em torno de qual seria o melhor modelo para propiciar a retomada do crescimento da economia brasileira. Como se viu, imperava à época um embate entre grupos que defendiam o desenvolvimento associado e outros que propugnavam pelo nacional-desenvolvimentismo. A política externa independente adotou o segundo modelo.

No caso do pragmatismo responsável, com o choque do petróleo, a crise era predominantemente externa e sistêmica, embora naturalmente tivesse afetado a economia interna e ameaçado pôr fim ao grande *boom* econômico que se verificara no período Costa e Silva e, sobretudo, Médici. Além disso, o embate anterior, embora prosseguisse, já estava mitigado.

Por um lado, alguns dos defensores do nacional-desenvolvimentismo haviam sido afastados e se reduzira a resistência ao capital estrangeiro como motor do desenvolvimento. Por outro lado, os adeptos do desenvolvimento associado haviam-se decepcionado com os poucos resultados obtidos durante o período de alinhamento automático com os Estados Unidos da América, durante o governo de Castello Branco.

Além disso, a estrutura da economia brasileira havia mudado com o crescimento e a industrialização rápida, o que contribuiu para o surgimento de um crescente contencioso comercial com os Estados Unidos. Em consequência, era necessário descobrir novos parceiros. Era também preciso desenvolver um modelo que aproveitasse os capitais estrangeiros, tanto sob a forma de empréstimos quanto de investimentos externos, ao mesmo tempo em que o Estado fosse habilitado a fornecer os capitais para os setores em que o capital estrangeiro ou nacional não se fizessem presentes.

Gerou-se em consequência uma nova forma de nacional-desenvolvimentismo, diferente da anterior porque nela havia lugar para um tripé: capital estrangeiro, capital nacional e capital estatal. E

o pragmatismo responsável funcionou como um elemento desse novo modelo, em que se procurou eliminar o déficit comercial surgido com a crise do petróleo mediante a substituição das importações e a promoção de exportações em mercados não tradicionais mais abertos ao produto brasileiro, principalmente os dos países em desenvolvimento.

Cada uma das políticas serviu também a objetivos diferentes. A política externa independente registrou dois momentos diversos no que tange à política interna, que tiveram repercussões sobre a formulação e mais ainda sobre a implementação da política externa brasileira.

No governo Jânio Quadros, a política externa foi um trunfo para o governo, ajudando a aquietar certos segmentos que poderiam ter sido mais vocais na oposição à política interna. O governo de Jânio Quadros fora eleito por uma maioria constituída de elementos da oposição ao governo anterior, além de setores da antiga situação, que preferiram optar pelo candidato da UDN.

Em termos internos, Jânio adotou uma política econômica ortodoxa, bem de acordo com os preceitos do FMI e mais ao gosto dos norteamericanos. Ao mesmo tempo, porém, optou por colocar-lhe como contraponto uma política externa inovadora, que recebeu críticas dos aliados mais conservadores. A política externa independente atraiu, pois, aliados internos mais “progressistas” e sua adoção pode ter tornado mais fácil a implementação de medidas internas impopulares.

Contudo, as políticas erráticas de Jânio Quadros acabaram provocando perplexidade em seus aliados, os quais começaram a reforçar a oposição ao governo. Com isso, também aumentou a resistência de alguns segmentos antes seus aliados com relação à política externa independente.

Há discussão sobre as razões que levaram Jânio Quadros à renúncia e muitos autores acreditam que ela representou uma tentativa de retornar à Presidência com poderes absolutos. As críticas à política externa, sobretudo a episódios como a condecoração de Che Guevara, terão contribuído para sua atitude. Além disso, na medida em que as políticas internas inicialmente adotadas por Jânio, como a reforma cambial, trouxeram-lhe dificuldades para governar, ele se aproximou mais dos desenvolvimentistas, o que terá contribuído para intensificar essas críticas.

Enquanto isso, os adeptos do governo João Goulart situavam-se mais à esquerda do espectro e sua ascensão ao poder deu-se de

maneira traumática. Foi inclusive necessária a criação de um sistema parlamentarista para acomodar segmentos militares que se opunham à posse do novo Presidente.

No primeiro período de seu governo, Jango concentrou-se, em consequência, na tentativa de adquirir maiores poderes, com o retorno ao sistema presidencialista. Também buscou ao mesmo tempo demonstrar aos Estados Unidos da América que suas iniciativas de reforma interna e sua política externa independente não representavam uma ameaça para a aliança do Brasil com aquele país.

Preocupado com a situação interna, Jango acabou atuando muito menos do que Jânio em questões internacionais e dando maior autonomia a seus Ministros das Relações Exteriores para se ocuparem do foro externo. Tendeu inclusive a deixar-lhes o ônus da defesa interna de políticas adotadas externamente, como no caso da retomada das relações diplomáticas com a União Soviética e do rechaço à expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos.

O contraponto do governo anterior desapareceu. Com efeito, enquanto a política externa constituía uma inovação com relação aos momentos anteriores e procurava reforçar a autonomia através da universalização, internamente o governo também tentava promover reformas que atingiriam diretamente os interesses estabelecidos, tanto domésticos quanto internacionais. E a política externa passou a ser um ônus para o governo¹⁰¹².

No caso do pragmatismo responsável, o contraponto reapareceu, embora de maneira diferente. Internamente predominava um regime autoritário, que tolhia certas liberdades fundamentais, enquanto externamente o governo defendia a democracia internacional e a livre determinação dos povos. A política externa funcionava em consequência como ponta de lança de modificações que o governo pretendia implementar internamente.

Além disso, na política externa independente, o objetivo principal era lograr obter maior autonomia frente aos Estados Unidos e buscar acelerar o desenvolvimento, mediante a defesa de visões mais próximas às dos países em desenvolvimento e do aumento do comércio com o Leste Europeu. No pragmatismo responsável, ao contrário, embora a política externa fosse um elemento importante da equação, o principal objetivo

¹⁰¹² Entrevista com o Embaixador Celso Lafer, em outubro de 1999.

era interno: mostrar que a segurança nacional já não estava ameaçada pelo perigo comunista, mas pelas dificuldades em manter o desenvolvimento econômico após a crise energética.

Em termos internos, talvez a diferença mais marcante entre os dois momentos tenha sido a existência de conflitos explícitos e crescentes de 1961 a 1964, enquanto de 1974 a 1979 os conflitos, embora existentes, tenham sido muito mais sutis.

Os conflitos internos do período de Jânio Quadros e principalmente de João Goulart também atingiram a política externa, que foi alvo de grandes polêmicas. Enquanto isso, no governo Geisel a política externa recebeu um apoio da maior parte dos segmentos internos, inclusive da oposição.

Na época do pragmatismo responsável, não houve maiores cisões. A oposição apoiava a política externa do Governo Geisel e a maior parte dos setores governamentais também se aliou a ela, principalmente em virtude de suas posições nacionalistas.

Seus críticos, situados à direita do espectro, fizeram-lhe uma oposição velada. Mas as lutas no seio do governo, muitas vezes bastante acirradas, não transpiraram para o grande público, o que ocorreu apenas em episódios isolados, como durante o afastamento do Ministro do Exército, General Frota.

O estudo do ambiente das duas políticas externas prosseguiu com o exame, nas Partes I e II da inserção internacional do Brasil. Seguiu-se uma comparação entre as duas inserções na Parte III.

A inserção internacional do Brasil permaneceu a mesma em muitos aspectos. De um ponto de vista de estrutura econômica, tratava-se, nos dois casos, de um país em desenvolvimento, dependente de capitais externos e com uma baixa participação nas correntes mundiais de investimentos e comércio.

Em termos relativos, porém, a inserção brasileira mudou bastante. Durante a política externa independente, o Brasil era um país que, embora tivesse se transformado internamente, pois havia chegado a uma espécie de equilíbrio entre a produção agrícola e a industrial, em termos de inserção internacional continuava a ser um típico exportador de matérias primas e importador de produtos industrializados.

Já na época do pragmatismo responsável, o país se transformara. O chamado “milagre econômico” brasileiro aumentara a participação relativa do país na economia mundial.

Ademais, na pauta de exportações do Brasil surgiram com muita força os produtos manufaturados, os quais inclusive passaram a ocupar um espaço tão ou mais importante do que os produtos primários e semimanufaturados durante o Governo Geisel. O crescimento brasileiro aumentou o interesse dos investidores privados internacionais, que passaram a ocupar um espaço crescente na economia brasileira.

Em termos políticos, a situação era, porém, diferente. Por ocasião da política externa independente, o Brasil era uma democracia, respeitada internacionalmente, muito embora tivesse sofrido pressões crescentes, principalmente dos Estados Unidos, em vista das reformas pretendidas por João Goulart.

Na época do pragmatismo responsável, ao contrário, o governo autoritário sofreu críticas internacionais crescentes, principalmente em virtude do desrespeito aos direitos humanos. Essas pressões foram a causa principal para as dificuldades nas relações com os Estados Unidos da América, levando inclusive à denúncia pelo Brasil do Acordo de Cooperação Militar entre os dois países.

O exame do ambiente levou em seguida ao estudo do momento internacional durante os governos Jânio, Jango e Geisel, respectivamente nas Partes I e II. Seguiu-se uma comparação entre os dois panoramas internacionais na Parte III.

Assim como o momento interno, o panorama internacional durante os dois períodos possuiu características bastante diferentes. Registrou, contudo, certos pontos de convergência que podem ajudar a explicar a adoção de políticas externas mais autônomas no mundo em geral e no Brasil em particular.

Os dois períodos são diversos no que diz respeito às características do conflito entre as duas superpotências. São também diferentes no que tange e ao tipo de inserção dos países em desenvolvimento nesse conflito.

Ademais, no primeiro período a maior parte do mundo, e principalmente os países desenvolvidos, registrava maior crescimento econômico, que resultou na emergência de certos países da Europa Ocidental como focos de poder alternativos aos Estados Unidos da América no mundo ocidental.

Enquanto isso, no segundo período e principalmente no seu início, ocorreu a maior crise econômica mundial desde a Segunda Guerra Mundial. As debilidades norte-americanas, não só em função da crise

como também devido aos problemas de *Watergate* e no Vietnã, reforçaram o poder de países da Europa Ocidental e do Japão.

Durante a política externa independente, um momento inicial de distensão entre as duas superpotências foi abalado por dois acontecimentos: a crise de Berlim e a construção do muro que separou as partes ocidental e oriental da antiga capital do Terceiro *Reich* e a Alemanha Ocidental da Alemanha Oriental, em 1961; e a crise resultante da descoberta da existência de mísseis soviéticos em Cuba, em 1962, que provocou o bloqueio da ilha por parte dos Estados Unidos.

Depois de chegar ao limite do conflito, a Guerra Fria arrefeceu e a relação entre as duas superpotências começou a distender-se. Esse processo atingiu seu primeiro ponto alto com a conclusão do Acordo para a Proscrição de Testes Nucleares na Atmosfera, em 1963.

A julgar apenas por esses acontecimentos, parece surpreendente que a política externa independente tenha tido um percurso quase inverso ao do panorama internacional. Surgiu quando a Guerra Fria, ainda que em um momento inicial de distensão, parecia oferecer pouco espaço a maiores veleidades de independência. Manteve-se quando o mundo registrava dois dos momentos de maior tensão. E foi eliminada com o advento dos militares, enquanto as duas superpotências caminhavam para um maior entendimento.

Além de questões internas, que tiveram uma influência central nesse percurso aparentemente contraditório, o panorama internacional também contribuiu para o surgimento da política externa independente. Destaquem-se nesse contexto o recrudescimento do nacionalismo e o movimento emancipatório que levava, pouco tempo antes, à independência de um grande número de países, principalmente na África.

A atuação desses países gerou uma nova diplomacia parlamentar na ONU, onde as questões relacionadas com o desenvolvimento ganharam terreno, pelo menos na Assembleia Geral, em detrimento de temas relacionados com o conflito Leste-Oeste. Essa atuação levou à realização da I UNCTAD, já no momento em que os militares chegavam ao poder no Brasil.

Além disso, esses países também começaram a atuar em nível regional, criando entidades como a União Pan-africana, e fortaleceram o movimento não alinhado, que pretendia, no auge da Guerra Fria, funcionar como mediador entre as duas superpotências e se colocar à margem das questões relacionadas com o conflito Leste-Oeste.

Esse momento viu também a emergência de novos focos de poder, principalmente na Europa Ocidental, onde fora criada a Comunidade Econômica Europeia a partir de 1957. À maior pujança econômica correspondeu também o desenvolvimento de políticas externas mais autônomas, principalmente na França, onde Charles De Gaulle lançou a política do *grand dessein*.

Na América Latina, por seu lado, também aumentaram o nacionalismo e o antiamericanismo. Simbólico dessa tendência foi o tratamento dado ao então Vice-Presidente Richard Nixon em 1957, quando seu comboio na Venezuela foi cercado por uma manifestação de tal magnitude que o Presidente Eisenhower chegou a colocar em alerta uma tropa de paraquedistas para socorrê-lo.

A política externa independente foi em consequência, fruto desse momento complexo, em que havia em todo o mundo um aumento do nacionalismo e em que vários grupos se uniram no Brasil em prol de uma maior autonomia. Foi também quando surgiram em várias partes do mundo paladinos da autonomia, que defendiam a execução de reformas internas e externas nesse sentido.

Ao mesmo tempo, o sucesso de Fidel Castro em Cuba pareceu indicar a possibilidade de promover uma revolução a partir de um pequeno grupo. Isso incensou as fantasias e levou a várias ações da esquerda revolucionária, mas também gerou grandes temores na direita conservadora, que se sentiu permanentemente ameaçada durante todo o período considerado.

A revolução cubana funcionou ao mesmo tempo como um instigador de reformas e como um alerta para a necessidade de os Estados Unidos da América modificarem sua atuação no continente. Como resposta a ela, o governo Kennedy lançou a Aliança para o Progresso, que se baseou nos cânones da Operação Pan-Americana de Juscelino Kubistchek e, embora de maneira mais paternalista, pretendeu promover reformas na América Latina que garantissem a preservação do sistema capitalista.

A mencionada revolução também contribuiu para que os Estados Unidos fossem mais lenientes com relação a políticas externas independentes, principalmente as adotadas por políticos que pareciam dispostos a seguir os pressupostos da Aliança para o Progresso. Ao mesmo tempo, levou os Estados Unidos a se mostrarem pouco tolerantes com relação a regimes considerados mais extremados e a apoiarem a forças de

oposição a tais regimes, entre elas os militares, que acabaram tomando o poder em vários países da América Latina.

Isso ajudou a que a política externa independente de Jânio Quadros enfrentasse pouca resistência nos Estados Unidos, exceto talvez no que tange às relações brasileiras com Cuba. No mesmo diapasão, levou às crescentes dificuldades norte-americanas com o governo Goulart e ao apoio às forças conservadoras que acabaram promovendo o golpe militar de 1964.

Ao iniciar-se o governo Geisel, a relação entre as duas superpotências mudara consideravelmente. Persistia a confrontação, mas paralelamente surgira uma cooperação importante entre elas.

Essa cooperação ajudara a tornar possível a retirada norte-americana do Vietnã e um acordo definitivo que garantia o acesso ocidental a Berlim. O processo de limitação das armas estratégicas também começara e a China fora trazida para a diplomacia das grandes potências, predominantemente como aliada dos Estados Unidos¹⁰¹³.

A cooperação entre as duas superpotências tornara desnecessário qualquer tipo de intermediação dos países em desenvolvimento nesse conflito. Elas se entendiam bilateralmente em uma série de questões e pareciam haver dividido o mundo em áreas de influência, com o compromisso tácito de que uma não influiria na área da outra.

Isso aconteceu, por exemplo, na primavera de Praga, quando em agosto de 1968 o mundo ocidental assistiu impotente à invasão da capital da Tchecoslováquia pelas forças das cinco nações do Pacto de Varsóvia.

Paradigmático desse novo entendimento foi o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP), concluído em 1968, que fez tábula rasa de todo o trabalho que vinha sendo desenvolvido no âmbito da Comissão de Desarmamento da ONU. O Brasil viu essa atitude como uma tentativa de congelamento do poder mundial, na expressão de Araújo Castro, dividindo o mundo entre os possuidores de armas nucleares.

Posteriormente, o Secretário de Estado Henry Kissinger desenvolveu, a partir de 1969, um esforço de entendimento entre os cinco centros mais poderosos (EUA, CEE, China, Japão e URSS), com base na teoria denominada “pentagrama” do poder. Datam também dessa época os esforços de vários países para desenvolverem políticas externas mais independentes.

¹⁰¹³ Kissinger, H. *Years of Renewal*.

Os países em desenvolvimento de uma maneira geral reagiram a essa *Realpolitik* norte-americana. Já não se tratava de intermediar o conflito entre as superpotências, como no início dos anos sessenta, mas de se desligar cada vez mais desse conflito, procurando desenvolver a discussão de temas e a implementação de políticas globais que promovessem seu desenvolvimento.

Após o exame do ambiente, tanto separadamente quanto em conjunto, o presente trabalho analisou o discurso e a implementação de cada uma das duas políticas nas Partes I e II. Em seguida, eles foram comparados na Parte III.

No que tange à política externa propriamente dita, em ambos os momentos examinados foram adotados modelos semelhantes, que Gelson Fonseca Jr. denominou de modelo ocidental autônomo. A política externa independente abriu caminho para uma maior autonomia com relação aos Estados Unidos, enquanto o pragmatismo responsável levou esse esforço ao ponto máximo.

O desejo de maior autonomia com relação aos Estados Unidos ocorreu, em maior ou menor grau, em praticamente todo o mundo ocidental. Afinal de contas, os Estados Unidos foram a potência hegemônica do século XX e seu poder aumentou muito a partir da Segunda Guerra Mundial. Era, pois, natural que qualquer política mais independente buscasse colocar algum tipo de limite na influência norte-americana.

Em decorrência, a presente tese deu prioridade ao exame das relações do Brasil com os Estados Unidos. No caso da política externa independente, os esforços para conseguir maior autonomia não encontraram a princípio grande resistência norte-americana, uma vez que John Kennedy via em Jânio Quadros um governante com ideias novas e perfil adequado para implantar no Brasil as reformas que a Aliança para o Progresso pretendia fomentar.

Com o advento de João Goulart, a relação inverteu-se. Enquanto o novo Presidente brasileiro procurava por todos os meios demonstrar moderação e interesse em desenvolver as relações com os Estados Unidos, embora dentro de um quadro de autonomia, aquele país demonstrava uma frieza crescente e parecia temer que as reformas brasileiras ultrapassassem os limites aceitáveis para os interesses norte-americanos.

No período Geisel, a evolução da questão foi, de certa maneira, semelhante à da política externa independente. Em um primeiro momento,

durante o período Ford-Kissinger, os Estados Unidos, embora tivessem exercido pressões contrárias às manifestações de independência, como no caso do Acordo Nuclear com a Alemanha, aceitaram a nova postura brasileira e se propuseram inclusive a desenvolver uma relação especial com o Brasil, a qual aceitava nosso *status* de potência média.

Com Jimmy Carter, a política norte-americana mudou. Os Estados Unidos passaram a aumentar suas pressões contra o acordo nuclear com a Alemanha, bem como contra as violações dos direitos humanos no Brasil.

A reação brasileira foi, porém, diferente. No período Kissinger-Ford, o Brasil atuou favoravelmente com relação às tentativas de aproximação dos Estados Unidos, concluindo inclusive um memorandum de entendimento, sem que isso representasse, contudo, um tratamento preferencial, já que documentos semelhantes haviam sido firmados com outros países.

No período Carter, porém, o Brasil reagiu de maneira firme, denunciando o acordo bilateral de cooperação na área militar, e os Estados Unidos acabaram buscando uma conciliação. Não obstante, as relações entre os dois países atingiram seu nível mais baixo.

Como se viu, o esforço de universalização das relações internacionais e a busca da autonomia estiveram intimamente ligados entre si. A tentativa de universalização, isto é, de encetar ou retomar relações com todos os quadrantes do globo, foi uma maneira de buscar maior independência, através da diversificação das dependências, de modo a reduzir sua concentração em um ou poucos países.

Isso foi claramente formulado por Azeredo da Silveira, o Ministro das Relações Exteriores do pragmatismo responsável. Mas a assertiva vale também, ainda que implicitamente, para a política externa independente.

Esse esforço de universalização levou a uma cooperação maior com os países em desenvolvimento em geral. Ao contrário da época de Juscelino Kubitschek, em que ela ficou adstrita à América Latina, tal cooperação incluiu também os países em desenvolvimento da África e da Ásia.

A cooperação encontrou seus limites na África durante a política externa independente, em vista da posição brasileira quanto ao colonialismo português. Mas atingiu seu apogeu no pragmatismo responsável, muito embora as relações com Cuba não tenham sido retomadas e as com a Argentina tenham encontrado dificuldades devido ao diferendo entre os dois países sobre a hidrelétrica de Itaipu.

O objetivo de universalização viu-se complementado, tanto na política externa independente quanto no pragmatismo responsável, pelo esforço de maior participação da política externa brasileira em foros globais, isto é a chamada multilateralização das relações exteriores. Com ela o país ganhou maior autonomia na medida em que se aliou a outros países com os mesmos interesses conquistando um espaço que não teria nas relações bilaterais com países mais poderosos, principalmente os Estados Unidos da América.

Ela também ajudou a introduzir o objetivo de universalização porque os contatos realizados a nível multilateral contribuíram para identificar interesses comuns, independentemente das ideologias dominantes. Também geraram uma aproximação com países de interesses semelhantes, a qual tendeu a aprofundar-se a nível bilateral.

Em um patamar diferente apareceu também o esforço de regionalização comum às duas políticas. Tal esforço se inseriu no aumento da cooperação com os países em desenvolvimento, mas adquiriu traços específicos, na medida em que o governo brasileiro buscou aproximar-se de seus vizinhos latino-americanos.

A partir da política externa independente, o regionalismo passou a enfatizar o interesse de aproximação do Brasil com a América Latina, excluindo a participação norte-americana. Essa nova postura explica, por exemplo, a atitude brasileira, principalmente no governo Goulart, favorável à ALALC, criada em 1960.

A regionalização das relações exteriores do Brasil teve um impulso bastante grande na época de Geisel. Destaque-se nessa época a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica e a criação do SELA, por iniciativa do México e da Venezuela, ao qual o Brasil resistiu inicialmente mas acabou aderindo.

Ao promover a universalização, a multilateralização e a regionalização como meios de lograr maior independência nas relações internacionais do Brasil, as duas políticas externas procuraram colocar-se acima das visões ideológicas. Esse ponto foi crucial, porque o pós-guerra vira surgir no mundo uma confrontação entre visões ideológicas de uma virulência nunca registrada anteriormente, nem mesmo quando o nacional-socialismo levou o mundo ao conflito mais abrangente de que se tem notícia.

Antes da presidência de Jânio Quadros, a política externa brasileira, embora registrasse antecedentes de algumas dessas tendências, nunca

combinara todas elas. O esforço de universalização das relações internacionais, por exemplo, foi algo novo na política externa, muito embora Juscelino Kubitschek, já houvesse estendido as relações diplomáticas brasileiras para além dos países desenvolvidos, pelo menos na América Latina.

O esforço de multilateralização já se havia iniciado com a participação do Brasil na Liga das Nações. O país também teve um papel relevante na criação da Organização das Nações Unidas, sendo inclusive tradicionalmente o primeiro país a pronunciar-se no plenário da Assembleia Geral. Não obstante, apesar do início muito anterior da participação em foros globais, a ênfase da política externa brasileira continuava a ser dada antes pelas relações bilaterais ou regionais.

Além da universalização, também a multilateralização pode ser vista como um meio de escapar da influência norte-americana. No contexto multilateral, o país sentiu-se mais forte a partir da aliança com outros países do mesmo nível, ao invés de centralizar suas ações nas relações bilaterais, onde as relações com parceiros muito maiores seriam desequilibradas, ou hemisféricas, onde o peso dos Estados Unidos da América era naturalmente maior.

A busca da independência com relação à potência hegemônica não foi realmente uma novidade na história das relações internacionais do Brasil. Com efeito, como foi mostrado ao serem estudados os antecedentes de cada uma das duas políticas examinadas, a política externa brasileira teve vários momentos em que isso aconteceu.

O aumento da independência através da diversificação das dependências se existiu antes da política externa independente foi muito tênue e, sobretudo, muito pouco abrangente. É bem verdade que Getúlio Vargas, previamente à Segunda Guerra Mundial, já demonstrara ambivalência entre o Eixo e os Estados Unidos antes de finalmente optar por entrar na guerra do lado dos aliados. Mas a questão não se pôs de maneira tão contundente, embora o objetivo tenha sido semelhante: promover o desenvolvimento brasileiro buscando aproveitar as oportunidades que ambos os lados podiam oferecer.

Antes da política externa independente, qualquer tentativa de regionalização esteve em geral ligada ao continente americano como um todo. O pan-americanismo e principalmente seu componente jurídicista, já era uma ideia dominante na região desde a independência dos vários

países latino-americanos. Sua versão mais nova, com a criação da Organização dos Estados Americanos, data do início do pós-guerra.

O componente econômico do pan-americanismo, por sua vez, foi um antecedente mais recente. Sua manifestação mais importante foi o lançamento da Operação Pan-Americana, por Juscelino Kubitschek, que levou a uma articulação latino-americana para procurar obter maior ajuda ao desenvolvimento por parte dos Estados Unidos da América. A criação do Banco Interamericano do Desenvolvimento, em 1959, e da Aliança para o Progresso, em 1961, foram novas iniciativas nesse contexto.

A última, porém, uma ideia dos norte-americanos, ainda que inspirada na Operação Pan-Americana, já encontrou um tipo de atitude diferente no Brasil. A essa altura o país estava interessado em reduzir a dependência dos Estados Unidos e considerou a Aliança para o Progresso com ambivalência, enfatizando o interesse em que ela levasse sempre em conta os programas e prioridades de cada país.

A colocação dos interesses brasileiros acima das ideologias também foi um fato novo nas relações internacionais do Brasil. Até então, e mesmo quando o alinhamento automático da época de Eurico Gaspar Dutra já havia ficado para trás, o Brasil tendeu a colocar-se sempre como um país ocidental, aliado direto dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental, mesmo em temas que, por sua natureza, poderiam não estar de acordo com os interesses maiores do país.

Ao mesmo tempo, porém, a maior cooperação entre os países em desenvolvimento atenuou as dificuldades com a Guerra Fria e contribuiu para as tentativas de universalização. O movimento não alinhado cresceu e se intensificaram os esforços conjuntos para a promoção do desenvolvimento, principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, que desembocou na criação da UNCTAD.

A união advinda dessas iniciativas deu a países como o Brasil uma nova força para se contrapor à rigidez da Guerra Fria. Foi, por conseguinte, possível articular uma resposta à insanidade da corrida armamentista e defender um tratamento diferenciado aos países pobres para a promoção do desenvolvimento.

Muito embora muitas das características de ambas as políticas já se encontrassem antes delas, o que diferencia a política externa independente e o pragmatismo responsável das demais políticas externas do Brasil é a intensidade da mudança com relação aos momentos anteriores, embora,

como se viu, nem todos os autores concordem com essa assertiva. Também lhes é comum o longo caminho percorrido na direção de uma maior independência.

Ainda assim, não se pode falar de ruptura com relação a esses momentos. Na verdade, como se procurou demonstrar, a política externa brasileira foi marcada pela continuidade, embora tenha registrado mudanças importantes. Talvez valha para a política externa a famosa frase de Azeredo da Silveira ao descrever o Itamaraty como “a tradição que sabe renovar-se.”

Exatamente por isso, a política externa independente e o pragmatismo responsável, não obstante suas grandes semelhanças e algumas diferenças explicitadas aqui terminam por inserir-se em um contínuo da política externa brasileira, iniciada a partir de 1930 com um moto central: a promoção do desenvolvimento brasileiro.

Durante os capítulos precedentes, buscou-se mostrar que a política externa independente foi inovadora em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque pela primeira vez a política externa brasileira fez um esforço de desenvolver as relações com todos os quadrantes do mundo, independentemente dos regimes políticos.

Em segundo lugar, porque tentou reduzir sua dependência dos Estados Unidos da América, ainda assim o parceiro central das relações externas do Brasil por causa do comércio, dos investimentos e do fornecimento de tecnologia. Para cumprir esse objetivo situou-se acima das ideologias em plena Guerra Fria.

Em terceiro lugar porque buscou romper com a tradição brasileira de centralizar suas relações no mundo desenvolvido – basicamente os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Aproximou-se, em consequência, do mundo em desenvolvimento, principalmente, mas não apenas a nível de discurso.

Em quarto lugar, porque a aproximação com o mundo em desenvolvimento, que já se esboçara com relação à América Latina por ocasião do governo Kubitschek, foi muito mais abrangente. Com efeito, o Brasil não só reforçou a tendência anterior no que tange à América Latina, aproximando-se inclusive de seu rival tradicional – a Argentina – mas também desenvolveu relações mais estreitas com a África.

E em quinto lugar porque iniciou ou retomou relações com países da Europa Oriental. Para tanto, teve de vencer resistências internas e

apostar no desenvolvimento das relações com uma região que apresentava grande dinamismo.

Contudo, a atuação do Brasil ao implementar essa política teve várias limitações. Por um lado, Jânio Quadros ficou pouco mais de sete meses no poder, tendo tido pouco tempo para colocar em prática seu discurso. Por outro lado, João Goulart, embora tenha governado por quase três anos, viveu momentos de crise e teve de dedicar muito mais tempo a questões internas.

Além disso, o Brasil e o mundo ainda não apresentavam todas as condições concretas para levar a política externa independente até suas últimas consequências. A dependência econômica brasileira com relação aos Estados Unidos ainda era muito grande e a economia do país não possuía uma organização e diversificação suficientes para lograr uma cooperação econômico-comercial intensa com todos os quadrantes do mundo.

Ademais, a Guerra Fria dividira o mundo em dois blocos antagônicos onde as possibilidades de cooperação eram ainda limitadas. Também a atitude norte-americana colocava limites claros às possibilidades de desenvolvimento de uma política externa autônoma em um país da América Latina, mesmo que esse país fosse o Brasil. Finalmente a tradicional relação entre o Brasil e Portugal dificultava a tomada de posições frontalmente contrárias ao colonialismo português na África.

Talvez por todas essas razões, aliadas ademais ao estilo e às dificuldades internas de Jânio Quadros e João Goulart, a política externa independente tenha representado uma iniciativa mais ideológica e discursiva do que uma tentativa de modificar profundamente as relações reais do país. Na verdade, ela acabou apresentando poucas manifestações concretas e sua implementação foi parcial.

Já o pragmatismo responsável, também foi inovador, embora de uma maneira diferente. Ele guardou como se pôde ver várias semelhanças e algumas diferenças com relação à política externa independente.

Em primeiro lugar, também ele buscou desenvolver relações com todos os quadrantes do mundo. Mas dadas as transformações por que passara a realidade internacional, foi muito mais além do que a política externa independente.

Em segundo lugar, logrou reduzir a dependência brasileira com relação aos Estados Unidos da América, que embora continuassem a ser o

principal parceiro individual, ficaram muito aquém da Europa Ocidental em termos de investimentos e comércio com o Brasil. Esse processo foi ajudado pelo fato de que os norte-americanos se encontravam debilitados por causa do escândalo de *Watergate*, do Vietnã e da redução de sua competitividade internacional, em vista do surgimento de novos polos econômicos internacionais e da crise do petróleo.

Em terceiro lugar, diferentemente da política externa independente, intensificou as relações com os novos polos econômicos internacionais, principalmente com países da Europa Ocidental, como a Alemanha, a França, a Grã Bretanha e a Itália, bem como com o Japão.

Em quarto lugar, desenvolveu uma ampla cooperação com os países em desenvolvimento, tanto em foros multilaterais e regionais como também em termos bilaterais. Intensificou assim as relações com a América Latina como em nenhum momento anterior, com exceção de Cuba, com a qual não retomou as relações diplomáticas rompidas durante o governo militar. Elevou as relações com a África, principalmente a África Negra, a um novo patamar, ajudado pelo fim do processo de descolonização na região. Tornou finalmente importantes as relações com o Oriente Médio, antes relegadas a um segundo plano.

Em quinto lugar, aprofundou as relações, principalmente econômico-comerciais com o Bloco Leste. Intensificou assim as relações com a Europa Oriental, inclusive a Alemanha Oriental e a União Soviética e iniciou relações diplomáticas com a China Continental.

À primeira vista essa enumeração guarda mais paralelos que diferenças com relação à política externa independente. Mas na verdade, a principal inovação e mérito do pragmatismo responsável foi não só definir uma política externa autônoma, no fundo bastante semelhante à política externa independente, mas também levá-la avante até quase suas últimas consequências.

Isso se deu apesar das restrições internas de segmentos conservadores da sociedade brasileira. Mas foi possível por causa dos impulsos internos de transformação da política externa, para adaptá-la às novas necessidades do desenvolvimento brasileiro, resultantes principalmente, mas não apenas da crise do petróleo.

Também contribuíram para tornar possível o traçado e a implementação do pragmatismo responsável as transformações objetivas da realidade internacional. A nova política externa brasileira surgiu e foi levada a

cabo em um mundo em que a distensão entre as superpotências e a multipolarização econômica abrirem novos espaços para uma atuação autônoma dos países em desenvolvimento e, sobretudo, dos países emergentes.

Formato 15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica 12 x 18,3cm
Papel pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes Times New Roman 17/20,4 (títulos),
12/14 (textos)