

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
MESTRADO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS

SUHAYLA MOHAMED KHALIL VIANA

**Da institucionalização à prática: A política externa brasileira para o Terceiro-  
Mundo nas décadas de 1950 e 1960**

NITERÓI  
2011

SUHAYLA MOHAMED KHALIL VIANA

**Da institucionalização à prática: A política externa brasileira para o Terceiro-Mundo nas décadas de 1950 e 1960**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Dr. Vagner Camilo Alves

Niterói  
2011

**Banca Examinadora**

Dissertação submetida ao corpo docente do  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos como  
requisito parcial para obtenção do grau de Mestre

---

**Professor Doutor Vagner Camilo Alves**  
**Universidade Federal Fluminense**  
**Orientador**

---

**Professor Doutor Adriano de Freixo**  
**Universidade Federal Fluminense**

---

**Professora Doutor Mauricio Santoro**  
**Fundação Getúlio Vargas**

**À minha mãe, à minha tia Tina e à minha avó Dalla,  
pelo amor e pela dedicação.**

**Amo vocês.**

## **Agradecimentos**

O meu agradecimento especial ao professor Vágner Camilo Alves, orientador dedicado, profissional e sincero. Suas observações precisas e o seu apoio foram essenciais para a elaboração deste trabalho. Também devo muito desta dissertação à professora Maria Regina Soares de Lima pela inspiração constante e por ter me concedido a oportunidade de integrar a equipe do Observatório Político Sul-Americano. À professora Leticia Pinheiro o meu sincero agradecimento pelos valiosos ensinamentos sobre Análise de Política Externa.

Na UFF, agradeço especialmente ao prof. Adriano de Freixo por ter servido de interlocutor e por suas recomendações e críticas fundamentais ao trabalho. Ali também tive a felicidade de encontrar entre os meus colegas de turma de Mestrado verdadeiros amigos. Fica o meu agradecimento a Camila Costa, João Marcos Louro, Marcelo Rocha e Miguel Dhenin. No setor administrativo da instituição, Graça Reis foi sempre impecável ao prover as informações e a documentação necessárias.

A CAPES devo todo o suporte material para a pesquisa. Sem o financiamento dessa instituição teria sido impossível a realização deste trabalho.

No Observatório Político Sul-Americano, agradeço aos amigos e companheiros de pesquisa pelo aprendizado conjunto: Regina Kfuri, Daniela Ribeiro, Vanessa Boanada, Mayra Goulart, Eduardo Achilles, Flávio Pinheiro, Daniel Oppermann, Fidel Flores, Clayton Cunha, Daniel Castelán e Fernanda Pernasetti.

O meu agradecimento também a todos os amigos que a vida acadêmica me brindou, solícitos e inteligentes. São eles Mauricio Santoro, Vitor Pieri, Andrea Ribeiro, Paulo Afonso Velasco, Juliana Coelho Netto, Rodrigo Brandão, Wallace Ferreira e Cássia Costa.

## Resumo

Khalil, Suhayla; Alves, Vagner Camilo. **Da Institucionalização à Prática.** Niterói, 2011. 117p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense.

Este trabalho trata das relações do Brasil com o terceiro-mundo nos dois primeiros governos militares pós-1964. O problema que motivou o trabalho é que, embora o discurso de política externa do governo Castello Branco fosse fortemente vinculado à bipolaridade, ao alinhamento com os Estados Unidos e ao combate ao comunismo, a prática mostrou um estreitamento de relações com o terceiro-mundo e seus arranjos, propugnadores de uma nova divisão de mundo, muitas vezes vista como subversiva. Tal prática permaneceu no governo Costa e Silva, já sob nova tônica. Sugerimos que a análise de idéias institucionalizados é fundamental para explicar a atuação brasileira frente ao terceiro-mundo entre os anos de 1964 e 1969.

## Palavras-chave

Política externa brasileira; terceiro-mundo; regime militar; PEI.

## Abstract

Khalil, Suhayla; Alves, Vagner Camilo (Advisor). **From institutionalization to practice.** Niterói, 2011. 117p. MSc Dissertation – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense.

This work addresses the relations between Brazil and the third world in the first two post-1964 military governments. The problem that motivated the work is that although the foreign policy speech Castello Branco government was strongly linked to bipolarity, the alignment with the United States and the struggle against communism, the practice showed a closer relationship with the third world, their arrangements, advocates of a new division of the world, often seen as subversive. This practice remained in the Costa e Silva, under new tonic. We suggest that analysis of institutionalized ideas is fundamental to explain Brazil's policy for the third world between the years 1964 and 1969.

## Keywords

Brazilian Foreign Policy; third world; militar regime; independent foreign policy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS</b>	<b>15</b>
1.1. A Análise de Política Externa	15
1.2. As variáveis ideacionais no estudo da formulação de política externa	19
1.2.1. A visão construtivista sobre idéias	21
1.2.2. A visão neoinstitucionalista sobre idéias	24
1.3. Conclusão	29
<b>CAPÍTULO 2: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O TERCEIRO-MUNDO ENTRE 1951 E 1969</b>	<b>32</b>
2.1. O Brasil e o terceiro-mundo entre 1951 e 1961	33
2.1.1. Getúlio Vargas (1951-1954) e Café Filho (1954-1955): desenvolvimento associado aos Estados Unidos e distanciamento face ao terceiro-mundo	36
2.1.2. Juscelino Kubitschek (1956-1961): um ensaio terceiro-mundista voltado para a América do Sul	43
2.2. Conceitos da Política Externa Independente sobre as relações com o terceiro-mundo	51
2.2.1. Divisão Norte-Sul	52
2.2.2. Necessidade de superação do subdesenvolvimento e da desigualdade econômica entre os povos	53
2.2.3. Ampliação do mercado externo brasileiro	53
2.2.4. Apoio à emancipação dos territórios não autônomos e fortalecimento do princípio de autodeterminação dos povos	54
2.3. Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964): efervescência conceitual e institucionalização da PEI	55
2.4. Da institucionalização à prática: o terceiro-mundismo nos dois primeiros governos militares	63
2.4.1. O governo Castello Branco (1964-1967): discurso x prática	66
2.4.2. O governo Costa e Silva (1967-1969): quando o discurso encontra a prática	75
2.5. Conclusão	80

<b>CAPÍTULO 3: O BRASIL E O GRUPO DOS 77 (1964-1969)</b>	<b>85</b>
3.1. O Grupo dos 77	85
3.2. A transição de regime e a I UNCTAD: aspectos de continuidade	89
3.3. A liderança brasileira no grupo	98
3.4. Conclusão	104
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>109</b>



## Introdução

A década de 1960 foi um período de grandes transformações mundiais. A Crise dos Mísseis, seguida da distensão do conflito Leste-Oeste, teve impactos significativos no sistema internacional, especialmente porque coincidiu com a intensificação do fenômeno da descolonização africana. Os novos países recém-criados na África, juntamente com os países da América Latina, Ásia, Oceania e Oriente Médio, viram, nessa ocasião, o espaço propício para a atuação conjunta. Assim ganhou força o movimento terceiro-mundista, cuja grande heterogeneidade de seus membros levou a expressão “terceiro-mundo” a enfrentar duras críticas ao ser considerada *“uma vaga classificação para uma imprecisa coleção de Estados que apresentaram problemas em comum durante a segunda metade do século XX”* (Tomlinson, 2003, p. 307).

Apesar dos problemas conceituais, o termo foi largamente utilizado e ganhou força durante a Guerra Fria, conduzindo à busca por um terceiro caminho no sistema internacional, diferente dos oferecidos pelo capitalismo norte-americano e pelo socialismo soviético. A própria construção dessa identidade variou de acordo com o tempo. Os objetivos, a retórica e o número de integrantes do terceiro-mundo foram sendo alterados paulatinamente. Conforme afirma B. R. Tomlinson, durante os anos 60 o terceiro-mundismo passou por três fases (2003, pp. 309-310). Na primeira delas a principal preocupação do movimento era com a disseminação do impacto da Guerra Fria nos Estados que não faziam parte de nenhum dos blocos. Em seguida, com a intensificação do movimento de descolonização, a bandeira do grupo tornou-se o anti-colonialismo. Por último, o catalisador da identidade comum entre os países terceiro-mundistas passou a ser a questão do desenvolvimento econômico.

Da mesma forma que os objetivos e a retórica foram alterados, aos poucos o terceiro-mundo passou a atrair um número maior de países que ganhavam elementos de identificação com o movimento. No caso brasileiro, durante a década de 1950, o país não teve quase nenhum contato com o movimento terceiro-mundista e seus integrantes. A aproximação com o terceiro-mundo, nesse momento, pendulou entre a ausência e a atuação restrita à América Latina. O aprofundamento das relações entre o Brasil e o terceiro-mundo viria a ocorrer somente a partir do governo Castello

Branco, quando o percentual de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo atinge os 46% e as exportações para esses países passam a manter uma tendência ascendente sempre acima de 12% do montante total de exportações brasileiras.

Este trabalho trata das relações do Brasil com o terceiro-mundo nos dois primeiros governos militares pós-1964. O problema que motivou o trabalho é que, embora o discurso de política externa do governo Castello Branco fosse fortemente vinculado à bipolaridade, ao alinhamento com os Estados Unidos e ao combate ao comunismo, a prática mostrou um estreitamento de relações com o terceiro-mundo e seus arranjos, propugnadores de uma nova divisão de mundo, muitas vezes vista como subversiva. Tal prática permaneceu no governo Costa e Silva, já sob nova tônica. Sugerimos que a análise de idéias institucionalizados é fundamental para explicar a atuação brasileira frente ao terceiro-mundo entre os anos de 1964 e 1969.

Foi a partir de 1961 que os postulados de divisão Norte-Sul, diversificação de parceiros e aproximação com os demais integrantes do terceiro-mundo foram pensados de forma sistemática no Brasil e encontraram espaço para sedimentação dentro do corpo diplomático. Foi nesse período, ainda, que o Brasil presidiu o Grupo dos 77 (G-77), surgido durante a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Genebra, em 15 de junho de 1964, e cujos integrantes se auto-denominavam países em desenvolvimento. Entre seus membros fundadores estavam todos os países sul-americanos independentes à época e grande parte dos países africanos e asiáticos. O objetivo desse grupo era a criação de uma instituição de ação comum dos países subdesenvolvidos dentro das Nações Unidas e a promoção da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. O G-77 passou a constituir a maior organização intergovernamental de estados periféricos dentro das Nações Unidas.

Conforme constata Carlos Estevam Martins (1975), foi em decorrência da ativa postura de defesa dos interesses dos países do Terceiro Mundo durante a II Conferência de Comércio e Desenvolvimento da ONU (UNCTAD), realizada em Nova Déli, mediante a representação do embaixador Azeredo da Silveira, que o

Brasil foi escolhido para liderar o grupo dos 77:

O Brasil foi um dos promotores da I Reunião Ministerial dos 77, realizada em Argel, com o objetivo de lutar pela “defesa dos direitos econômicos e sociais dos povos subdesenvolvidos”. Nessa oportunidade o referido Embaixador (Azeredo da Silveira) lembrava que “o ponto crucial e o denominador comum que nos une é a condição mesma de subdesenvolvimento”, e explicava: “isso quer dizer que nossa solidariedade não parte de contingências geográficas. Algo de mais permanente fará de nós um grupo homogêneo: a identificação de estruturas sociais e econômicas (...). A política do Terceiro Mundo deve ser projeção e reflexo de sua situação sócio-econômica (...) uma política fundada nas necessidades do Terceiro Mundo (...). Essa é a nossa tarefa histórica: estabelecer coletivamente a ‘diplomacia da prosperidade’, esquecendo as divergências estranhas aos nossos objetivos”. Numa palavra, a solidariedade militante dos subdesenvolvidos não reconhecia os divisionismos, nem muito menos a existência de fronteiras ideológicas (Martins, 1975, pp. 74-75).

O papel desempenhado pela atuação conjunta de países terceiro-mundistas e os motivos pelos quais esses países se alinharam, formando coalizões, têm sido tradicionalmente explicados por teorias sistêmicas (David, 1991). Neste trabalho, no entanto, buscamos as variáveis explicativas para a atuação terceiro-mundista do Brasil no nível de análise doméstico. Enfatizamos a importância do estudo das idéias e dos interesses resultantes da interação dinâmica entre os principais atores e instituições que constituem o processo de formulação e implementação da política. Assim, não excluimos as variáveis sistêmicas da compreensão da política externa, mas as consideramos insuficientes para explicar o conteúdo da política externa (Pinheiro, 2004).

O nosso trabalho também se diferencia da abordagem tradicional dos estudos sobre a política externa do Regime Militar. Segundo tal visão (Ferreira, 1974), a política externa do período deve ser entendida como um continuum, ou seja, um período em que vigoraram determinadas linhas mestras que uniram as políticas

externas implementadas por seus vários governos. Essas linhas mestras estariam, assim, ancoradas na Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Diversos trabalhos (Pinheiro, 1994; Spektor, 2006; Martins, 1975), com distintas preocupações e matrizes teóricas, procuraram rever esse posicionamento e demonstraram que o menu de análises a ser adotado deve ser mais amplo e criativo para aqueles que desejam estudar a política externa do Regime Militar. A principal crítica que se faz à visão tradicional é a de que a DSN é suficientemente ampla para conferir conteúdo explicativo a um sem número de decisões e que, portanto, seria uma variável pouco robusta.

Nesta dissertação, nos baseamos nos pressupostos teóricos de Keohane & Goldstein (1993) para estudar o estreitamento das relações entre o Brasil e os países em desenvolvimento. O argumento que fundamenta o trabalho é o de que a sedimentação de idéias em instituições responsáveis pela formulação de política externa pode ter como resultado a implementação de determinadas diretrizes políticas. Assim, nossa hipótese é a de que a institucionalização, dentro do Ministério das Relações Exteriores, das idéias da Política Externa Independente (PEI) e, mais precisamente, das visões sobre o papel do Brasil no mundo, presentes nos escritos de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro, importantes formuladores da PEI, são fundamentais para explicar a política externa brasileira entre os anos de 1964 e 1969 no que tange ao envolvimento do país com o terceiro-mundo.

Entendemos essa dinâmica dentro da lógica de fortalecimento do Itamaraty, enquanto instituição, no pós-64, o que permitiu o exercício de relativa autonomia por parte do Ministério de Relações Exteriores no processo de formulação da política externa brasileira (Cheibub, 1984). Assim, partilhamos do entendimento de Castelán (2009) de que para que idéias “de burocratas e políticos produzam resultados é necessário que as instituições nas quais atuam sejam relativamente autônomas na implementação de políticas públicas frente a pressões setoriais da sociedade” (p. 17). Além disso, entendemos que o exame do conteúdo específico dos quadros

conceituais deve ser feito juntamente com o exame do processo de formulação de política externa para gerar a “compreensão de como se implementa, além de o que se implementa” (Arbilla, 2000, p. 341).

O trabalho se divide em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O Capítulo 1 apresenta as abordagens teóricas da Análise de Política Externa, especialmente aquelas que tratam das variáveis ideacionais, que servirão como referência dessa dissertação. Serão apresentados os principais debates teóricos sobre o tema de acordo com as diferentes escolas de Relações Internacionais, com ênfase nas escolas neoinstitucionalista e construtivista. Trataremos ainda de alguns esforços realizados no âmbito dos estudos de política externa brasileira com o referencial de idéias e, por último, apresentaremos a nossa opção teórica.

O Capítulo 2, por sua vez, se dedica à política externa brasileira para o terceiro-mundo que vigorou entre a década de 1950 e o fim do segundo governo do Regime Militar, em 1969. Primeiramente, descreveremos o processo de formulação da política externa brasileira para o terceiro-mundo durante as administrações de Getúlio Vargas (1951-1954), Café Filho (1954-1955) e Juscelino Kubitschek (1956-1961). Serão apresentados os argumentos teóricos que forneceram os insumos para o modelo de inserção internacional vigente nos anos 1950 no Brasil. A análise dos quadros conceituais que guiavam a formulação de política externa são fundamentais para explicar a opção brasileira por um desenvolvimento associado aos Estados Unidos, conjugado com o afastamento diante do terceiro-mundo nos governos Vargas e Café Filho, assim como por um ensaio terceiro-mundista no governo JK. Abordaremos também os argumentos teóricos desenvolvidos pelos pensadores da Política Externa Independente (PEI), cujo núcleo analítico pode ser encontrado nos trabalhos de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro. Entre os pontos centrais da PEI estavam a diversificação de parceiros e a aproximação com os demais integrantes do terceiro-mundo. Em seguida, trataremos da prática de política externa para o terceiro-mundo durante os governos Jânio Quadros e João Goulart. Nesta

parte do trabalho ganha destaque o fato de que a argumentação teórica promovida pelas instâncias diplomáticas teve pouco impacto em termos de resultados durante estes governos. Por fim, apresentamos como o tema foi tratado nos dois primeiros governos militares, tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral. No que diz respeito ao governo Castello Branco, destacamos que o entendimento de que houve um estreitamento dessas relações vai de encontro às interpretações mais tradicionais e correntes de estudo da política externa brasileira.

No Capítulo 3, analisamos a participação brasileira no Grupo dos 77 (G77) entre os anos 1964 e 1969, referentes aos governos de Castello Branco e Costa e Silva. O estudo da participação brasileira no Grupo dos 77 deixa claro como os princípios da PEI viriam a constituir a base teórica para a ativa política brasileira de aprofundamento nas relações com os países terceiro-mundistas não apenas em termos bilaterais, como visto no capítulo anterior, mas igualmente em âmbito multilateral, durante os dois primeiros governos militares. Essa mudança ocorreu quando o corpo diplomático, influenciado pela sedimentação das idéias da PEI, ganhou autonomia no processo decisório.

Na conclusão, procuramos apresentar de forma resumida os resultados encontrados neste trabalho, assim como enumerar suas contribuições e possíveis orientações para futuras pesquisas na área de política externa brasileira e sobre o tema do Terceiro-Mundo.

## 1

### **Considerações Teóricas**

O objetivo deste capítulo é apresentar as abordagens teóricas da Análise de Política Externa, especialmente aquelas que tratam das variáveis ideacionais, que servirão de marcos teóricos de referência desta dissertação. Na primeira parte do capítulo trataremos do conceito de política externa e apresentaremos a Análise de Política Externa (APE) como abordagem analítica para se estudar o fenômeno. Em seguida, trataremos das variáveis ideacionais na formulação de política externa e dos principais debates teóricos sobre o tema de acordo com as diferentes escolas de Relações Internacionais, com ênfase nas escolas neoinstitucionalista e construtivista. Na terceira e última parte, abordaremos alguns esforços realizados no âmbito dos estudos de política externa brasileira com o referencial de idéias. Além disso, apresentaremos a nossa opção teórica.

#### **1.1.**

##### **A Análise de Política Externa**

Se a globalização disseminou o interesse pela política externa e popularizou os estudos sobre o tema, ocasionou também inúmeros dilemas para seus analistas. Visões reducionistas que entendem política externa apenas como aquilo que é tratado em âmbito diplomático estão fadadas a uma compreensão parcial da realidade. O alargamento da agenda de política externa trouxe consigo a atuação cada vez maior de diferentes atores domésticos no seu processo de formulação, não apenas da esfera governamental, mas também da sociedade civil, com destaque no último caso para os atores transnacionais, como empresas e organizações não-governamentais (Hill, 2003; Dorsey, 1993; Keck e Sikkink, 1998).

Christopher Hill nos fornece uma interessante definição do que seria a Política Externa. Ao defini-la como “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente o Estado) nas relações internacionais” (2003, p. 3), o

autor nos remete a três questões relevantes<sup>1</sup>. Em primeiro lugar, ao falar em “ator independente”, Hill permite a inclusão de fenômenos como a União Européia<sup>2</sup> no hall de atores de política externa e flexibiliza a premissa geralmente adotada nos estudos da área de que somente os Estados possuem política externa. As “relações oficiais externas”, por outro lado, abrem o leque e permitem a consideração de resultados procedentes de diversas partes da mecânica governamental ou mesmo de empresas. Por último, a afirmação de que a soma de todas essas relações é que constitui a política externa se faz fundamental, porque, de outro modo, um mesmo ator de política externa poderia apresentar políticas externas distintas e completamente separadas.

Se o conceito de política externa e os seus atores não são óbvios, menos ainda o é o tipo de análise a ser feita. Existem distintas abordagens que compõem um verdadeiro menu analítico quando se trata do estudo da política externa, não apenas dentro do campo das Relações Internacionais, mas também dentro da História Política e da História das Relações Internacionais (Milza, 2003; Duroselle, 2000). Conforme explica Christopher Hill (2003, pp. 5-11), a Análise de Política Externa (APE) é uma subárea das Relações Internacionais, mas há também outras abordagens dentro desse mesmo campo de estudo, que, em maior ou menor medida, tem algo a oferecer ao estudioso de política externa, como o realismo, o modelo de escolha racional e o pós-positivismo.

Enquanto as teorias de Relações Internacionais buscam examinar em grande medida os resultados das relações entre os Estados a partir de suposições gerais sobre suas ações, sem explicar detalhadamente o seu comportamento, a Análise de Política Externa tem como preocupação central explicar as decisões e os comportamentos estatais específicos. O que guia o estudo de política externa dentro do campo da APE é a necessidade de entender não somente por que os líderes tomam as decisões que tomam, mas também como e por que condicionamentos domésticos e internacionais, além de oportunidades, afetam suas escolhas. Em outras palavras, a análise do

---

<sup>1</sup> Breuning (2007, p. 5) apresenta uma definição mais tradicional de política externa, considerando-a “a totalidade das políticas de um país em relação àquilo que está além das suas fronteiras”.

<sup>2</sup> São diversos os estudos que consideram a União Européia como um ator de política externa. Para uma visão sobre o tema ver White, 2004; Jorgensen; Wong, 2005.



processo de tomada de decisões, assim como do impacto relativo de vários fatores sobre o mesmo, é o ponto fulcral para a Análise de Política Externa quando se trata de explicar a política externa dos Estados (Breuning, 2007). Conforme esclarece Margaret Hermann:

o conhecimento de como as decisões são tomadas é uma fonte poderosa para o entendimento do que entidades complexas, tais como governos, fazem. Aprendendo como as decisões em política externa são tomadas, ganhamos informação sobre as intenções e estratégias dos governos e como definições sobre determinada situação são traduzidas em ação (2001, p. 48).

Ao conceder ênfase ao processo decisório, a Análise de Política Externa traz uma importante contribuição, que é a de considerar o agente e não a estrutura como elemento central. O ponto de interseção entre os determinantes do comportamento do Estado, sejam eles fatores materiais ou ideacionais, é o tomador de decisão (Hudson, 2005, p. 3). É o tomador de decisão também o responsável por integrar os diferentes níveis de análise (Putnam, 1988). A escolha do nível de análise, por sua vez, tem sido um problema fundamental do estudo das relações internacionais. Ao procurar explicar o comportamento dos Estados, é o nível de análise escolhido que determinará onde serão buscadas as variáveis independentes. Enquanto teóricos neorealistas, como Kenneth Waltz (1979), fundamentam suas análises em explicações sistêmicas, teóricos clássicos de Análise de Política Externa (Snyder, Bruck, Sapin, 1962; Rosenau, 1966, 1975) voltam-se primordialmente para o nível doméstico em busca de explicações para a atuação estatal. Os jogos de dois níveis surgem, por sua vez, como uma crítica a análises domésticas e internacionais realizadas em separado, consideradas parciais. Conforme afirma Milner (1997, p. 3), *“política interna e relações internacionais estão inexoravelmente interconectadas. A posição internacional de um país exerce um importante impacto em sua política e economia internas. Ao mesmo tempo, a sua situação doméstica molda o seu comportamento nas relações externas”*. Os teóricos que propõem esse tipo de análise defendem que existe uma influência recíproca entre a política doméstica e as relações internacionais (Putnam, 1988, p. 427; Moravcsik, 1993; Milner, 1997, p. 3). Assim, as negociações internacionais deveriam ser concebidas como um jogo de dois níveis

na medida em que, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e onde os políticos buscam o poder construindo coalizões entre esses grupos e, no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar sua habilidade de satisfazer as pressões domésticas.

Um entendimento bem estabelecido dentro do campo de Análise de Política Externa é o de que embora existam condicionamentos de ordem sistêmica sobre os atores que decidem e formulam as opções de ação internacional, tais pressões serão vistas à luz da composição da arena dos decisores capazes de mobilizar os recursos do Estado e de suas percepções e objetivos na arena doméstica (Hermann, 2001, p. 47). Assim, a premissa fundamental presente na literatura relativa à Análise de Política Externa é a de que as decisões tomadas no âmbito de política externa não são independentes de visões e percepções (dos agentes) a respeito de objetivos e estratégias políticas domésticas. Dessa maneira, as formas de atuação do Estado na arena internacional são escolhidas, em última análise, em decorrência dos fatores políticos domésticos (Milner, 1997, p. 9). Essa atuação externa do Estado gera vencedores e derrotados domesticamente, daí a idéia de que haja aliados e oponentes e uma luta entre os atores no plano interno de forma a moldar a atuação estatal internacionalmente. O entendimento de que os fatores domésticos importam para explicar a política internacional contraria a premissa de que o Estado é um ator unitário e de que os estados atuam como unidades assemelhadas.

...embora Estados possam desempenhar tarefas semelhantes eles não desempenham exatamente as mesmas tarefas e eles não tomam decisões sobre essas tarefas de forma similar. Diferenças entre os Estados em suas preferências e instituições políticas internas têm importante efeitos na política internacional. (Milner, 1997, p.10)

Embora a literatura existente apresente discordâncias sobre a natureza da interação entre os componentes do processo de tomada de decisão, se constituiria uma interação positiva (Martin, 2000) ou uma luta doméstica por poder (Allison, 1969, 1999; Milner, 1997), há o entendimento comum entre os teóricos de que no processo de tomada de decisão há uma constante busca por parte de diversos atores

domésticos por afetar o resultado, ou seja, por determinar a atuação estatal em matéria de política externa. Dentro desse quadro, algumas questões se mostram fundamentais: (1) que tipos de atores tomam decisões em matéria de política externa? (2) qual é o efeito dessas unidades de decisão nas ações de política externa?

Em cada Estado, a autoridade em matéria de formulação de política externa pode ser exercida por diversos atores, entre eles primeiros-ministros, presidentes, juntas militares, burocracias, legislaturas, entre outros. Além disso, dentro de um mesmo Estado essas unidades de decisão podem variar mesmo em função do tempo e do tema (Hermann, Hermann, Hagan, 1987; Hermann, 2001). Destacamos aqui o trabalho de Hermann (2001), cujo argumento central é o de que dentro de qualquer governo existe um indivíduo ou um grupo de indivíduos com a habilidade de comprometer os recursos da sociedade e com a autoridade para tomar decisões, frente a determinado problema, as quais não podem ser facilmente revertidas. A autora chama esse tipo de tomador de decisão de “unidade de decisão com autoridade” e busca entender como esta molda o processo de tomada de decisão em política externa em diversas situações e temas assim como em diferentes cenários políticos.

## 1.2.

### **As variáveis ideacionais no estudo da formulação de política externa**

Como vimos na seção anterior, os estudos que se dedicam à análise dos determinantes domésticos para a atuação estatal são tão diversificados quanto às variáveis a serem consideradas, podendo ser estas, entre outras, a opinião pública<sup>3</sup>, a atuação dos grupos de interesse<sup>4</sup> ou de atores transnacionais e subnacionais<sup>5</sup>. Trataremos, nesta seção, do papel das idéias na formulação de política externa. Nesse sentido, partilhamos do pensamento de Goldstein & Keohane (1993), “se realmente pensássemos que as idéias são irrelevantes, nossas vidas como cientistas sociais seriam vazias de significado”. Assim, a valorização dos fatores ideacionais tem encontrado eco cada vez maior entre os estudiosos das Relações Internacionais. O

---

<sup>3</sup> Ver Nacos, Shapiro & Isernia, 2000; Soroka, 2002.

<sup>4</sup> Ver Dietrich, 1999; Milner, 1997.

<sup>5</sup> Ver Hill, 2003; Dorsey, 1993.

fim da Guerra Fria trouxe consigo uma onda de interesse pelo estudo das idéias na política internacional, onda esta seguida por um crescente ceticismo quanto ao caráter explicativo e metodológico dessa abordagem. Assim, nos anos seguintes foram elaborados trabalhos que demonstraram preocupação em desenvolver novos modelos mais rigorosos sobre como as idéias afetam o resultado de política externa. Essa busca pela análise sistemática do papel das idéias como variáveis capazes de explicar os resultados políticos foi fortemente influenciada pela ascensão do construtivismo nas Relações Internacionais, assim como pelo sentimento comum sobre a limitação das teorias realistas, calcadas em explicações de cunho essencialmente materialista, e por uma certa insatisfação com a teoria da escolha racional. Especialistas em economia política e política comparada se voltaram ao entendimento de como idéias tais quais teorias econômicas e valores éticos, em vez de interesses materiais, influenciaram o processo de tomada de decisão.

Como ressaltam Tannenwald & Wohlforth (2005), o ponto fulcral do debate sobre esse tipo de análise tem sido a verificação do efeito causal das idéias sobre o resultado político. Dessa forma, ao se debruçarem sobre o estudo do fim da Guerra Fria e, mais especificamente, sobre o estudo do caso soviético, a grande preocupação dos teóricos de Relações Internacionais tem sido estabelecer em que medida as alterações nos quadros conceituais dentro da União Soviética conduziram a uma percepção conjunta de que a Guerra Fria havia acabado, ainda mais se considerarmos que as capacidades materiais, em termos de armas nucleares e convencionais, permaneciam ativas tanto na União Soviética quanto nos Estados Unidos.

Inseridos nessa discussão, alguns críticos ponderaram que o conceito de idéias e seus impactos nos resultados políticos ainda estavam pouco desenvolvidos. Enquanto teóricos que tentavam encaixar as idéias dentro de um quadro de escolha racional eram acusados de utilizarem essas idéias apenas como remédios específicos para encobrir debilidades de seus programas de pesquisa, estudiosos orientados para a proposição de maiores conceitualizações das idéias sofriam críticas por possuírem desenhos de pesquisa pouco precisos e por atentarem minimamente ou simplesmente ignorarem os mecanismos causais. Outro problema levantado pelos críticos à literatura de idéias é que as análises ideacionais não provêm evidência empírica convincente de que as idéias afetem os resultados políticos de forma independente

dos interesses materiais. A resposta a essa crítica tem sido questão fundamental dentro da literatura neoinstitucionalista que procura apresentar modelos para a realização de testes empíricos. Por outro lado, para muitos construtivistas, idéias não podem ser utilizadas como variáveis independentes ou intervenientes, mas, sim, teriam um efeito constitutivo em vez de um efeito causal. Segundo esses autores, não seria correto, portanto, falar em simples modelos causais, já que estes deixam escapar a verdadeira importância das idéias.

Dessa forma, é possível dividir a abordagem de idéias dentro da subárea de Análise de Política Externa em duas vertentes:

1. **Enfoque construtivista** - as identidades e os interesses dos Estados são construídos por idéias compartilhadas, mais do que dados pela natureza. Assim, as idéias regulam o comportamento político dos Estados. Os ambientes nos quais os atores estão inseridos podem ser entendidos como epistêmicos e não apenas materiais;
2. **Enfoque neoinstitucionalista** - as idéias podem ter impacto sobre aquilo que é decidido em matéria de política externa. Esse impacto pode ocorrer porque as idéias oferecem mapas que ampliam a clareza dos atores sobre objetivos, afetam resultados em situações estratégicas quando não há um único equilíbrio e generalizam padrões de comportamento quando sedimentadas em instituições;

Nos itens seguintes apresentaremos e debateremos as vantagens e desvantagens das abordagens de idéias concebidas dentro dos enfoques neoinstitucionalista e construtivista, relevantes para efeitos dessa dissertação.

### 1.2.1.

#### **A visão construtivista sobre idéias**

A abordagem construtivista sobre idéias confere grande importância aos fatores ideacionais na política externa. Um ponto comum aos estudos dos teóricos que

trabalham com essa perspectiva é o entendimento de que as identidades e os interesses dos Estados são construídos por idéias compartilhadas, mais do que dados pela natureza. Os ambientes nos quais os Estados e outros atores se inserem são, assim, epistêmicos. Os contextos cultural e institucional da política ganham relevância nesse tipo de análise. Trabalhando dentro dessa abordagem, Jepperson et al. (1996) partem da premissa de que o ambiente cultural internacional onde as políticas externa e de segurança são formuladas é dividido em camadas, tais como: as instituições formais e os regimes de segurança; a cultura política mundial, sendo estas as regras de soberania e o direito internacional; e os padrões internacionais de amizade e inimizade. Estes ambientes seriam responsáveis por regular os comportamentos do Estado, mas, sobretudo, por definir e constituir suas características básicas. Dessa forma, são os elementos ideacionais que estabelecem expectativas em relação a como atores específicos irão se comportar.

Também dentro dessa abordagem, Finnemore & Sikkink (2001), em *Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics*, dialogam com visões mais racionalistas como a de Goldstein & Keohane (1993) e enfatizam o caráter teórico-argumentativo do construtivismo. As autoras partem da premissa de que a interação humana é moldada fundamentalmente por fatores ideacionais, e não apenas materiais, e de que esses fatores ideacionais são formados por crenças compartilhadas, que não se restringem aos indivíduos. Finnemore & Sikkink (2001) contribuem por apresentar a discussão intra-construtivista sobre idéias. As autoras discorrem sobre os esforços promovidos pelos teóricos construtivistas em estabelecer uma força independente para normas e idéias, muitas vezes minando as concepções convencionais de interesses estatais e procurando demonstrar que os direitos humanos, ou a preferência do fraco, podem se sobrepor aos atores e Estados fortes. Essa visão é contraposta por outra linha do construtivismo mais cética quanto à autonomia das idéias em relação ao poder. Apoiados na teoria social e em teóricos como Habermas, Foucault e Giddens, os construtivistas críticos buscam desmascarar as estruturas conceituais da dominação e facilitar o ato de imaginar mundos alternativos. As idéias, assim, estão fortemente vinculadas às relações materiais de poder e não desempenham um papel autônomo. “Construtivistas críticos, assim, vêem um papel autônomo mais fraco para as idéias

do que outros construtivistas, porque idéias são percebidas como mais atadas às relações de poder material” (p. 398).

Finnemore & Sikkink (2001) também chamam a atenção para a contribuição concedida pela literatura de idéias ao campo cognitivista, tendo sido esta primeiro aplicada ao sub-campo da economia política comparada para explicar a influência das idéias econômicas sobre a prática da economia política (Hall 1989, 1993, 1997; Sikkink 1991; Jacobson 1995, Blyth 1997; Berman 1998, 2001; McNamara 1998). Dentro dessa literatura, as premissas fundamentais da política comparada, segundo as quais as novas idéias seriam imposições dos grupos detentores do poder político, militar ou econômico, são contestadas a partir do momento em que se enfoca o processo de aprendizagem nas situações caracterizadas por complexidade, falha, anomalia e nova informação. Assim, um ponto central desse tipo de análise focaliza os processos por meio dos quais as idéias se difundem e tornam-se largamente aceitas. Processo este anterior à construção dos interesses dos atores por idéias compartilhadas.

As autoras também ressaltam que tanto o “cognitivismo fraco” quanto a política comparada enfatizam o papel das idéias como instrumentos da ação em situações de complexidade ou como fornecedoras de pontos focais sobre os quais as coalizões políticas podem se formar. Para os críticos desse posicionamento, a literatura das idéias não ofereceria uma alternativa à perspectiva racionalista dominante, e sua contribuição não vai além de adicionar algumas modificações pontuais. Finnemore & Sikkink também são contrárias ao argumento comumente apontado de que existe uma relação entre o surgimento de novas idéias e os momentos de crise, porque “o fracasso pode explicar porquê idéias perdem influência, mas ele não explica o conteúdo de novos modelos que passam a ser adotados” (p. 406).

Finnemore & Sikkink (2001) tratam ainda do vínculo entre idéias e instituições. Como elas bem observam “comparativistas também apontaram que força e continuidade de novas idéias frequentemente dependem do grau em que estas se sedimentam em instituições, e uma importante parte da literatura de idéias explora como idéias se tornam institucionalizadas e que diferença isso faz” (p. 407). Assim,

as idéias que são bem-sucedidas em sua implementação e consolidação são aquelas que foram instauradas dentro de uma instituição, em que um grupo de pessoas com crenças semelhantes transformam suas idéias individuais em um propósito institucional. Dentro dessa ótica, as instituições exerceriam um papel crucial na disseminação e na permanência das idéias.

### **1.2.2.**

#### **A visão neoinstitucionalista sobre idéias**

O ponto basilar dos estudos de teóricos neoinstitucionalistas é o de que as idéias ajudam a explicar resultados políticos, ou seja, possuem impacto sobre aquilo que é decidido em matéria de política externa. Alguns trabalhos (Nye, 2003; Ikenberry, 1993) têm contribuído para o aperfeiçoamento teórico desse tipo de abordagem ou feito uso de seus postulados, mas, sem dúvida alguma, uma das mais relevantes contribuições neoinstitucionalistas se deu pelo texto “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework”, de Goldstein & Keohane (1993). Nele, os autores afirmam que idéias, definidas como crenças tidas por indivíduos, são fundamentais como fatores explicativos de resultados políticos, particularmente aqueles relacionados à política externa. Como forma de avaliar a hipótese de que idéias são, freqüentemente, determinantes importantes para a política do governo, Goldstein & Keohane recorrem à utilização da evidência empírica. Sugerem, então, três meios por intermédio dos quais as idéias influenciam a política: 1) quando as crenças que elas expressam provêm “road maps” que aumentam a clareza dos atores sobre os objetivos; 2) quando elas afetam resultados em situações estratégicas nas quais não há um equilíbrio único; e 3) quando elas passam a estar inseridas em instituições políticas.

Segundo essa perspectiva, as idéias, tanto quanto interesses, têm peso causal nas explicações das ações humanas e importam para a política, mesmo quando os seres humanos se comportam racionalmente para atingir seus objetivos. Assim, mesmo quando aceitamos a premissa racionalista, ações tomadas por seres humanos dependem da substantiva qualidade de idéias disponíveis, desde que essas idéias ajudem a clarificar princípios e concepções de relações causais e a coordenar o



comportamento individual. Uma vez institucionalizadas, as idéias continuam a guiar as ações na ausência de inovações custosas. Embora critiquem abordagens que negam a importância das idéias, Goldstein & Keohane não tem por pretensão desafiar a premissa de que as pessoas se comportam em interesse próprio e, mais amplamente, de forma racional. Pelo contrário, os autores concebem que a abordagem racionalista é frequentemente válida como ponto de partida para análise, mas sugerem a existência de anomalias empíricas que podem ser resolvidas somente quando idéias são levadas em consideração.

Goldstein & Keohane não apenas afirmam que o papel desempenhado pelas idéias pode e deve ser examinado empiricamente, mas também enfatizam que não estão preocupados com as implicações da psicologia cognitiva para a interpretação da realidade, mas sim com outra face do papel das idéias. O foco está no impacto de crenças particulares – compartilhadas por um grande número de pessoas – sobre a natureza de seus mundos e que tenham implicações para a ação humana. “Nós não procuramos explicar as fontes dessas idéias; nós focalizamos os seus efeitos” (p. 7). Nesse ponto, os autores dialogam diretamente com os teóricos construtivistas. Para os autores, essa escola tem sido lenta para articular ou testar hipóteses. Sem um quadro bem definido de proposições sobre o comportamento ou uma rica análise empírica, a abordagem construtivista padeceria de graves problemas estruturais.

Goldstein & Keohane sugerem ainda a existência de três tipos de crenças:

1. **Visões de mundo** - No nível mais fundamental, idéias definem o universo de possibilidades para a ação. Essas concepções de possibilidade ou visões de mundo estão envoltas pelo simbolismo de uma cultura e afetam profundamente as formas de pensar e o discurso. As visões de mundo estão entrelaçadas com as concepções das pessoas sobre suas identidades, evocando emoções profundas e lealdade. As maiores religiões do mundo provêem visões de mundo, assim como o faz a racionalidade científica, emblemática para a modernidade. As idéias teriam o seu mais amplo impacto na ação humana quando elas assumem a forma de visões de mundo.

2. **Princípios** - Essa segunda categoria é constituída de idéias normativas que especificam um critério para distinguir o certo do errado e o justo do injusto. Os princípios fazem a mediação entre visões de mundo e particulares conclusões políticas. Eles traduzem doutrinas fundamentais em um guia para a ação humana contemporânea. As alterações nos princípios, assim como as mudanças nas visões de mundo, têm um profundo impacto na ação política.
3. **Crenças causais** - As idéias, nesta terceira categoria, são crenças sobre relações de causa e efeito que derivam autoridade do consenso compartilhado por elites reconhecidas. Tais crenças causais fornecem guias para indivíduos sobre como atingir seus objetivos. Sob tais condições, a eficácia da ação individual depende do suporte de muitas outras pessoas e, ademais, da existência de um quadro de crenças compartilhadas. Crenças causais implicam estratégias para a obtenção de resultados válidos devido ao compartilhamento de princípios e compreensíveis somente dentro de um contexto mais amplo das visões de mundo.

Após definir as crenças existentes, Goldstein & Keohane (1993) também buscam estabelecer as condições nas quais se verifica o impacto das idéias no resultado político. Para os autores, o primeiro passo é identificar as idéias e os resultados políticos ou mudanças institucionais a serem explicadas. Além disso, devem ser providas evidências sobre as condições sob as quais conexões causais existem entre idéias e resultados políticos. As idéias ajudam a ordenar o mundo. Ao ordenar o mundo, idéias podem formar agendas, o que pode profundamente moldar o resultado. Dessa forma, as idéias reduzem o número de alternativas a serem consideradas, não apenas conduzindo a ação por caminhos determinados, mas também obscurecendo outros caminhos da visão dos agentes. Os autores então sugerem três caminhos causais através dos quais idéias apresentam o potencial de impactar os resultados políticos:

1. **“Road maps”** - deriva da necessidade dos indivíduos de determinar suas próprias preferências ou de entender a relação causal entre seus objetivos e alternativas políticas estratégicas através das quais serão atingidos esses objetivos. Nesse caminho, idéias se tornam importantes quando os atores

acreditam nas vinculações causais que eles identificam ou nos princípios normativos que eles refletem. As idéias servem então como “road maps”. Análises desse caminho não levam em consideração quais idéias estão disponíveis e são persuasivas, mas uma vez que uma idéia foi selecionada, esse caminho limita a escolha porque ele logicamente exclui outras interpretações da realidade ou ao menos sugere que tais interpretações não são válidas ou sustentáveis.

2. **Pontos focais** - idéias afetam interações estratégicas, ajudando ou dificultando esforços conjuntos para lograr mais eficientes resultados – resultados que são no mínimo tão bons quanto o status quo para todos os participantes. Elas podem servir como pontos focais que definem soluções cooperativas ou atuar como um liame coalizional para facilitar a coesão de grupos particulares. Em qualquer caso, a política varia por causa da escolha de algumas idéias em detrimento de outras.
3. **Idéias institucionalizadas** - Uma vez que as idéias se tornam incrustadas em regras e normas – ou seja, uma vez que elas se tornam institucionalizadas – elas condicionam a política pública. Assim, “idéias sedimentadas em instituições determinam a política na ausência de inovação” (p. 20). Análises desse terceiro caminho institucional não dizem nada sobre porque idéias são originalmente adotadas; na verdade, idéias podem se tornar importantes somente devido aos interesses de seus elaboradores. No entanto, uma vez que a escolha política leva à criação do reforço organizacional e das estruturas normativas, essa idéia política pode afetar os incentivos dos agentes políticos depois que os interesses de seus proponentes iniciais forem alterados.

A forma por meio da qual as idéias influenciam os resultados políticos variam de acordo com o caminho. No entanto, o que merece destaque é que independentemente do caminho adotado, idéias importam, já que a política teria sido diferente na ausência da idéia em questão. Goldstein & Keohane (1993) sugerem que os resultados políticos somente podem ser explicados quando interesses e poder são combinados com um rico entendimento sobre as crenças humanas.

Com relação às idéias institucionalizadas, Goldstein & Keohane (1993) avançam na proposição de um framework analítico. Segundo os autores, as idéias têm sua última influência na política através de sua incorporação aos termos do debate político; mas o impacto de um quadro de idéias pode ser mediado pela operação de instituições nas quais as idéias estão estabelecidas. Uma vez que as idéias tenham influenciado o desenho organizacional, sua influência irá se refletir naqueles que compõem a organização e naqueles cujos interesses são servidos por ela. Em geral, quando instituições intervêm, o impacto das idéias pode ser prolongado por décadas ou até gerações. Nesse sentido, idéias podem ter impacto mesmo quando ninguém genuinamente acredita nelas como afirmações causais.

O ponto central da análise de Goldstein & Keohane (1993) é como instituições políticas fazem a mediação entre idéias e resultados políticos. Nesse modelo, idéias se tornam institucionalizadas em algum ponto do tempo. Embora essa institucionalização possa refletir o poder de algumas idéias, sua existência pode igualmente refletir os interesses dos poderosos. No entanto, mesmo neste último caso, os interesses que promoveram certo estatuto podem perder-se com o tempo enquanto as idéias inseridas nesse estatuto, entretanto, continuam a influenciar a política. Em última análise, essas idéias institucionalizadas continuam a exercer efeito: não é mais possível entender os resultados políticos considerando apenas a configuração contemporânea dos interesses e do poder somente. Assim, quando as idéias estão poderosamente institucionalizadas, devemos analisar tanto a importância contemporânea de regras antigas e normas socialmente incrustadas e empreender uma arqueologia das idéias de forma a compreender como um certo quadro de idéias e não outro veio a ser institucionalizado. Por fim, idéias que se tornam institucionalizadas desempenham um papel de generalizar regras e vincular áreas temáticas. Quando ações coletivas requerem persuasão ao invés de mera coerção e quando a consistência da política é demandada no papel de princípios institucionalizados na forma de regras, razões devem ser concedidas para cursos de ação propostos; quando razões são adquiridas, idéias se tornam importantes. A demanda por razões pode elevar o impacto das idéias na política, espalhando essas idéias por áreas originalmente contempladas por policy makers. De fato, uma consequência das instituições internacionais é que elas provêm quadros nos quais governos devem prover razões (genuínas ou não) para as suas posições. A existência

de instituições internacionais dão aos Estados maiores incentivos para fazer suas políticas mais consistentes umas com as outras e com normas prevalecentes, de forma a que possam ser defendidas de forma mais eficaz nos fóruns internacionais.

### 1.3.

#### **Conclusão**

Cada vez têm sido maiores os esforços no sentido de estudar o papel das idéias no contexto da política externa brasileira. Entre esses trabalhos se encontra a importante contribuição de José Maria Arbilla (2000) em *A Diplomacia das Idéias: A Política de Renovação Conceitual da Política Externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. Em sua dissertação, o autor se propõe a analisar os fatores envolvidos na relativa divergência verificada entre os quadros conceituais formulados pelas diplomacias argentina e brasileira em um contexto que o autor considera convergente no que diz respeito às mudanças ocorridas na política externa desses dois países entre os anos de 1989 e 1994. O argumento de Arbilla é o de que “as diferenças detectáveis nos conteúdos dos quadros conceituais das duas diplomacias podem ser, em grande medida, atribuídas a uma série de fatores domésticos situados em duas dimensões” (p. 5). Essas duas dimensões são: os arranjos institucionais que estabelecem o mecanismo de acesso das idéias à arena de formulação da política externa e a dinâmica de estruturação de coalizões políticas que atuam na “aceitação” desses quadros conceituais por parte dos principais agentes sóciopolíticos. De forma a desenvolver seu argumento, o autor toma como referencial teórico principalmente o trabalho de Kathryn Sikkink (1991), defendendo que não existe razão para tratar idéias e interesses como contraditórios.

Destacamos igualmente a dissertação *Idéias e Instituições: a Política Externa Brasileira no Pós-Segunda Guerra Mundial e no Pós-Guerra Fria* (1991), de Marco Antonio Vieira. Nesse trabalho o autor se propõe a realizar uma análise comparativa entre as políticas externas de Dutra e Collor. Vieira busca explicar porque apesar de ambos governos terem encarado o alinhamento com os EUA como de fundamental importância para o projeto de desenvolvimentismo econômico nacional e também terem visto frustradas suas expectativas iniciais quanto aos resultados dessa

aproximação, apenas em Collor foi possível verificar um recuo na política de alinhamento, enquanto em Dutra vigorou uma linha de continuidade. Assim como Arbilla, Vieira tem como orientação teórica a visão de que a adoção de novas idéias não acontece em um vácuo institucional e para tanto se referencia igualmente ao trabalho de Sikkink (1991).

Em um trabalho mais recente, Daniel Castelán (2009) aplica o referencial de idéias para realizar uma interessante análise da política comercial brasileira no período em que foram tomadas as principais medidas de abertura da economia durante o governo José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. O autor afirma que nesses três governos houve uma mudança convergente em direção à abertura comercial tanto nas negociações do GATT quanto no regime de importações. Seu argumento é o de que “a incorporação de determinadas idéias em instituições responsáveis pela formulação política podem resultar na redefinição de diretrizes políticas” (p. 16).

O fato de que a agenda dos analistas de política externa brasileira tenha avançado na aplicação do referencial teórico de idéias, conforme demonstram os trabalhos citados, e de que tenham sido produzidos trabalhos fundamentais para o aprimoramento desse tipo de estudo, nos remete a dois pontos relevantes para efeitos desta dissertação. O primeiro deles é que essa multiplicação de trabalhos confirma a indicação de que idéias podem, sim, ser variáveis fundamentais para o estudo da política externa brasileira. O segundo é que, mesmo com o número crescente desse tipo de estudo, há ainda significativas lacunas em diversas áreas. Uma dessas áreas é, claramente, o relacionamento entre o Brasil e o Terceiro-Mundo entre os anos de 1964-1969.

Ao fim desta dissertação, espera-se a confirmação da hipótese de que a formação de novos quadros conceituais<sup>6</sup> surgidos na Política Externa Independente (PEI), entre os anos de 1961 e 1964, e sua institucionalização no Ministério das Relações Exteriores são fatores relevantes para explicar as escolhas brasileiras por

---

<sup>6</sup> Os quadros conceituais são entendidos aqui “como um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade nacional, de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do país” (Arbilla, 2000, p. 340).

institucionalizar mecanismos cooperativos terceiro-mundistas e a aproximação entre o Brasil e o Terceiro-Mundo, tanto no governo Castello Branco, quanto no governo Costa e Silva, apesar do predomínio da visão tradicional que enfatiza o caráter de ruptura e o alinhamento com os EUA durante o primeiro governo militar. Em face dos objetivos desta pesquisa, a abordagem neoinstitucionalista sobre idéias parece mais adequada como ferramenta analítica, já que nossa preocupação está no impacto das idéias da PEI sobre o resultado de política externa e não em seu efeito constitutivo. O quadro abaixo buscar sintetizar os pressupostos das abordagens apresentadas neste capítulo e evidenciar o caminho que será adotado:

**Tabela 1**

**Quadro teórico sobre o papel das idéias na política externa**

<i>Tema</i>	<i>Neoinstitucionalismo</i>	<i>Construtivismo</i>
<b>Papel das idéias</b>	<b>Efeito causal/ independente/ interveniante</b> Variável Variável	<b>Efeito constitutivo de identidades</b>
<b>Quadro analítico</b>	<b>Escolha Racional</b>	<b>Conceitualização</b>
<b>Forma de atuação</b>	<b>Vinculação das idéias a fatores materiais/poder</b>	<b>Atuação autônoma das idéias</b>

## 2

**A política externa brasileira para o terceiro-mundo entre 1951 e 1969**

Nesta parte do trabalho será tratada a política externa brasileira para o terceiro-mundo que vigorou entre a década de 1950 e o fim do segundo governo do Regime Militar, em 1969. Primeiramente será descrito o processo de formulação da política externa brasileira para o terceiro-mundo durante as administrações de Getúlio Vargas (1951-1954), Café Filho (1954-1955) e Juscelino Kubitschek (1956-1961). Serão apresentados os argumentos teóricos que forneceram os insumos para o modelo de inserção internacional vigente nos anos 1950 no Brasil. Argumentamos que a análise dos quadros conceituais que guiavam a formulação de política externa por meio dos atores que compunham o processo decisório são fundamentais para explicar a opção brasileira por um desenvolvimento associado aos Estados Unidos conjugado com o afastamento diante do terceiro-mundo nos governos Vargas e Café Filho, assim como por um ensaio terceiro-mundista no governo JK.

Na parte seguinte do capítulo serão expostos os argumentos teóricos desenvolvidos pelos pensadores da Política Externa Independente (PEI)<sup>7</sup>, cujo núcleo analítico pode ser encontrado nos trabalhos de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro. Os postulados dessa nova política externa foram pensados no seio das administrações Jânio Quadros e João Goulart e, entre seus pontos centrais, estavam a diversificação de parceiros e a aproximação com os demais integrantes do terceiro-mundo. Assim, na seqüência, abordaremos a prática de política externa para o terceiro-mundo durante os governos Jânio Quadros e João Goulart. O ponto de destaque dessa parte do trabalho é que a argumentação teórica promovida pelas instâncias diplomáticas teve pouco impacto em termos do resultado de política externa durante estes governos. Pode-se argumentar que o instável quadro político doméstico foi um fator fundamental para explicar a quase ausente implementação dessa política, além da necessidade de um lapso temporal para que essas idéias se institucionalizassem e produzissem efeitos.

---

<sup>7</sup> De forma a facilitar a leitura do texto, empregaremos a sigla PEI para nos referirmos à expressão Política Externa Independente.



Argumentamos, contudo, que os princípios da PEI viriam a constituir a base teórica para a política de aproximação com os países terceiro-mundistas desenvolvida pelo Brasil nos dois primeiros governos militares, tanto no âmbito bilateral quanto no multilateral. No que diz respeito ao governo Castello Branco, destacamos que esse entendimento vai de encontro às interpretações mais tradicionais e correntes de estudo da política externa brasileira. Para sustentar esse argumento, serão apresentados os dados referentes à política externa brasileira em importantes momentos das relações entre o Brasil e o terceiro-mundo e como essas idéias encontraram influência no processo decisório. Por fim, apresentaremos nossas conclusões e apresentaremos os dados consolidados.

## 2.1.

### **O Brasil e o terceiro-mundo entre 1951 e 1961**

Conforme afirma Petrocchi (1995, p. 35), na década de 1950, o nacionalismo em política externa se expressaria em diversos setores do país. Sua expressão ocorreria principalmente por meio de parcela dos oficiais do Clube Militar, do grupo de intelectuais formadores do Instituto Brasileiro de Economia, Política e Sociologia (IBEPS)<sup>8</sup>, que depois viria a tornar-se o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). As apropriações do conceito de nacional-desenvolvimentismo variaram de acordo com cada setor e receberam perspectivas distintas dentro e fora do processo de formulação de política externa. No caso dos oficiais do Clube Militar a idéia de nacional-desenvolvimentismo estava associada “*aos valores militares nacionalistas da defesa estatal dos recursos naturais, do desenvolvimento econômico baseado na industrialização e da legalidade constitucional em regime democrático*” (Petrocchi, 1995, p. 40). Já no IBEPS, as principais preocupações estavam atreladas ao diagnóstico dos obstáculos à industrialização e à elaboração de respostas alternativas. Dentro dessa perspectiva, eram aprofundados outros princípios distintos daqueles levantados pelo grupo militar. Para os integrantes do IBEPS, era importante pensar na legalidade democrática como sinônimo de maior participação dos setores

---

<sup>8</sup> O IBEPS foi criado em 1953 por um grupo de intelectuais que realizava reuniões periódicas no Parque Nacional de Itatiaia para pensar e debater os grandes problemas nacionais. Representou um importante centro de ideologia nacionalista no período.

populares na vida política do país. Igualmente, a idéia de liberdade política no plano internacional, que, no meio militar, era entendida como neutralidade brasileira no contexto da Guerra Fria, para os pensadores do IBEPS estava vinculada à concepção de uma terceira posição fundamentada na aproximação com os demais países subdesenvolvidos. Em 1955, o IBEPS se transformaria em ISEB, entidade pública vinculada ao Ministério da Educação e Cultura e voltada para a análise da realidade brasileira. O objetivo da instituição era o de formular estratégias para um programa de desenvolvimento industrial autônomo.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas também se destacou como uma escola de pensamento bastante influente durante o período. Reunindo alguns dos principais historiadores econômicos da América Latina, a CEPAL se dedicou ao estudo da versão regional da teoria do desenvolvimento. A preocupação com o desequilíbrio externo levou a que a CEPAL argumentasse a importância de estimular as exportações. A expressão da comissão se deu também na participação na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), sob a idéia da diversificação das exportações mediante a via do comércio intra-regional. Posteriormente, teve importante papel na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), argumentando a necessidade de atenuar a vulnerabilidade cíclica dos países periféricos. A ênfase na ampliação e na diversificação de parceiros passa então a níveis mais ambiciosos e ganha um caráter extra-regional (Bielschowsky, 1998).

Diante das variadas apropriações do conceito de nacional-desenvolvimentismo, e dos diversos centros formuladores desse pensamento, o processo de formulação e tomada de decisões em política externa sofreu distintas influências. Mesmo assim, muito do que era discutido passou ao largo desse processo decisório tanto no governo Vargas, quanto nos de Café Filho e JK. Geralmente, no círculo exterior às decisões governamentais, já se adotavam perspectivas mais progressistas, com a defesa de maior liberdade do Brasil no cenário internacional, independente do conflito bipolar. No entanto, no governo Vargas, como veremos, essas idéias mais arrojadas não tiveram expressão. A política externa, embora nacional-desenvolvimentista, manteve-se fiel ao alinhamento da Guerra Fria. O nacional-desenvolvimentismo do governo Vargas teve sua expressão na busca por

uma maior independência econômica, baseada na ampliação do processo industrial, que deveria ocorrer em torno do Estado nacionalista, considerado o principal agente das transformações necessárias à promoção do desenvolvimento brasileiro (Petrocchi, 1995, pp. 46-47). No campo da política externa, entendia-se que as relações com outros países deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico brasileiro, mas que haveria de permanecer o alinhamento com os princípios ocidentais.

No governo JK, permaneceu a tentativa de conciliar as teses nacionalistas e desenvolvimentistas com o alinhamento político ao Ocidente nas relações exteriores. O nacional-desenvolvimentismo de JK se diferenciou do nacionalismo getulista pela ênfase concedida ao capital estrangeiro no processo de expansão econômica. Segundo tal programa, o aumento da capacidade de investimentos do país ocorreria pela combinação do capital privado nacional e estrangeiro, sob a coordenação e assistência do setor público (Petrocchi, 1995, pp. 54-55). A Operação Pan-Americana surgiria, assim, como uma forma de captação dos recursos externos para promover o desenvolvimento nacional sem desvincular-se da civilização ocidental.

Conforme veremos nesta seção, a influência de tais idéias no processo decisório em política externa estabeleceu modelos para a inserção internacional brasileira e ajudaram a explicar as escolhas brasileiras diante dos países do terceiro-mundo e de seus arranjos. Vale ressaltar que enquanto no Brasil a tônica desenvolvimentista era latente, na Ásia e, principalmente, na África, a descolonização era a força motriz da construção de seus quadros conceituais.

### 2.1.1.

#### **Getúlio Vargas (1951-1954) e Café Filho (1954-1955): desenvolvimento associado aos Estados Unidos e distanciamento face ao terceiro-mundo**

Durante a primeira parte da nova gestão Getúlio Vargas, o Ministério das Relações Exteriores esteve sob a batuta de João Neves da Fontoura<sup>9</sup>. Conservador e anticomunista ferrenho, o chanceler propugnou o alinhamento com os Estados Unidos<sup>10</sup> e combateu com veemência qualquer aproximação maior com Buenos Aires, além de assumir uma posição contrária ao projeto peronista de integração econômica sul-americana que previa inicialmente o Pacto ABC – Argentina, Brasil e Chile – (Alves, 2007, p. 149).

Embora as idéias desenvolvimentistas inequivocamente integrassem o quadro conceitual que guiava a formulação de política externa, esse desenvolvimento era tido como algo que deveria ocorrer de forma vinculada à política norte-americana. Conforme afirma Vágner Camilo Alves (2007, p. 152), *“Fontoura era o que poderíamos definir como um apóstolo do desenvolvimento associado ao capital e à direção política norte-americana”*. Em discurso na IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, em Washington, realizada para discutir a defesa do hemisfério contra ameaças do bloco comunista, o chanceler defendeu a necessidade da promoção do desenvolvimento como a melhor forma de impedir o avanço de ideologias exógenas na América Latina (Garcia, 2005, p. 169). Assim, o desenvolvimento era visto como uma forma de combate à expansão do comunismo e, principalmente, como algo que só poderia ser obtido com o auxílio de Washington. Essa postura alinhada com os Estados Unidos se evidencia pela

---

<sup>9</sup> Não podemos deixar de notar o inusitado da escolha de Neves da Fontoura para a pasta de Relações Exteriores do governo Vargas. Fontoura foi partidário dos paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932 e lançou o *Acusos!*, um libelo político contra Vargas em 1933. Após sua saída do governo, em junho de 1953, o então já ex-chanceler retoma sua posição de adversário de Vargas, acusando o presidente de conceder apoio a uma aliança externa com o governo de Perón, na Argentina.

<sup>10</sup> A intensidade desse alinhamento com os Estados Unidos variou em relação aos diferentes temas da agenda política e em função das distintas articulações ocorridas no processo de formulação em política externa. Fontoura demonstrava claramente uma postura menos restritiva, tendo defendido a cooperação econômica e militar com os Estados Unidos e se expressado de maneira favorável à participação brasileira na Guerra da Coréia, voto que foi vencido pelos demais membros do Gabinete. Vargas, por sua vez, exigia a “reciprocidade econômica” nas relações com Washington, buscando reproduzir o modelo de negociação vigente durante seu primeiro governo (Barreto, 2001, pp. 189-190).

exigência de que todos os relatórios elaborados pela diplomacia brasileira fossem entregues ao governo norte-americano<sup>11</sup>.

O resultado de tal política é que as relações do Brasil com os países integrantes do terceiro-mundo são praticamente nulas nesse período, beirando mesmo a indiferença. A gestão de Fontoura não poderia ter sido mais improdutiva nesse sentido. O relacionamento bilateral com países do terceiro-mundo inexistia, a não ser pela elevação à categoria de embaixada as legações do Brasil nos países da América Central, mais precisamente Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, e pela assinatura de alguns poucos atos internacionais com países da América Latina e do Oriente Médio (**Tabela 1**), além de uma equivocada tentativa de criação de um eixo Brasil-Lima, que não rendeu frutos. Conforme afirma Azeredo da Silveira em entrevista concedida a Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst:

[Fontoura] tentou criar um eixo Brasil-Lima, que sempre achei sem pé nem cabeça, completamente artificial. Apesar de o Peru ser, evidentemente, um país muito importante para nós, ele não tinha nada que promover um eixo Lima-Rio, quando tínhamos interesses tão gigantescos na Bacia do Prata e com os países do sul – Uruguai, Paraguai – e com todos os outros países do continente (Silveira, 2010, p. 41).

Para completar o quadro de total afastamento em relação ao terceiro-mundo e aos seus temas de referência, o Brasil ainda votou com os Estados Unidos na Conferência Interamericana contra a proposta de resolução anticolonialista apresentada por Argentina, Venezuela e Guatemala e que se dirigia à Grã-Bretanha e aos Países Baixos (Weis, 1993 *apud* Barreto, 2001, p. 191)

A chegada de Vicente Rao à chancelaria, em 1º de julho de 1953, não trouxe grandes mudanças, uma vez que o alinhamento político com Washington e a distância das teses argentinas permaneceram. Esse posicionamento ficou evidente durante a X Conferência Interamericana, quando o Brasil apoiou a resolução – proposta pelo secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles – que considerava o eventual controle de um Estado americano pelo movimento comunista

---

<sup>11</sup> Azeredo da Silveira: um depoimento. Matias Spektor (org.). Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010, p. 43. Entrevista concedida a Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst.

internacional uma ameaça à soberania e à independência de todos os Estados americanos. Além disso, na mesma conferência, o Brasil negou apoio ao pedido argentino para que a questão das Malvinas fosse colocada na agenda da reunião (Barreto, 2001, p. 203). As iniciativas brasileiras perante o terceiro-mundo continuaram insignificantes. Entre os incipientes esforços estiveram a criação da legação do Brasil junto ao governo da Indonésia, em Jacarta, e a elevação à categoria de Embaixada a Legação do Brasil em Beirute, Líbano. Como na gestão de seu antecessor, também na gestão de Rao foram assinados apenas alguns atos internacionais com países terceiro-mundistas – Bolívia, Líbano, Nicarágua, Peru e Uruguai – (**Tabela 1**). Ao todo, nos governos Vargas e Café Filho, foram firmados apenas 11 atos internacionais com países do terceiro-mundo contra os 19 atos com os demais países (**Gráfico 1**).

Ademais, cabe destacar que mais do que um distanciamento em relação aos integrantes do terceiro-mundo, havia mais destacadamente um desejo de isolamento vis-à-vis os países vizinhos. Durante o período, nenhum ato internacional realmente significativo foi assinado com os países latino-americanos e, em âmbito multilateral, o Brasil negava apoio às principais postulações dos países vizinhos, em especial da Argentina, de cuja política peronista o governo brasileiro buscava a todo momento distanciar-se. Esse quadro seria profundamente revertido no governo JK.

**Tabela 1**

Quadro de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo nos governos Getúlio Vargas e Café Filho

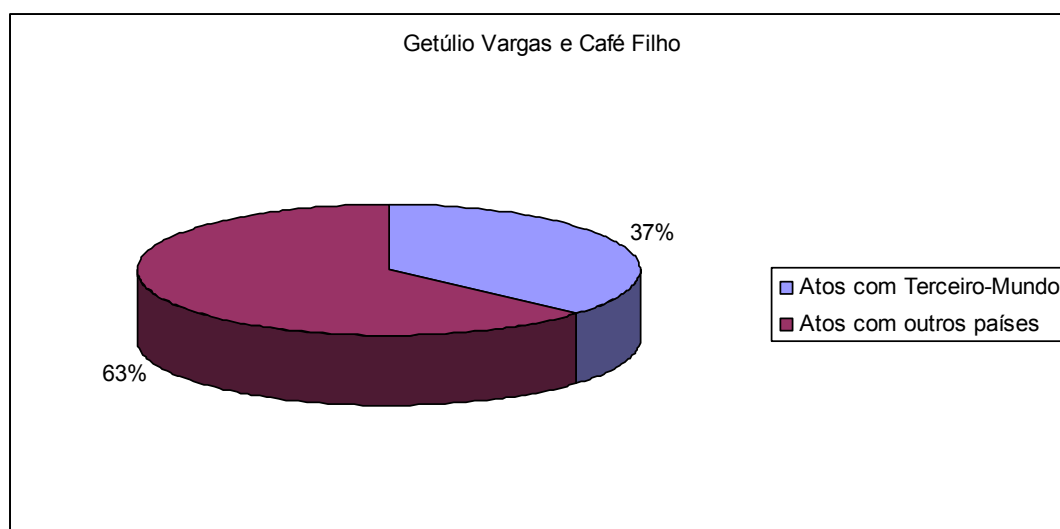
<i>País</i>	<i>Título</i>	<i>Data de Celebração</i>
<b>Bolívia</b>	<b>Acordo para o Uso Comum "Canal Livre" 1020 kms</b>	<b>28/07/1953</b>
<b>Colômbia</b>	<b>Acordo, por Troca de Notas Reversais, sobre a Comissão Mista de Inspeção e Caracterização da Fronteira Brasileiro-Colombiana.</b>	<b>27/08/1952</b>
<b>Equador</b>	<b>Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para Intensificar o Intercâmbio Econômico.</b>	<b>04/05/1953</b>
<b>Líbano</b>	<b>Tratado de Amizade, Comércio e Navegação.</b>	<b>12/05/1954</b>

<b>Nicarágua</b>	<b>Acordo Cultural.</b>	<b>12/01/1953</b>
	<b>Declaração de Amizade e Confraternização</b>	<b>24/09/1953</b>
<b>Paraguai</b>	<b>Acordo sobre Transportes Aéreos Regulares</b>	<b>20/12/1952</b>
<b>Peru</b>	<b>Acordo sobre Recenseamento</b>	<b>28/08/1953</b>
	<b>Acordo sobre Transportes Aéreos.</b>	<b>28/08/1953</b>
<b>Síria</b>	<b>Convênio Cultural.</b>	<b>08/09/1951</b>
<b>Uruguai</b>	<b>Acordo sobre Intercâmbio de Frutas Frescas.</b>	<b>07/07/1954</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

### Gráfico 1

Gráfico comparativo entre o número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo e o número total de atos internacionais assinados nos governos Getúlio Vargas e Café Filho



	Atos com Terceiro-Mundo	Atos com outros países	Total
Getúlio Vargas e Café Filho	11	19	31

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

No que diz respeito ao comércio exterior, os países em desenvolvimento estavam longe de serem significativos como destino das exportações brasileiras. A

soma das exportações do país para América do Sul, Oriente Médio e África equivalia a percentuais muito baixos, não ultrapassando os 10% ao ano entre 1951 e 1954 (**Tabela 2**). Enquanto isso, Estados Unidos e Europa chegaram a corresponder a 85,2% das exportações do Brasil em 1951. Como veremos, o percentual relativo ao primeiro grupo manter-se-ia no mesmo patamar até 1963, com exceção dos anos de 1957 e 1958, referentes ao governo JK, em que houve uma rápida e passageira ascensão.

**Tabela 2**

Quadro de exportações por destino nos governos Getúlio Vargas e Café Filho

	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	África	<b>TOTAL</b>
<b>1951</b>	8,6%	49,0%	36,2%	2,7%			<b>96,5%</b>
<b>1952</b>	8,9%	51,6%	32,6%	4,0%			<b>97,0%</b>
<b>1953</b>	7,1%	48,4%	29,0%	2,9%	0,5%	0,9%	<b>88,8%</b>
<b>1954</b>	9,3%	37,1%	32,8%	5,3%	0,2%	0,7%	<b>85,3%</b>
<b>1955</b>	10,3%	42,3%	25,1%	4,5%	0,4%	0,7%	<b>83,2%</b>

Fonte: Dados obtidos no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Conforme ressalta Leticia Pinheiro, é na gestão de Vicente Rao que há a prevalência das *“teses tradicionais de apoio às potências coloniais, sem uma contrapartida que atendesse às demandas do governo brasileiro por maior prestígio internacional”* (1989, p. 98). Essa prevalência se justifica principalmente pela perda de prestígio de Vargas, ocasionada pela crise política interna, uma vez que o presidente era contrário a tal postura de alinhamento com as metrópoles europeias a não ser que fosse motivada pelos interesses do Brasil diante da questão colonial, vinculados efetivamente ao mercado internacional de commodities. O que passou a ocorrer foi que as já tradicionais medidas de apoio ao colonialismo português se somaram a uma posição favorável também diante dos interesses coloniais franceses na África. Rao tentou resgatar os laços de amizade com a França como elemento que definisse o posicionamento brasileiro. Foi nesse sentido que durante a VIII Assembléia Geral, em 1953, a delegação brasileira votou de forma contrária ao projeto de resolução dos países árabes alegando que o projeto não era cortês para com a França (Pinheiro, 1989, pp. 97-98).



Em um momento em que o terceiro-mundismo estava indubitavelmente vinculado à descolonização, o posicionamento brasileiro cada vez mais conservador diante de tal questão aprofundava o sentimento de estranhamento entre o Brasil e os Estados recém-criados. No governo Café Filho, o Brasil continuou adotando posicionamentos que o afastavam do terceiro-mundo, entre eles o de manter uma estreita relação política com os países europeus ocidentais. Nesse sentido, Café Filho realizou visita oficial a Portugal e o Itamaraty publicou nota apoiando os interesses portugueses no conflito com a Índia pelos territórios de Goa, Damão e Diu. A posição da chancelaria foi reforçada em discurso do ministro de Relações Exteriores, Raul Fernandes, durante banquete em homenagem ao ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal que visitava o Brasil:

Quando o Brasil, no partilhar das justas apreensões do Governo Português ao concitar o ilustrado Governo da Índia a proceder no caso dos territórios portugueses, com espírito de moderação e de boa vontade, este país fê-lo na esperança de que aquele governo representando um povo de vocação pacifista, não desouvirá o apelo. (...) Falamos como país que viveu três séculos de vida comum com Portugal, que é a obra prima do seu gênero colonizador, do qual herdou o direito, a religião e a língua, fatores de civilização e segredo da sua acuidade no tempo; e que, havendo conquistado a independência quando as leis da fatalidade histórica a tornaram possível, permanece, não obstante, fiel às suas origens (Calvet de Magalhães, 1997 *apud* Barreto, 2001, p. 206).

Confirmando essa postura de distanciamento, durante a I Conferência Afro-Asiática, em Bandung, Indonésia, que reuniu países do Terceiro Mundo, sob a liderança de Sukarno, Nehru, Tito e Nasser, o Brasil participou apenas como observador. O neutralismo<sup>12</sup> era uma das bandeiras da conferência, origem do futuro Movimento dos Não-Alinhados. A posição de descrença da diplomacia brasileira frente ao movimento é exposta na correspondência oficial que o embaixador Osvaldo

---

<sup>12</sup> “Em sentido amplo o termo designa a atitude política de quem, diante de um conflito em andamento, adota uma atitude de não-participação e de equidistância com relação às partes em luta. (...) Após a Segunda Guerra Mundial o termo Neutralismo tem sido utilizado para indicar a atitude de grupos de países que rejeitam a lógica dos blocos antagônicos” (Bobbio, 1986, p. 824).

Trigueiro, sediado em Jacarta, enviou para o Ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes:

É geral a impressão de que o Sr. Nehru foi **derrotado** em seus principais propósitos e foi infeliz em várias de suas intervenções. Logo de início a maioria das delegações repeliu a proposta, por ele feita, de que não se perdesse tempo com a leitura de discursos escritos, que deveriam ser dados apenas à divulgação. Além disso, ele não conseguiu a aprovação para os cinco princípios de coexistência, por lê formulados conjuntamente com o Primeiro Ministro da China Comunista. Aconteceu ainda, que contra o seu ponto de vista, a maioria das delegações queria condenar expressamente o ‘expansionismo comunista’ e acabou fazendo-o, embora de maneira indireta, ao repudiar o colonialismo em ‘todas as suas manifestações’. Por fim, a Conferência repeliu o neutralismo indiano, radicalmente contra a SEATO e pactos congêneres, ao aprovar o ‘princípio do respeito ao direito de cada nação de defender-se individual ou coletivamente’. No curso dos trabalhos o Sr. Nehru demonstrou ser pessoa de trato difícil e, em mais de uma ocasião, perdeu o controle de suas maneiras. Discutindo a proposta turca ele incentivou os delegados da Turquia e do Iraque, acoimando-os de ‘lacaio do imperialismo’. O pedido de desculpas apresentado na sessão imediata não desfez a má impressão causada por seu nervosismo. (Arquivo Histórico do Itamaraty, Livro – 22/02/13. Jacarta – Ofícios recebidos – Janeiro/Junho de 1955. Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes. Embaixador: Oswaldo Trigueiro *apud* Kocher, pp. 3-4)

A Conferência de Bandung, realizada em abril de 1955, reuniu 29 países afro-asiáticos. Embora o termo terceiro-mundismo não tenha sido utilizado à época, este foi um momento fundamental para emergência do terceiro-mundo como grupo político, já que a conferência foi a primeira tentativa de se constituir uma atuação terceiro-mundista conjunta no sistema internacional. Teve como objetivo a formulação de cooperação econômica e cultural afro-asiática, como forma de oposição ao que era considerado o neo-colonialismo representado principalmente pelos Estados Unidos e pela União Soviética. Foi lançado, nesta conferência, o princípio político do “não-alinhamento” frente às superpotências (terceiro-mundismo). No lugar de uma divisão Leste-Oeste de mundo, Bandung enfatizou o conceito de bi-partição Norte-Sul.

Alguns fatores podem ser apontados para explicar a opção brasileira pelo *desenvolvimento associado aos Estados Unidos* e pelo *distanciamento face ao terceiro-mundo* nesse período. No plano externo, a Guerra Fria vivia um momento crítico, com o início da relação de rivalidade armada entre as superpotências e que assolaria as relações internacionais pelos próximos 40 anos. Conforme afirma Camilo Alves, “*nos primeiros meses de 1951, a eclosão de uma Terceira Guerra Mundial, opondo alianças contrárias lideradas por norte-americanos e soviéticos, não era opção pouco provável*” (2007, p. 129). Embora houvesse uma indiscutível decepção com o papel que foi conferido ao Brasil na política externa norte-americana durante o pós-Segunda Guerra, a chancelaria brasileira não deixava de colocar-se em posição de alinhamento com o Ocidente, o que considerava ser sua vocação natural, ainda mais diante de uma situação crítica como a que se apresentava. Essa posição era reforçada e mesmo fortemente determinada pela ausência de uma proposta de fato atrativa em termos de um terceiro caminho. A defesa de idéias neutralistas e a oposição ao neo-colonialismo, que caracterizaram o movimento terceiro-mundista durante grande parte da década de 1950, não encontravam eco no Brasil. Naquele momento, o terceiro-mundismo estava inequívoca e intensamente associado à questão da descolonização afro-asiática. Como explica Tomlinson, Bandung garantiu uma publicidade bastante útil sobre o novo status diplomático das novas ex-colônias (p. 309). No caso brasileiro, o distanciamento em relação a essas idéias de descolonização era ainda maior, pois o Brasil seguia apoiando os interesses coloniais portugueses e votando de forma contrária a resoluções que condenavam o colonialismo na Assembléia Geral das Nações Unidas. Assim, o terceiro-mundismo estava longe de se apresentar como um modelo apropriado para a inserção internacional brasileira nessa fase.

### **2.1.2.**

#### **Juscelino Kubitschek (1956-1961): um ensaio terceiro-mundista voltado para a região**

O governo JK teve início sem trazer mudanças significativas quanto à tônica do desenvolvimento econômico no plano da política externa e ao alinhamento com os Estados Unidos adotados desde o início da década de 1950. Conforme afirma

Alexandra de Mello e Silva (1992, p. 15), a preocupação inicial da política externa de JK esteve calcada em reafirmar “a solidariedade política aos EUA e à ‘causa ocidental’, o que ficava patente, já em fins de 1956, na concordância brasileira em ceder a ilha de Fernando de Noronha para a instalação de um posto norte-americano de observação de foguetes teleguiados”. No entanto, a partir de 1957, esse quadro começou a sofrer alterações. O terceiro-mundo cada vez mais se destacava no cenário internacional, não apenas em função do processo de descolonização africana e do início do movimento dos países não-alinhados, mas também devido ao intenso envolvimento das superpotências no terceiro-mundo, principalmente após a Crise do Canal de Suez (Kissinger, 1997).

É nesse contexto que, a partir de 1957, a diplomacia brasileira dá sinais de mudanças em suas **visões e percepções do mundo**. Oswaldo Aranha expressa durante a Décima Segunda Assembléia Geral uma nova percepção do Brasil, não mais derivada do enquadramento automático do país no cenário estratégico internacional, mas sim numa avaliação diferenciada de interesses nacionais. Oswaldo Aranha, um dos líderes brasileiros que mais havia se distinguido na formulação da política de aliança com os EUA, critica a falta de cooperação norte-americana ao desenvolvimento da América Latina. Suas palavras revelam frustração diante do rumo tomado pela relação estratégica global e do papel secundário destinado à América Latina.

Notável por sua clareza, por sua candura e pela força de sua argumentação, o discurso de 1957 contém os elementos que determinariam transformações substantivas na “**visão do mundo**” da diplomacia brasileira. A partir de então, o eixo das preocupações externas do Brasil começaria a se desviar do sentido Leste-Oeste para se concentrar na vertente **Norte-Sul**. Seriam as **desigualdades econômico-sociais**, mais do que as polaridades político-ideológicas que o Brasil passaria a identificar como elementos estruturais responsáveis pelas tensões internacionais (Comentários de Seixas Corrêa ao discurso proferido pelo embaixador Oswaldo Aranha durante a XII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, in: A Palavra do Brasil na ONU, 1995, pp. 107-108) [**Grifo Nosso**].

Os comentários de Seixas Corrêa explicitam bem o tom do discurso de Oswaldo Aranha na Assembléia Geral do ONU, para quem era chegado “*o momento de empreenderem as Nações Unidas uma participação mais ativa no*

*encaminhamento da solução dos problemas do desenvolvimento econômico*”<sup>13</sup>. Assim, a partir de 1958, a agenda diplomática brasileira foi alargada significativamente tanto no plano econômico quanto no político (Silva, 1992, p. 15), mas esse processo de ampliação da agenda externa se deu majoritariamente direcionado para a América Latina. A principal iniciativa foi lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek em carta dirigida ao presidente Eisenhower. Consistiu esta na Operação Pan-Americana (OPA) e propunha que os EUA patrocinassem um programa de ajuda ao desenvolvimento econômico e combate à pobreza na região, como forma de fortalecer a democracia no hemisfério. A carta destacava a necessidade urgente de investimentos nas áreas economicamente atrasadas do continente (Garcia, 2005, p. 172). Houve também a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) por meio do Tratado de Montevidéu, com o objetivo final de constituir um mercado comum regional a partir de uma zona de livre comércio a ser implementada no prazo de 12 anos. Ainda nesse contexto de aproximação com a região, o presidente do México, Adolfo López Mateos, realizou visita ao Brasil, a primeira em caráter oficial de um mandatário mexicano ao país.

O número de atos internacionais assinados pelo Brasil com outros países em desenvolvimento mais que triplicou em relação à primeira metade da década, atingindo a marca de 40 atos firmados (**Tabela 2**). Desse total, apenas três atos foram assinados com países em desenvolvimento extra-regionais, no caso Egito, Irã e Síria, todos com o objetivo de promover o intercâmbio cultural. Os outros 37 concentraram-se nas relações brasileiras com a América Latina, sendo que 29 desses acordos foram firmados apenas a partir de 1958, marcando de forma decisiva a mudança de atitude do Brasil e, principalmente, a manifestação de novas visões e percepções de mundo brasileiras com relação a qual deveria ser o ponto estruturante das tensões internacionais. Além disso, os dados comprovam a ênfase na América Latina como ambiente geográfico escolhido para colocar em prática essas alterações ideacionais. A centralidade do problema do desenvolvimento econômico e a ênfase da divisão Norte-Sul na visão brasileira paulatinamente aproximam o país do terceiro-mundo. Damos destaque para os “Acordos do Roboré” assinados por Brasil

---

<sup>13</sup> Discurso de Oswaldo Aranha na abertura da XII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília, FUNAG, 1995, p. 111.

e Bolívia, em La Paz. Os 12 acordos versavam, entre outras coisas, sobre exploração do petróleo boliviano, ligações ferroviárias e intercâmbio econômico.

**Tabela 3**

Quadro de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo no governo Juscelino Kubitschek

<i><b>País</b></i>	<i><b>Título</b></i>	<i><b>Data de Celebração</b></i>
<b>Argentina</b>	<b>Acordo Relativo a uma Comissão Mista Especial para Aplicação do Ajuste de Comércio de 1953.</b>	<b>01/09/1958</b>
	<b>Acordo para o Estabelecimento de um Grupo Misto de Cooperação Industrial.</b>	<b>19/09/1958</b>
	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e Especiais.</b>	<b>26/11/1959</b>
	<b>Acordo sobre Intercâmbio de Materias e Bens Industriais.</b>	<b>26/11/1959</b>
<b>Bolívia</b>	<b>Convênio para o Estabelecimento no Porto de Belém de um Entrepósito de Depósito Franco para Mercadorias Importadas e Exportadas pela Bolívia. (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Convênio Comercial (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Convênio de Tráfico Fronteiriço (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre Demarcação de Limites. (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Convênio de Livre Trânsito (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre o Estabelecimento do Montante dos Adiantamentos Efetuados pelo Brasil para a Construção da Estrada de Ferro Corumbá -Santa Cruz de la Sierra (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Convênio para o Estabelecimento, na Cidade de Porto Velho de um Entrepósito de Depósito Franco para Mercadorias Importadas pela Bolívia</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Convênio para o Estabelecimento no Porto de Corumbá de um Entrepósito de Depósito Franco para Mercadorias</b>	<b>29/03/1958</b>

	<b>Importadas e Exportadas pela Bolívia (Ata de Roboré)</b>	
	<b>Convênio para o Estabelecimento no Porto de Santos, de um Entrepósito de Depósito Franco para Mercadorias Importadas e Exportadas pela Bolívia. (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Protocolo Preliminar sobre Navegação Permanente dos Rios Bolivianos e Brasileiros do Sistema Fluvial do Amazonas</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Acordo, por troca de Notas Reversais, Relativo ao Tráfego Mútuo e Intercâmbio de Material Rodante e Tração</b>	<b>29/03/1958</b>
	<b>Convênio de Cooperação Econômica e Técnica. (Ata de Roboré)</b>	<b>29/03/1958</b>
<b>Chile</b>	<b>Declaração Conjunta sobre as Relações Econômicas, Comerciais e Financeiras entre os dois Países.</b>	<b>20/09/1957</b>
	<b>Acordo para o Estabelecimento de um Grupo Misto de Cooperação Industrial.</b>	<b>10/09/1958</b>
<b>Colômbia</b>	<b>Declaração de Bogotá.</b>	<b>28/05/1958</b>
	<b>Convênio sobre Bases para Cooperação Econômica e Técnica.</b>	<b>28/05/1958</b>
	<b>Acordo sobre Transportes Aéreos - Protocolo de Assinatura.</b>	<b>28/05/1958</b>
<b>Egito</b>	<b>Acordo Cultural.</b>	<b>17/05/1960</b>
<b>Equador</b>	<b>Declaração sobre Intercâmbio Cultural e Técnico.</b>	<b>05/03/1958</b>
	<b>Convênio sobre Bases para a Cooperação Econômica e Técnica.</b>	<b>05/03/1958</b>
	<b>Declaração de Quito.</b>	<b>07/03/1958</b>
	<b>Acordo sobre Tráfego Mútuo Telegráfico.</b>	<b>21/04/1960</b>
<b>Honduras</b>	<b>Convênio Cultural</b>	<b>22/10/1957</b>
<b>Irã</b>	<b>Acordo Cultural.</b>	<b>22/11/1957</b>
<b>México</b>	<b>Declaração Conjunta sobre Matéria Comercial.</b>	<b>20/01/1960</b>
<b>Paraguai</b>	<b>Convênio para o Estabelecimento, em Concepción, de um Entrepósito de Depósito Franco para as Mercadorias Exportadas ou Importadas pelo Brasil.</b>	<b>20/01/1956</b>
	<b>Convênio Para o Estabelcimento, em Paranaguá, de um Entrepósito de</b>	<b>20/01/1956</b>

	<b>Depósito Franco para as Mercadorias Exportadas ou Importadas pelo Paraguai.</b>	
	<b>Convênio de Cooperação para o Estudo do Aproveitamento da Energia Hidráulica dos Rios Acaraí e Mondaí.</b>	<b>20/01/1956</b>
	<b>Tratado Geral de Comércio e Investimentos (Acordo de Reciprocidade, Concessão, Vantagem e Igualdade de Tratamento).</b>	<b>27/10/1956</b>
	<b>Convênio de Turismo e Trânsito de Passageiros.</b>	<b>12/09/1958</b>
	<b>Convênio para o Estabelecimento em Encarnacion, de um Entrepósito de Depósito Franco para Mercadorias Exportadas ou Importadas pelo Brasil.</b>	<b>05/11/1959</b>
	<b>Acordo para a Construção, em Território Paraguaio, da Rodovia que Unirá Concepción a Ponta-Porã.</b>	<b>05/03/1960</b>
<b>Peru</b>	<b>Convênio sobre Bases para a Cooperação Econômica e Técnica.</b>	<b>29/11/1957</b>
<b>Síria</b>	<b>Acordo Cultural.</b>	<b>17/05/1960</b>
<b>Uruguai</b>	<b>Acordo sobre Transportes Aéreos Regulares.</b>	<b>28/12/1956</b>
	<b>Convênio Cultural.</b>	<b>28/12/1956</b>

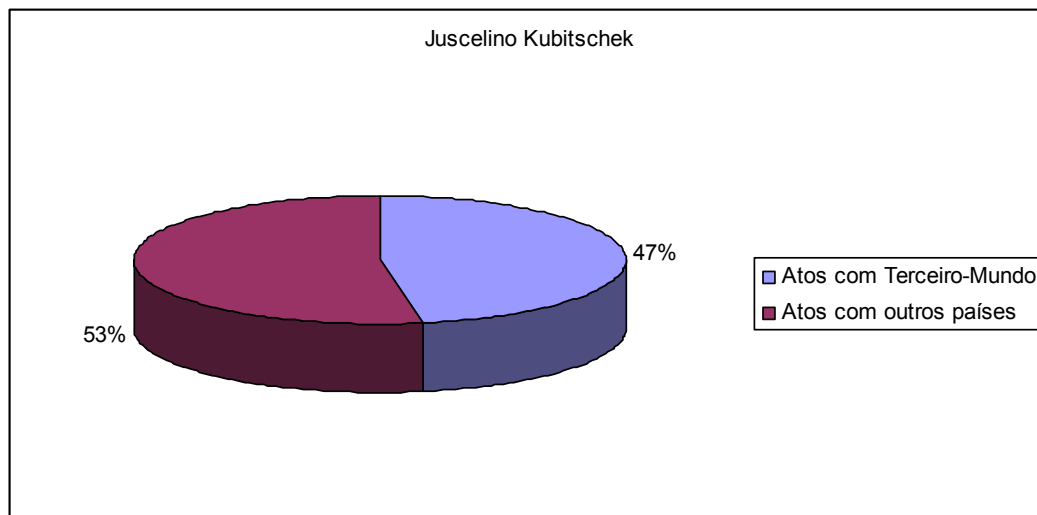
Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

O aumento absoluto do número de atos internacionais firmados também foi acompanhado do aumento relativo quando comparamos esse número com o número total de atos assinados pelo Brasil no período. Enquanto nos governos Vargas e Café Filho 37% dos atos foram firmados com países do terceiro-mundo, na gestão JK esse percentual atinge 47% (**Gráfico 2**). No campo do comércio exterior, houve uma pequena elevação. Nos primeiros anos, os percentuais mantiveram-se em patamares semelhantes ao do governo anterior, mas em 1957 e em 1958 a soma do Comércio com América do Sul, África e Oriente Médio chegaram a 12,1% e 14%, respectivamente (**Tabela 4**).



**Gráfico 2**

Gráfico comparativo entre o número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo e o número total de atos internacionais assinados no governo Juscelino Kubitschek



	Atos com Terceiro-Mundo	Atos com outros países	Total
Juscelino Kubitschek	40	46	86

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

**Tabela 4**

Quadro de exportações por destino no governo Juscelino Kubitschek

	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	Africa	TOTAL
<b>1956</b>	6,9%	49,6%	23,3%	3,2%	0,4%	0,8%	<b>84,1%</b>
<b>1957</b>	10,3%	47,4%	22,3%	3,2%	0,9%	0,9%	<b>85,0%</b>
<b>1958</b>	11,7%	43,0%	24,0%	3,1%	0,9%	1,4%	<b>84,1%</b>
<b>1959</b>	6,0%	46,2%	27,4%	3,4%	0,5%	1,2%	<b>84,7%</b>
<b>1960</b>	7,0%	44,4%	26,7%	3,3%	0,4%	1,0%	<b>82,7%</b>

Diante dos dados apresentados, tendemos a concordar com Gerson Moura (2002, p. 40) no sentido de que analisar a política exterior do governo JK unicamente em termos de alinhamento aos EUA constitui um grande equívoco. Apesar da assumida posição de alinhamento com os valores ocidentais, a política externa de JK experimentou a diversificação de parceiros e substancial aprofundamento dos laços

com a entorno regional tanto no plano econômico quanto político. O número de atos internacionais assinados com a América Latina pula de nove nos governos Vargas e Café Filho para 38 no governo JK. Como vimos, houve também o incremento das exportações para a região. Nota-se aí já a influência do pensamento cepalino que estimulava o aumento do comércio intra-regional. O governo JK também se identificava com os postulados do ISEB de construção da nação brasileira através da prosperidade econômica. No entanto, existia uma clara dissociação entre tal grupo e a política de JK no que diz respeito ao alinhamento aos princípios norte-americanos em política externa. Para o ISEB era preciso romper os laços de exploração econômica e voltar-se para o terceiro-mundo (Petrocchi, 1995, p. 63).

Se as novas visões e percepções de mundo brasileiras provocaram um forte incremento das relações do país com os demais integrantes do terceiro-mundo no âmbito regional, ao mesmo tempo a insistência do Brasil em apoiar o colonialismo português na África fazia com que o país fosse visto com desconfiança pelos recém criados Estados africanos. O presidente de Portugal, general Francisco Higinio Craveiro Lopes, chegou a realizar visita oficial ao Brasil nesse período. Em declaração conjunta, o governo brasileiro manteve expressamente seu apoio à manutenção das colônias portuguesas no continente africano. A posição anacrônica do Brasil era evidenciada pela profusão de independências que dominou a África na década de 1950, levando a que 21 nações africanas alcançassem o estatuto da independência até o ano de 1960 (Garcia, 2005).

Apesar da ênfase no entorno regional, as relações brasileiras com a Ásia também se intensificaram e merecem destaque. Como resultado da Operação Brasil-Ásia e da missão Hugo Gouthier àquele continente, o Brasil estabelece relações diplomáticas em 1959 com o Vietnã do Sul, Tailândia, Federação da Malásia, Coreia do Sul e, no ano seguinte, com o Ceilão, atual Sri Lanka. Ainda em 1959, o presidente da Indonésia, Sukarno, realizou visita oficial ao Brasil, a primeira de um chefe de Estado asiático ao país. O Brasil também recebeu o primeiro ministro do Japão, Shinsuke Kishi. Além disso, o governo brasileiro restabeleceu as relações comerciais com a União Soviética. Em missão comercial, a delegação brasileira enviada à União Soviética concluiu “Termo de Entendimento” sobre questões de comércio e pagamentos com aquele país. O Itamaraty, entretanto, fez questão de

pronunciar-se a respeito através de comunicado oficial em que esclarecia que o restabelecimento de relações comerciais não significava um reatamento diplomático formal com a URSS (Garcia, 2005, pp. 172-173).

## 2.2.

### **Conceitos da Política Externa Independente sobre as relações com o terceiro-mundo**

A Política Externa Independente vigorou durante os governos Jânio Quadros e João Goulart. Como visto na seção anterior, as idéias da PEI não surgiram da noite para o dia, mas tiveram sua origem nos pensamentos nacionalistas da década de 1950, fomentados principalmente dentro do ISEB e da CEPAL. O grande destaque da PEI foi justamente o momento de inflexão dos conceitos diplomáticos que ganhariam destaque e prática nos governos posteriores, já no regime militar<sup>14</sup>. Seus pensadores, Jânio Quadros, San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro, a conceberam como um modelo alternativo de política externa de cunho nacionalista em contraste com a tradicional orientação alinhada do Brasil no plano internacional.

Embora compartilhamos da visão de que existiram diferenças nos conteúdos políticos associados à PEI em seu processo de formulação (Petrocchi, 1995, p. 6), e, ao mesmo tempo, seja desleal categorizar autores diversos em torno de algumas proposições em comum, para o exercício deste trabalho é forçoso que se realize um esforço de sistematização dos principais conceitos e argumentos da PEI que foram relevantes para as relações com o terceiro-mundo, tarefa que nos propomos a realizar nesta seção. Entendemos, assim, que é possível identificar um núcleo duro conceitual nos conteúdos políticos que foram vinculados à PEI e que este é fundamental para explicar determinadas decisões brasileiras em matéria de política externa entre 1964 e 1969.

---

<sup>14</sup> Discordamos da análise de Lessa & Hollanda (2009, p. 23), que refutam elementos de continuidade entre a PEI e as políticas que a antecederam e sucederam.

### 2.2.1.

#### **Divisão Norte-Sul**

O primeiro e mais importante argumento da PEI refere-se à divisão e diferenciação do mundo em duas partes que não as impostas pela disputa entre comunismo e capitalismo. O tema é abordado logo no início da primeira mensagem presidencial ao Congresso Nacional, enviada por Jânio Quadros, em 20 de março de 1961. De acordo com Quadros, o mundo viveria um conflito não entre leste e oeste, mas sim entre o norte e o sul do globo, em que essas duas porções se distanciariam progressivamente, a primeira enriquecendo-se e a segunda empobrecendo-se. “Essa diferenciação do mundo em duas partes, que se justapõe ao conflito ideológico leste-oeste, é essencialmente de ordem econômica”<sup>15</sup>. Era preciso superar essa divisão e construir uma ordem econômica mais justa.

Embora reconhecesse que a posição ideológica do Brasil era ocidental, este reconhecimento não exauria o conteúdo da política externa. Pelo contrário, a posição a ser assumida pelo Brasil deveria ser independente e o grande interesse brasileiro, o de vencer a pobreza e realizar efetivamente seu desenvolvimento. Dessa forma, as ações do Estado brasileiro não deveriam ser pautadas pelo conflito entre leste e oeste. Ao mesmo tempo, ao propugnar a divisão norte-sul do mundo, é marcante a pretensão de liderança do Brasil sobre os países subdesenvolvidos. Essa linha de atuação fica clara no artigo de Jânio Quadros publicado na revista *Foreign Affairs*, em que o presidente afirma que o Brasil “deveria tornar-se o elo, a ponte entre a África e o Ocidente, -- desde que estamos tão intimamente ligados a ambos os povos”. O mesmo argumento é apresentado por Afonso Arinos em seu discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores. Para o chanceler, “o Brasil se encontra em situação especialmente favorável para servir de elo ou traço de união entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais” (Franco *apud* Petrocchi, 1995, P. 24).

---

<sup>15</sup> Documento 5, mensagem presidencial ao Congresso Nacional, circular n. 3.863, de 20 de março de 1961. *Documentos da Política Externa Independente*, vol. 1. Brasília, FUNAG, 2007, p. 49.

### **2.2.2.**

#### **Necessidade de superação do subdesenvolvimento e da desigualdade econômica entre os povos**

Segundo San Tiago Dantas (1962, p. 18), a promoção do desenvolvimento econômico, ou seja, da rápida eliminação da desigualdade econômica entre os povos, refere-se não apenas ao postulado básico de promoção de um nível mais elevado de bem-estar para a humanidade, como também à preservação da ordem democrática e das instituições livres. Na busca pelo desenvolvimento, o Brasil poderia ser levado a tomar atitudes e a participar de iniciativas que ora o aproximem de determinados Estados, ora o alinhem com Estados de orientação distinta. No entanto, em qualquer caso, deve ser mantida a posição de independência brasileira, não resultando dessas atitudes vinculação ou dependência em relação a Estados ou grupo de Estados. Seguindo essa diretriz, o Brasil deve manter, no âmbito das Nações Unidas, uma postura de constante defesa dos povos subdesenvolvidos.

### **2.2.3.**

#### **Ampliação do mercado externo brasileiro**

A ampliação do mercado externo brasileiro era vista dentro da PEI como um fator imperativo para o desenvolvimento do país. Para San Tiago Dantas (1962, p. 11), de forma a acompanhar a taxa de expansão demográfica, o Brasil necessitava elevar a taxa de crescimento do produto nacional bruto a um nível que os estudos econométricos realizados pelo Itamaraty situaram em 7,5% ao ano. Apesar de reconhecer que a simples expansão da exportação de produtos primários não representava a solução absoluta para o problema da deterioração dos termos de comércio, considerava que o crescimento quantitativo era indispensável. No entanto, a capacidade potencial de absorção dos mercados aos quais o Brasil já tinha acesso não era suficiente. Era preciso conquistar novos mercados na América Latina e entre os países socialistas, sem prejuízo do incremento do comércio com os Estados Unidos e com a Europa Ocidental.

#### 2.2.4.

#### **Apoio à emancipação dos territórios não autônomos e fortalecimento do princípio de autodeterminação dos povos**

Outro argumento da PEI é o de que era necessário apoiar a emancipação dos territórios não autônomos. A posição de solidariedade do Brasil com os povos que aspiravam à independência econômica e política estava sustentada em dois pilares (Dantas, 1962, p. 22). O primeiro deles, de ordem moral, referia-se ao vínculo histórico existente entre o Brasil e os povos oprimidos pelo jugo colonial, que, assim, permaneciam impossibilitados de auferirem a justa retribuição do esforço econômico nacional e sujeitos aos interesses das metrópoles, nem sempre coincidentes com os seus. Em segundo lugar estavam os interesses econômicos e comerciais brasileiros. Era interessante para o Brasil que os países competidores em produtos tropicais produzissem em regime de trabalho verdadeiramente livre, de forma a eliminar as condições de trabalho e de operação econômica que os colocavam em posição artificial de concorrência no mercado internacional. Essa revisão nas condições de trabalho também asseguraria níveis mais elevados de bem-estar às suas populações.

San Tiago Dantas (1962, p. 23) sustenta que apenas mediante a obtenção da independência política os povos lograrão atingir a plenitude do amadurecimento cultural e do desenvolvimento econômico, que devem ser promovidos pelos Estados responsáveis. Da mesma forma, considera que os povos têm direito à autodeterminação. Assim, nenhuma transformação política deve ser imposta a qualquer sociedade pelo poder de dominação de um outro Estado. É preciso se conformar com a história nacional de um povo e esperar que ele amadureça na própria experiência, ao invés de submeter-se a um esquema imposto do exterior (Dantas, 1962, p. 10).

### 2.3.

#### **Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964): efervescência conceitual e institucionalização da PEI**

O lançamento da PEI se deu com o emblemático artigo publicado pelo presidente Jânio Quadros na revista *Foreign Affairs* em 1961. Conforme visto na seção anterior, sua inovação esteve principalmente na inflexão de conceitos diplomáticos considerados centrais para a inserção internacional brasileira. De acordo com José Humberto de Brito Cruz (*apud* Petrocchi, 1995, pp. 12-15), é possível dividir a política externa dos anos 1961 a 1964 em três fases. A primeira fase da PEI, que durou até a renúncia de Jânio Quadros, se caracterizou por uma situação de ambigüidade. Ao mesmo tempo em que havia a negação do rótulo neutralista, as orientações gerais brasileiras estiveram muito próximas dessa vertente no plano internacional. Outra questão ambígua era a oposição existente entre a defesa da formação de uma frente única entre os países subdesenvolvidos, incluindo os países neutralistas afro-asiáticos e a América Latina, e a recusa brasileira em integrar o Movimento dos Não-Alinhados. Além disso, havia a posição do Brasil de condicionar a participação em uma “terceira posição” à situação de liderança do país em um arranjo dessa natureza. Em grande medida, as aspirações que compunham o projeto inicial da diplomacia independente não lograram realização na realidade política ou não encontraram “formas de expressão concreta” nas relações internacionais do Brasil durante essa primeira fase.

Na segunda fase, referente ao período parlamentarista do governo João Goulart, as intensas transformações tanto no campo nacional como no internacional levaram a PEI a uma redefinição significativa. Entre tais transformações, a renúncia do presidente Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961 e a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962 (Cruz *apud* Petrocchi, 1995, pp. 15-16). A variação na bipolaridade causada pela crise dos mísseis cubanos gerou um novo tipo de relacionamento entre EUA e União Soviética, com um progressivo abrandamento das tensões entre as duas superpotências. Nesse novo contexto, o neutralismo perdia seu valor estratégico. É nesse período que se verifica uma influência crescente das teses de Araújo Castro sobre a política externa defendendo o afastamento da tática neutralista baseada na

Guerra Fria e o emprego do trabalho conjunto dos países subdesenvolvidos no âmbito das Nações Unidas em temas como o desarmamento, a descolonização e o desenvolvimento, que significavam os interesses e objetivos comuns desse grupo de países. O tema do terceiro-mundo ganha relevo e passa a atrair a atenção brasileira. A conotação geopolítica do Movimento dos Não-Alinhados é substituída pelo problema do desenvolvimento econômico e passa a atrair a participação da América Latina.

A PEI, em sua terceira fase, consolidou-se como instrumento de desenvolvimento econômico-industrial. Iniciada em janeiro de 1963, com a restituição dos plenos poderes ao Poder Executivo, a nova fase marcou o total abandono do quadro conceitual neutralista e a consolidação do eixo da PEI em torno do problema do desenvolvimento. Conforme enfatiza José Humberto de Brito Cruz, as novas diretrizes mostraram-se de grande valor no âmbito da ONU, durante o amadurecimento do movimento de caráter econômico que deu ensejo à realização da primeira UNCTAD (Cruz *apud* Petrocchi, 1995, p. 17). A participação ativa da diplomacia brasileira na ONU se deu com a apresentação da tese dos três D's (desarmamento, descolonização e desenvolvimento), em 1963, com a introdução do conceito de “segurança econômica coletiva”<sup>16</sup>, com a contribuição para a elaboração da agenda da primeira UNCTAD e com a formação do Grupo dos 77.

Essa fase é de extrema importância porque é nela que ganha corpo o instrumental que seria utilizado nos próximos governos quanto ao tema do terceiro-mundismo. Como explica Tomlinson (2003, pp. 309-310), a segunda metade da década de 60 marca a prevalência do tema “desenvolvimento econômico” como ponto central dos arranjos terceiro-mundistas. Nesse período, mais do que nunca,

---

<sup>16</sup> Segundo o conceito da “segurança econômica coletiva”, “dois terços da humanidade, atravessando uma conjuntura demográfica explosiva, vivem em níveis de mera subsistência, sofrendo em toda a sua extensão os males sociais e econômicos que caracterizam o estágio de subdesenvolvimento. Ao lado desse imenso contingente humano, uma minoria da população mundial [...] atinge altos níveis de prosperidade econômica e bem estar social”. A situação seria agravada pelo “fato de que esse desequilíbrio vem crescendo e, caso não sejam prontamente corrigidas as tendências hoje prevalentes, continuará a crescer indefinidamente. É dentro desse quadro de dados e previsões sombrias que devemos procurar compreender os esforços dos países subdesenvolvidos para atender aos reclamos de progresso social e justiça econômica de seus povos”. Discurso de Araújo Castro na abertura XVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília, FUNAG, 1995, p. 169.



passa a haver uma convergência entre as idéias predominantes em meio aos formuladores da política externa brasileira e as idéias que conferiam unidade às articulações terceiro-mundistas.

De fato, apesar da *efervescência conceitual* que circundou a PEI nesse período, sua implementação realizou-se então de maneira muito tímida. Essa atuação pouco efetiva se deu principalmente devido ao conturbado quadro político doméstico. Em um primeiro momento, durante o curto governo de Jânio Quadros, a política externa enfrentava forte oposição da ala conservadora. Como afirma Skidmore (2007, p. 246), “*a reação nacional à política externa ‘independente’ constituía apenas um reflexo do fato de que Jânio não podia esperar aplacar a esquerda nacionalista com a política externa, sem ao mesmo tempo irritar importantes elementos conservadores e do centro*”. Entre estes conservadores e de centro estavam seus patrocinadores udenistas. No entanto, se Quadros enfrentava alguma resistência de um lado, do outro ainda conseguia angariar o apoio de grupos sociais e políticos que se colocavam a favor do nacionalismo em política externa. Logrou-se certa excitação interna em prol da novidade de se alcançar uma política externa contrastante com a tradicional orientação de alinhamento do Brasil no plano internacional (Petrocchi, 1995, p. 6). Tal quadro de relativa estabilidade esfacelou-se com a renúncia de Jânio Quadros. O caótico quadro político que se instalou a partir dali atingiu também a chancelaria. Em apenas dois anos e meio, a PEI esteve sob o comando de cinco ministros das relações exteriores diferentes.

A tática da rotatividade teve, no entanto, um efeito contrário ao que se esperava. Ao invés de obter apoio parlamentar reunindo à sua volta expressões partidárias de prestígio, J. Goulart acumulou suspeitas de todos os lados por ceder o governo à representação da “direita” e, ao mesmo tempo, distribuir promessas de reformas aos setores de “esquerda”. O fracasso da rotatividade implicou em um aumento da instabilidade governamental e em uma situação de caos administrativo que debilitou ainda mais o sistema político diante do progressivo declínio decisório (...) Ainda que tal inconstância não tenha obrigatoriamente significado algum tipo de interrupção na continuidade dos princípios gerais da PEI, o elevado grau de rotatividade autoriza o registro da influência do contexto doméstico – polarizado, fragmentado e instável – sobre a burocracia responsável pela condução da política externa (Petrocchi, 1995, p. 32).

No que diz respeito à aproximação com o terceiro-mundo, podemos identificar a atuação brasileira mediante a análise de três temas: África, América Latina e Nações Unidas. Com o fim de estimular as relações com os países africanos, Jânio Quadros solicitou a criação de um grupo de trabalho sobre o assunto dentro do Itamaraty. A partir dos resultados da atuação desse grupo, novas embaixadas foram abertas, em 1961, no Senegal, Costa do Marfim, Nigéria e Etiópia. Ainda no governo Quadros, o escritor negro Raimundo de Souza Dantas foi nomeado embaixador em Acra, Gana. A ponte que o Brasil se propôs a fazer entre a África e o Ocidente, no entanto, não passou desses esforços iniciais concentrados nos rápidos sete meses do governo Jânio Quadros. A política brasileira para a África limitou-se, assim, à retórica. Nem um único ato internacional foi assinado com os países da região. A inconsistência dessa política era ainda agravada pela dúbia posição do Brasil em relação às colônias portuguesas e à África do Sul.

O relacionamento com a América Latina foi o que se manteve no período. Foram firmados 13 atos internacionais bilaterais com países da região, a maioria deles sobre questões econômicas, mas também houve aqueles na área de energia atômica, transporte e cultura (**Tabela 3**). Mesmo assim, verificou-se uma abrupta queda em relação ao governo anterior, quando foram firmados 38 atos com países da região. Em âmbito multilateral, destacou-se o Convênio de Amizade e Consulta entre Brasil e Argentina, assinado no Encontro de Uruguaiana, entre o presidente Jânio Quadros e seu colega argentino Arturo Frondizi, e aberto à adesão de outros países do continente. Os dois presidentes concordaram em retirar tropas estacionadas na fronteira e iniciar esforços para superar a rivalidade bilateral. Outro esforço multilateral foi a assinatura de declaração conjunta sobre a desnuclearização da América Latina, pelos presidentes da Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México comprometendo-se a não fabricar, receber, armazenar ou testar armas nucleares. Também buscando aproximar-se da América Latina, o presidente Goulart visitou o Chile, em 22 de abril de 1963, no que foi a primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro àquele país.

### **Tabela 5**

Quadro de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo nos governos Jânio Quadros e João Goulart

<i>País</i>	<i>Título</i>	<i>Data de Celebração</i>
<b>Argentina</b>	<b>Acordo para por Termo ao Ajuste de Pagamentos de 1º de setembro de 1958.</b>	<b>30/05/1961</b>
	<b>Acordo para Regulamentar as Operações de Câmbio entre os dois Países.</b>	<b>30/05/1961</b>
	<b>Tratado de Extradicação.</b>	<b>15/11/1961</b>
	<b>Convenção sobre Assistência Judiciária Gratuita.</b>	<b>15/11/1961</b>
<b>Chile</b>	<b>Acordo para Regulamentar o Sistema de Pagamentos entre os dois Países.</b>	<b>05/07/1961</b>
<b>Colômbia</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e Especiais.</b>	<b>24/07/1962</b>
	<b>Acordo de Intercâmbio Cultural.</b>	<b>20/04/1963</b>
<b>Equador</b>	<b>Acordo que Aprova o Regulamento Interno da Sub-Comissão Técnica de Transportes da Comissão Mista Brasil-Ecuador.</b>	<b>14/08/1963</b>
<b>Indonésia</b>	<b>Declaração Econômica.</b>	<b>13/05/1961</b>
<b>México</b>	<b>Acordo que Estabelece um Grupo de Cooperação Industrial.</b>	<b>09/04/1962</b>
<b>Paraguai</b>	<b>Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Atômica.</b>	<b>18/08/1961</b>
<b>Uruguai</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e Especiais.</b>	<b>22/04/1963</b>
	<b>Acordo para Constituição de Comissão Mista para a Construção da Ponte Quaraí-Artigas.</b>	<b>26/04/1963</b>
	<b>Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para o Aproveitamento da Lagoa Mirim.</b>	<b>26/04/1963</b>

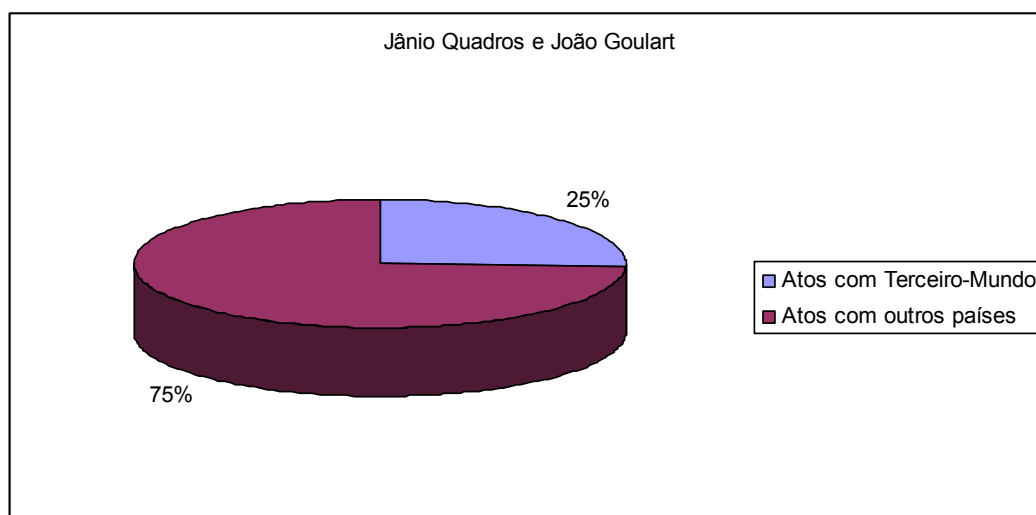
Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

Os dados indicam realmente a parca implementação da PEI. A queda em termos absolutos do número de atos internacionais firmados com países do terceiro-mundo, quando comparado ao governo JK, foi acompanhada também do decréscimo

percentual em relação ao número total de atos assinados. Enquanto no governo anterior esse percentual correspondeu a 47%, nos governos Quadros e Goulart chegou-se à marca de apenas 25%. No comércio exterior também houve retrocesso na política para o terceiro-mundo. O total de exportações anuais para Oriente Médio, África e América do Sul variaram apenas entre 7,5% e 8,4% ao ano, número baixo se comparado ao governo JK e mais ainda em relação aos percentuais que viriam a ser apresentados a partir de 1964.

### Gráfico 3

Gráfico comparativo entre o número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo e o número total de atos internacionais assinados nos governos Jânio Quadros e João Goulart



	Atos com Terceiro-Mundo	Atos com outros países	Total
Jânio Quadros e João Goulart	14	41	55

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

### Tabela 6

Quadro de exportações por destino nos governos Jânio Quadros e João Goulart

	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	África	TOTAL
1961	6,9%	40,1%	28,6%	5,0%	0,4%	1,1%	82,1%
1962	6,3%	39,9%	30,4%	4,1%	0,7%	0,8%	82,2%

<b>1963</b>	5,7%	37,7%	34,0%	3,3%	0,8%	1,0%	<b>82,5%</b>
-------------	------	-------	-------	------	------	------	--------------

Na ONU, o Brasil deu importantes e decisivos passos na aproximação com os países em desenvolvimento e na assunção de uma identidade terceiro-mundista. Na Conferência do Desarmamento, em 26 de abril de 1961, em Genebra, o Brasil não apenas integrou o grupo das Oito Potências Não Alinhadas<sup>17</sup>, mas também manifestou apoio irrestrito por meio do chefe da delegação brasileira, Afonso Arinos, à declaração conjunta desses países demandando esforços pela proibição dos testes nucleares. Conforme já vimos, houve também o emblemático discurso dos três D's, proferido por Araújo Castro. Durante o pronunciamento, o chanceler enfatiza que “nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963. O mundo possui outros pontos cardiais”<sup>18</sup>. O caminho natural para os países que compunham o Sul era a busca de arranjos que possibilitassem o desenvolvimento econômico. Com o enfraquecimento dos seus pilares, o neutralismo e o não-alinhamento também perdiam o sentido. Para Araújo Castro, assistia-se, assim, não ao surgimento de blocos neutros ou não-alinhados, mas de articulações “em termos de objetivos táticos, configurados na base de reivindicações comuns”.

Considerando que “o mundo em que vivemos é rico de idéias, teorias, concepções e sistemas de pensamento”<sup>19</sup> e, principalmente, que os dois governos em destaque mostraram ser altamente profícuos na construção de novos quadros conceituais, a questão que se coloca é: como esse ambiente ideacional no qual estamos constantemente inseridos ajuda a explicar os resultados políticos? Ou, mais especificamente, como essas idéias urdidas no seio da Política Externa Independente ajudaram a explicar os resultados políticos com relação ao terceiro-mundo a partir dali? O caminho que nos parece ter sido adotado foi o da institucionalização desses quadros conceituais. Alguns fatores nos indicam essa direção. Se de um lado o

---

<sup>17</sup> Compunham também o grupo Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República Árabe Unida e Suécia.

<sup>18</sup> Discurso proferido por Araújo Castro na abertura da XVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília, FUNAG, 1995, p. 162.

<sup>19</sup> Discurso proferido por Araújo Castro na abertura da XVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília, FUNAG, 1995, p. 161.

quadro político doméstico impossibilitou a efetiva implementação da PEI entre 1961 e 1963, no âmbito institucional havia uma reforma em pleno andamento, a qual viria a fornecer as condições propícias para a institucionalização dos princípios da PEI.

Conforme afirma Zairo Cheibub (1985), tanto o Ministério das Relações Exteriores quanto os diplomatas, enquanto corpo profissional, foram objeto de fortalecimento crescente ao longo da história da formação do Estado Nacional, entre outras razões, devido a algumas características que o próprio processo de formação do Estado Nacional brasileiro adquiriu e a alguns fatores relativos tanto à diplomacia quanto às próprias instituições diplomáticas. Tal *“fortalecimento tende a aumentar progressivamente não apenas a capacidade de controle desses atores na condução da política externa, mas também na sua própria formulação”* (pp. 113-114). Essa capacidade de controle adviria, em termos gerais, da autonomia crescente dos diplomatas em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal e da lenta e gradual racionalização e burocratização do MRE e da carreira diplomática no Brasil.

De acordo com a classificação desenvolvida por Cheibub (1985), o Itamaraty teria passado por três fases: 1) “período patrimonial: diplomacia imperial”; 2) “o momento carismático: o barão do Rio Branco”; e 3) “período burocrático-racional”. Na década de 1960, a estrutura diplomática estaria vivenciando o segundo momento da terceira fase iniciada em 1910. Caracterizado pelo assentamento das bases do Itamaraty moderno, o “período burocrático-racional” vivenciou até 1945 a implementação de diversas e substanciais reformas e a criação do Instituto Rio Branco. No pós-1945, já em um segundo momento, houve o *“acentuado fortalecimento da instituição com uma crescente aquisição de autonomia e uma expansão do papel dos diplomatas, notadamente pós-1964”* (Cheibub, 1985, p. 124).

Alguns fatores mostram-se primordiais para entender a abrangência desse processo de reformas e o fortalecimento da instituição diplomática. Em primeiro lugar, foi estabelecida uma infra-estrutura administrativa que não existia até então. A criação do Instituto Rio Branco (IRB), em 1945, foi determinante para garantir a manutenção do *esprit de corps*. O quadro diplomático, cada vez mais heterogêneo em função da implementação do concurso público, tinha sua heterogeneidade neutralizada pela ação uniformizadora do IRB. Os diplomatas lograram permanecer

homogêneos e articulados. Além disso, um novo sentido profissional foi concedido à atividade dos diplomatas. Começaram a surgir grupos que, em oposição aos “organizacionistas” e “estilistas”, preocupavam-se em recheiar a atividade diplomática de conteúdo substantivo e reivindicavam para si o direito de influenciar decisivamente nas opções de política externa. A tendência dominante na década de 1960 foi a política, cuja principal característica era a formulação em termos articulados, globais, da política externa brasileira. Este estilo teve em Araújo Castro seu fundador e maior expressão.

Foi dentro desse quadro de alterações institucionais que, em 14 de julho de 1961, entrou em vigor a Lei n. 3.917 que instituiu uma ampla reforma na diplomacia brasileira, “*considerada a mais abrangente das realizadas desde a organização da pasta no tempo do ministro Antônio Paulino Limpo, visconde de Abaeté*” (Barreto, 2001, p. 248). A lei posteriormente recebeu regulamentação, já durante a gestão de San Tiago Dantas à frente da Chancelaria. O objetivo da reforma era justamente tornar a Chancelaria mais sensível e atuante diante dos problemas internacionais. Conforme afirma Castro (2009, p. 487), “*na realidade todas as reformas que ocorreram no Itamaraty representaram sempre o epílogo de um processo de modificações orgânicas, impostas pelas experiências do passado e as observações da atualidade*”. Nesse sentido, é inegável que o conteúdo da reforma estava em consonância com os novos quadros conceituais que vinham sendo difundidos dentro da chancelaria. Uma das principais alterações instituídas foi a criação de divisões geográficas na Secretaria de Estado, que até então estava organizado apenas em divisões administrativas (Silveira, 2010, p. 49). Foram criadas divisões exclusivas para a África, Oriente Próximo e Europa Oriental, além de uma divisão conjunta para Ásia e Oceania. A abertura de novas missões diplomáticas e repartições consulares nos novos países africanos e asiáticos recém independentes também integravam o texto da reforma institucional.

#### **2.4.**

**Da institucionalização à prática: o terceiro-mundismo nos dois primeiros governos militares**

Visões mais tradicionais sobre a política externa brasileira como as de Williams Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto (1993) têm explicado a formulação de política externa nos governos militares em função da doutrina militar pensada principalmente a partir dos anos 50 dentro da Escola Superior de Guerra (ESG), isto é, a Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Como enfatizam os autores, as elites militares contavam com um programa de ação concebido e amadurecido antes do golpe de 1964 e dispunham de um dispositivo teórico-doutrinário a partir do qual pretendiam liquidar a luta entre capital e trabalho e promover o desenvolvimento do país. Assim, os autores consideram que a nova orientação político-diplomática das ações instituídas no Regime Militar teria sido pautada pelas idéias urdidas no interior da ESG, onde Golbery do Couto e Silva destacava-se como principal articulador teórico. Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993, pp. 214-215):

A marca registrada dessa reflexão era a rigidez que imputava à bipolarização do sistema internacional. Sob essa ótica maniqueísta, rejeitava a possibilidade de uma opção fora do Ocidente (ciência, democracia e cristianismo) e do mundo comunista (totalitarismo e ateísmo). **O bloco afro-asiático e os não-alinhados nada mais representavam do que opções ainda hesitantes pelo comunismo.**

**O caráter autoritário do regime militar permitiu que esse programa fosse levado a efeito até que se esgotassem as suas possibilidades.** A partir do momento em que ficou configurado que as contradições e os deslocamentos na correlação de forças do sistema internacional tornaram este programa de desenvolvimento incompatível com o objetivo de fazer do Brasil uma grande potência, procedeu-se a uma maior abertura do espaço no interior do qual se processavam as decisões.

A **crise internacional** que interrompeu o crescimento acelerado da economia brasileira, portanto, não só obrigou a inauguração de um processo de abertura do sistema político, como também determinou uma participação mais efetiva da diplomacia e do empresariado, o que, finalmente, **rompeu com o monopólio até então exercido pelos militares no processo decisório.** [Grifo nosso]

O texto destacado merece alguns comentários. Em primeiro lugar, em que pese o fato de que governos autoritários tendam a processos decisórios mais centralizados, no caso brasileiro, não houve essa centralização, o que permitiu que em inúmeros momentos tenha havido resultados de política externa que contrariaram os postulados



da DSN. Desde que chegaram ao poder, em 1964, os militares nunca exerceram efetivamente o monopólio do processo decisório em matéria de política externa. Mesmo antes da crise internacional, já havia expressiva participação do MRE nesse processo. Conforme visto na seção anterior, a partir de 1945 houve o efetivo fortalecimento do Itamaraty, que passou a dispor cada vez mais de autonomia, o que se refletiu na expansão do papel dos diplomatas. Com o surgimento do estilo “formuladores”, o Itamaraty iniciou nova fase, procurando exercer papel mais decisivo no cenário nacional. Essa disposição, somada à força do grupo frente a outros grupos de elite, conferiram ao Itamaraty uma influência decisiva na formulação da PEB durante todo o Regime Militar. Conforme veremos nesta seção, esse processo foi intensificado no pós-1964, já durante o governo Castelo Branco (Cheibub, 1985, p. 124), porque, devido ao nível de profissionalismo dos diplomatas, os militares tenderam a deixar mais espaço para que o Itamaraty atuasse na área externa. É preciso ressaltar também os diversos traços em comum existentes entre as carreiras diplomática e militar, o que tornava mais fácil que os militares reconhecessem nos diplomatas algumas das características positivas que viam em si próprios, além do fato de que ambas as carreiras desenvolveram um alto nível de institucionalização. Nesse período, há uma grande ênfase sobre o papel que diplomatas e militares desempenham no cenário nacional, principalmente em função da formação de quadros homogêneos viabilizada pela atuação do IRB e das academias militares.

Outro ponto importante levantado por Gonçalves e Miyamoto (1993) diz respeito à Doutrina de Segurança Nacional. De acordo com a visão dos autores, até a crise internacional da década de 1970, a política externa brasileira teve a DSN como inspiração. No entanto, tendemos a concordar com Leticia Pinheiro (2000), que entende que esse tipo de interpretação reproduz a mecânica da própria ideologia ao adotar “como fator explicativo da política a mesma *rationale* da Doutrina de Segurança Nacional, que, na generalidade de seus conceitos – interesse nacional, poder nacional, segurança e desenvolvimento –, é passível de explicar as mais variadas decisões” (p. 449). Embora os quadros conceituais importam para efeitos de resultado de política externa, há que se ter em consideração o processo decisório que se consubstanciou em cada governo militar e, ainda, a temática abordada. Assim, o quadro de análise deve ser muito mais complexo. Além disso, como mencionamos

no parágrafo anterior, não se tratou de um processo decisório monopolizado por militares. Com a atuação de outros atores domésticos na formulação de política externa, a DSN, gerada no seio das aspirações e visões de mundo dos militares, perde força como variável explicativa.

O terceiro e último ponto de destaque dentro da perspectiva tradicional está diretamente conectado aos dois pontos anteriores. A DSN de fato imputava demasiada rigidez à bipolarização do sistema internacional e, dentro dessa lógica, o bloco afro-asiático e os não-alinhados eram vistos como opções ainda hesitantes pelo comunismo. No entanto, como veremos nesta seção, foi nos dois primeiros governos militares que foram dados passos importantes na aproximação com o terceiro-mundo, tanto no âmbito bilateral como no multilateral. O Brasil passa a integrar o Grupo dos 77 durante o governo Castello Branco e sua atuação dentro do bloco o conduz à liderança em 1967, já no governo Costa e Silva. Conforme restará claro ao fim da seção, esse resultado de política externa só foi possível em função da atuação da diplomacia brasileira diante do processo de formulação, o que lança por terra o argumento de que os militares detinham o monopólio de tal processo. Ademais, vê-se que a DSN não é capaz de explicar todos os resultados dos processos decisórios em política externa no Regime Militar, já que as escolhas brasileiras em face do terceiro-mundo contrariam profundamente algumas de suas premissas.

#### 2.4.1.

##### **O governo Castello Branco (1964-1967): discurso x prática**

A maioria dos analistas de política externa (Cervo; Bueno, 2002; Vizontini, 1998; Gonçalves; Miyamoto, 1993) gosta de referir-se à política externa do governo Castello Branco como “um passo fora da cadência” ou “um hiato” no que viria a constituir certo padrão vigente durante todo o Regime Militar. Não resta dúvida de que, devido ao próprio contexto político doméstico, afastar-se dos postulados da PEI tornava-se condição *sine qua non* para a gestão de Castello Branco. Era preciso desvincular-se de qualquer semelhança política com o governo de João Goulart, seja no campo interno ou externo, já que sua política era tida como subversiva. Assim, durante discurso proferido aos formandos do Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 1964, Castello Branco, representante do grupo de militares associados a ESG e um

dos principais ideólogos da Doutrina de Segurança Nacional, criticou o neutralismo da PEI e pregou a “correção de rumos” a ser imprimida à política externa, que passaria a fundamentar-se no alinhamento com o Ocidente, marcando o retorno às fronteiras ideológicas do conflito Leste-Oeste, e na ação baseada nos “círculos concêntricos”<sup>20</sup> (Garcia, 2005, p. 192). O tom de ruptura era claro no discurso de posse de Castello Branco:

Farei quanto em minhas mãos estiver para que se consolidem os ideais do movimento cívico da nação brasileira nestes dias memoráveis de abril, quando se levantou unida, esplêndida de coragem e decisão, para restaurar a democracia e **libertá-la de quantas fraudes e distorções a tornavam irreconhecível.**<sup>21</sup>  
[Grifo nosso]

No entanto, esse afastamento não se deu de forma tão taxativa quanto alardeada. Embora o discurso fosse fortemente vinculado aos postulados esguianos, calcados na ordem bipolar e no alinhamento com o Ocidente, a prática de política externa mostrou inúmeras contradições. Nosso argumento é o de que o conjunto de idéias provenientes da PEI, por meio do Itamaraty, seguiu exercendo influência sobre o processo de formulação de política externa durante o primeiro governo militar. A simples resistência na alteração da posição frente à questão cubana, mesmo com o posterior desfecho que efetivou o rompimento com Cuba, foi um exemplo claro dessa influência. Setores da instituição diplomática que defendiam a manutenção das relações com os países socialistas apresentaram certa resistência à idéia da ruptura. O próprio chanceler Vasco Leitão da Cunha manifestou, na reunião ministerial de 24 de abril de 1964, a posição de não precipitar qualquer decisão quanto às relações com Cuba. Era evidente a intenção de parcelas do Itamaraty, apesar das pressões existentes, de prosseguir com o intercâmbio regular com a área socialista. “*Face à esta posição, o MRE passou a sofrer ataques dos grupos de direita e/ou pró-norte-americanos, através de críticas explícitas à PEI e às tentativas de conservá-la*” (Vizentini, 1998, p. 40). Essa postura hesitante da diplomacia brasileira em seguir as

---

<sup>20</sup> De acordo com essa perspectiva, a política externa seria marcada pela existência de “círculos concêntricos que vão alargando seu alcance, tornando naturalmente prioritária e imediata a política no Rio da Prata, na América do Sul, no Hemisfério e, finalmente, voltada para o Ocidente” (O Estado de São Paulo, 30/04/1964 *apud* Vizentini, 1998, p. 34).

<sup>21</sup> Discurso de posse de Castello Branco, disponível em [www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/50.pdf](http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/50.pdf), em 13/01/2011.

novas diretrizes de política externa propugnadas pelo novo governo era percebida e criticada pela imprensa conservadora.

Será porque o Itamaraty ainda não se adaptou ao espírito da revolução? Será porque ainda não se fez o processo de dedetização que já preconizei nesta coluna? Chegou o momento de por um fim a esse intermezzo sórdido que consistia em colocar o Brasil no bonde comuno-afro-asiático com tanta subserviência que ainda depois da vitória da revolução a delegação do Brasil, chefiada pelo embaixador Dias Carneiro cometia para com Portugal a deselegância de abandonar o recinto ao subir a tribuna da Conferência Mundial de Comércio, o Ministro dos Estrangeiros Franco Nogueira, somente porque os comuno-afro-asiáticos tomaram essa iniciativa. Esse dismantelamento do Itamaraty começou com o Sr. Jânio Quadros, o homem que descobriu a África, no que foi assessorado pelo Sr. Afonso Arinos. Foram os dois que inventaram a Política Externa Independente. E a tal política foi continuada pelo Sr. San Tiago Dantas, que já tem um sentido mais claro das coisas, pois sua independência não era por amor à África, mas por amor de Fidel Castro, ou melhor, pelo proveito que pretendia tirar na política interna, captando os votos dos comunistas domésticos... Está na hora do Itamaraty repensar à altura as ofensas de Fidel Castro. (Editorial do Diário de Notícias, publicado em abril de 1964 e escrito por Theóphilo de Andrade).

Episódio que demonstrou claramente que as idéias da PEI permaneciam fortemente impregnadas no ambiente diplomático e seguiam produzindo impacto nos resultados em política externa foi o comportamento da delegação brasileira durante a I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento, conhecida pela sigla em inglês UNCTAD, em 16 de junho de 1964. Leitão da Cunha relata o acontecimento em entrevista:

Mas eram todos loucos! Vem uma delegação do Brasil a Genebra para fazer parte de uma conferência internacional. Nós temos relações de amizade íntimas com Portugal. Vai o delegado português à tribuna, e a delegação brasileira se levanta toda e sai da sala! No dia seguinte de manhã veio o embaixador português ao meu gabinete dizendo que pedia providências! Eu digo: “O chefe da delegação já está no caminho”. Era o Otávio Dias Carneiro. Chamei-o e disse: “Mas o que é que vocês tinham na cabeça quando resolveram desacatar o delegado de Portugal? Não sabem que temos boas relações com Portugal?” Ele respondeu: **“Ah, mas o ministro [Araújo Castro] nos disse que fizessemos e acontecêssemos...”** (Leitão da Cunha, 2003, p. 276) **[Grifo nosso]**

As idéias da PEI não estavam incrustadas apenas nas camadas mais basilares do Itamaraty, que haviam sido recrutadas e doutrinadas dentro dos conceitos da PEI, através do Instituto Rio Branco. Conforme afirmou Vasco Leitão da Cunha ao referir-se ao período e às idéias da PEI, “*os terceiros e os segundos-secretários dependem enormemente, na fundamentação do seu pensamento, daquilo que aprendem com os chefes*” (Leitão da Cunha, 2003, p. 275). A propagação de tais idéias havia atingido os distintos escalões, inclusive os mais altos. Grande defensor dos postulados da PEI, Azeredo da Silveira afirma que “*houve o processo de tornar essa política bastarda pelo Jango, mas os princípios em si estão certos*”<sup>22</sup>. Essa ponderação expressa bem o sentimento que imperava dentro do Itamaraty. A PEI contava com o apoio de boa parte dos diplomatas, mas, diante da nova realidade política, essas idéias eram consideradas socializantes, o que explica, em grande medida, a dissociação e a contradição entre o discurso e a prática de política externa. O Itamaraty tinha medo de declarar abertamente que permanecia apoiando as diretrizes da PEI.

Ao mesmo tempo, chama a atenção a nomeação de Vasco Leitão da Cunha para a chancelaria. Um diplomata de carreira foi o primeiro chanceler do Regime Militar brasileiro em um período em que diplomatas não costumavam estar à frente da chefia do MRE. Sem sombra de dúvida a escolha evidencia as boas relações existentes entre os militares e o Itamaraty e um reconhecimento do papel que essas duas burocracias desempenhavam no país, especialmente derivado do processo de consolidação institucional de ambas. Colaborou também para a decisão a postura do ex-ministro Araújo Castro de não deixar que integrantes do Itamaraty fossem ao comício da Central do Brasil, afastando-se, assim, do jogo político que antecedeu a instauração do novo regime. Especula-se que Leitão da Cunha tenha sido escolhido devido aos desentendimentos que teve com Jânio Quadros por conta do episódio da Alemanha Oriental<sup>23</sup>, enquanto ocupava o posto de Secretário-Geral do Itamaraty naquele

---

<sup>22</sup> Azeredo da Silveira: um depoimento. Matias Spektor (org.). Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010, p. 43. Entrevista concedida a Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst.

<sup>23</sup> Vasco Leitão da Cunha desautorizou publicamente as negociações levadas a cabo pelo embaixador João Dantas, afirmando que “João Dantas não estava incumbido de nenhuma missão diplomática junto ao governo de Pankov e não podia por isso assinar convênios em

governo. No entanto, Leitão da Cunha também teve papel de destaque em outros momentos importantes da PEI. Foi embaixador em Moscou e propôs o que ficou chamado de projeto de “Finlandização” de Cuba (tratado de obrigações negativas), projeto este que marcou o posicionamento da delegação brasileira sobre a questão cubana na OEA, em 1962 (Leitão da Cunha, 2003, p. 236). Como o próprio Vasco Leitão da Cunha narra, o convite se deu por intermédio de Costa e Silva:

E um general, de cujo nome não me lembro, me disse que esperasse, porque o Costa e Silva, ministro da Guerra, estava vindo para o ministério e queria falar comigo. Afinal o Mazzilli chegou, foi ver o Costa e Silva na sala dele, e em seguida mandou me chamar até a saleta onde estava. Convidou-me então para ser ministro do Exterior durante o período em que permanecesse. Respondi que não podia aceitar o convite porque eu era contra o ministro ser embaixador de carreira. Ele disse: “Mas o senhor não pode recusar, é uma emergência nacional, o Brasil está parado esperando que um governo tome posse! O senhor não pode abandonar o país nesse momento” Respondi: “Então o senhor me dê ordem de assumir, mas não me convide. Se o senhor, como presidente em exercício da República, me der ordem de assumir o ministério, assumo como uma obrigação, mas não como um convite” (Leitão da Cunha, 2003, p. 268).

A formulação da política externa, sob a batuta de um diplomata de carreira, teve caráter mais tecnocrata e menos político. Em 8 de junho de 1965, as tarefas de promoção comercial do Brasil no exterior passaram por lei à exclusiva administração do MRE (Garcia, 2005, p. 193). Apesar de sofrer limitações à sua autonomia, principalmente no que diz respeito ao plano ideológico, o Itamaraty marcou seu espaço no processo de formulação de política externa. O reconhecimento dos diplomatas como um igual pelos militares, possibilitou o exercício decisivo de sua influência sobre o resultado do processo decisório. Inserido nesse contexto, as cassações políticas não lograram muitas vítimas no Itamaraty. Ao lado de Azeredo da Silveira e de outros diplomatas, Vasco Leitão da Cunha conseguiu conter tal processo e a instituição foi pouquíssimo afetada. A investigação se deu por uma

---

nome do Brasil. Deveria agir como delegado comercial e não como embaixador” (Campos, 2001, p. 409). No episódio, Leitão da Cunha assumiu a responsabilidade por não ter conseguido se comunicar com Afonso Arinos. Jânio Quadros, quando soube do ocorrido, pediu que Arinos repreendesse Leitão da Cunha e que o demitisse, ao que este último adiantou-se pedindo a sua exoneração.

comissão interna do Itamaraty, fora da Comissão de Inquérito. Inicialmente havia uns 50 terceiros-secretários envolvidos, mas ao final foram cassados apenas quatro diplomatas: Jaime Azevedo Rodrigues, Antônio Houaiss, Jatyr de Almeida Rodrigues e Hugo Gouthier.

No que diz respeito às relações com o terceiro-mundo e com os movimentos terceiro-mundistas, na prática, não houve retrocesso. Em alguns casos, ocorreu mesmo o aprofundamento da relação. Conforme pode ser visto abaixo (**Tabela 7**), foram assinados, ao todo, 24 atos internacionais com países integrantes do terceiro-mundo, o que corresponde a 46% do total de atos internacionais assinados pelo Brasil (**Gráfico 4**), um grande salto comparado aos governos Quadros e Goulart, com 25%. O aumento absoluto e relativo foi acompanhado de uma pequena, mas importante, diversificação de parceiros. Conforme pode ser visto abaixo (**Tabela 7**), foram assinados três atos internacionais com países africanos, um com Camarões e dois com Senegal, nos dois casos houve atos sobre comércio. Nenhum ato internacional havia sido assinado com países do continente africano nos cinco governos anteriores. As assinaturas são condizentes com a política externa para a África implementada no governo Castello Branco, durante a qual foram enviadas duas missões comerciais brasileiras à África Ocidental, uma em maio de 1965 e a outra em setembro de 1966. A África do Sul destacava-se como principal parceiro comercial, absorvendo 90% do comércio brasileiro com a África subsaariana. O comércio exterior com a África não apenas não recuou como sofreu ligeiro acréscimo no período. Os dados, assim, contrariam interpretações tradicionais que argumentam que *“a diplomacia castelista abandonou a mundialização esboçada pela PEI”* (Vizentini, 1998, p. 37) ou que *“a política de desenvolver relações próximas com a África que teve início durante os anos Quadros e Goulart foi rapidamente retirada de ação pelo governo militar”* (Hurrell, 1986, p. 84). O que se viu foi exatamente o oposto. Os demais atos assinados pelo Brasil, por sua vez, permaneceram na esfera latino-americana. A novidade, neste caso, foi o aumento no número de atos assinados, que praticamente dobrou. Foi também criado o Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe (OPANAL), encarregado de assegurar a observância das obrigações do Tratado de Tlatelolco para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, o primeiro tratado de criação de uma zona livre de armas nucleares em região densamente povoada.

É importante ressaltar que a multiplicação da assinatura de atos internacionais com países latino-americanos e a ênfase na relação com os países da região, principalmente com aqueles da Bacia do Prata, também é vista por certos autores (Myiamoto, 1981) como uma expressão do pensamento geopolítico brasileiro e da preocupação com o fortalecimento do poder nacional, inserida da política de círculos concêntricos de Castello Branco. É inegável que alguns dos acordos assinados efetivamente sofreram a influência conceitual do referencial geopolítico. Damos destaque para as relações com a Bolívia e com o Paraguai durante tal período, com os quais foram fechados importantes acordos na área de energia atômica e de infraestrutura, temas que compunham a visão estratégica pensada no interior da Escola Superior de Guerra.

**Tabela 7**

Quadro de atos internacionais assinados pelo Brasil com países da América Latina no governo Castello Branco

<i>País</i>	<i>Título</i>	<i>Data de Celebração</i>
<b>Argentina</b>	<b>Acordo Relativo à Cessão ao Estado da Guanabara de Parte de Terreno da Embaixada da Argentina no Rio de Janeiro.</b>	<b>16/07/1964</b>
	<b>Acordo pela qual se Cria a Comissão Especial Brasileiro-Argentino de Coordenação (CEBAC).</b>	<b>23/04/1965</b>
<b>Bolívia</b>	<b>Protocolo Adicional ao Tratado sobre Ligação Ferroviária de 25 de fevereiro de 1938.</b>	<b>23/07/1964</b>
	<b>Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Atômica.</b>	<b>11/01/1966</b>
	<b>Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre Tramitação Aduaneira nas Estradas de Ferro.</b>	<b>27/10/1966</b>
	<b>Protocolo Adicional ao Tratado de Petrópolis de 17 de novembro de 1903.</b>	<b>27/10/1966</b>
<b>Camarões</b>	<b>Acordo Comercial.</b>	<b>05/06/1965</b>
<b>Chile</b>	<b>Acordo de Co-Produção</b>	<b>18/03/1966</b>

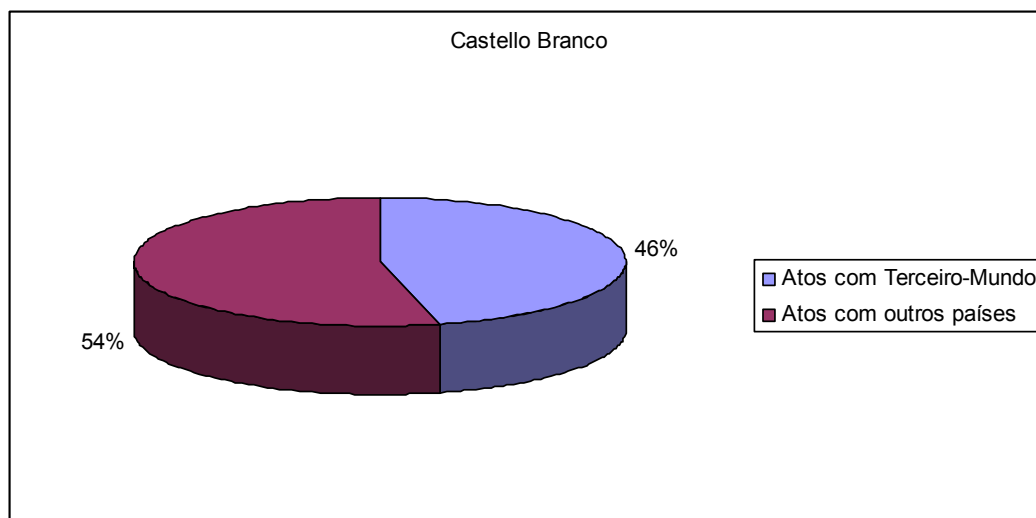


	<b>Cinematográfica.</b>	
<b>Costa Rica</b>	<b>Acordo de Intercâmbio Cultural.</b>	<b>19/11/1964</b>
<b>El Salvador</b>	<b>Convênio de Intercâmbio Cultural.</b>	<b>30/11/1965</b>
<b>Equador</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e Oficiais.</b>	<b>19/05/1965</b>
	<b>Comunicado Conjunto Relativo às Conversações havidas entre os Chanceleres do Brasil e do Equador.</b>	<b>29/11/1966</b>
<b>Haiti</b>	<b>Convênio de Intercâmbio Cultural.</b>	<b>05/07/1966</b>
<b>México</b>	<b>Acordo sobre Transportes Aéreos.</b>	<b>17/10/1966</b>
<b>Paraguai</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais ou Documentos Equivalentes.</b>	<b>27/03/1965</b>
	<b>Acordo sobre a utilização, Conservação, e Vigilância da Ponte Internacional sobre o Rio Paraná.</b>	<b>27/03/1965</b>
	<b>Ata Final (Sete Quedas) e Memorandum</b>	<b>22/06/1966</b>
<b>Peru</b>	<b>Acordo Sanitário.</b>	<b>16/07/1965</b>
	<b>Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Atômica.</b>	<b>30/11/1966</b>
<b>Senegal</b>	<b>Acordo Comercial</b>	<b>23/09/1964</b>
	<b>Acordo Cultural.</b>	<b>23/09/1964</b>
<b>Uruguai</b>	<b>Acordo sobre Distribuição e Exploração de Canais de Televisão Celebrado entre a Direção de Telecomunicações do Uruguai e o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL).</b>	<b>14/03/1966</b>
	<b>Convênio sobre o Combate à Febre Aftosa.</b>	<b>07/06/1966</b>
	<b>Acordo para a Criação da Comissão de Coordenação.</b>	<b>21/10/1966</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

#### Gráfico 4

Gráfico comparativo entre o número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo e o número total de atos internacionais assinados no governo Castello Branco



	Atos com Terceiro-Mundo	Atos com outros países	Total
Castello Branco	24	28	52

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

**Tabela 8**

Quadro de exportações por destino no governo Castello Branco

	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	Africa	TOTAL
<b>1964</b>	9,7%	33,2%	32,9%	3,4%	0,9%	1,7%	<b>81,8%</b>
<b>1965</b>	12,6%	32,6%	32,2%	3,0%	0,8%	1,4%	<b>82,7%</b>
<b>1966</b>	10,8%	33,4%	31,3%	4,2%	1,4%	1,4%	<b>82,5%</b>

No campo do comércio internacional, as exportações para o terceiro-mundo aumentaram substancialmente, chegando a atingir 14,9% do total de exportações brasileiras em 1965 (**Tabela 8**), longe da média de 8% dos governos Quadros e Goulart. Castello Branco foi o primeiro governo em que essa marca anual se manteve acima dos 12% durante todo o tempo. Outro dado relevante sobre o primeiro governo do novo regime e que demonstra mais uma vez a contradição entre o discurso e a

prática de sua política, é que não houve interrupção do relacionamento com os países socialistas. Pelo contrário. Roberto Campos, ministro do Planejamento, foi enviado em visita oficial à União Soviética em setembro de 1965. A primeira reunião da Comissão Mista Brasil-URSS teria lugar dois meses depois. Em novembro do ano seguinte, uma nova missão econômica brasileira visitou a Iugoslávia e a União Soviética.

No âmbito da ONU, avançavam as articulações referentes à questão do desenvolvimento com a I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra, e com o estabelecimento do Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD), com sede em Nova Iorque. Conforme analisaremos cuidadosamente no próximo capítulo, o Brasil exerceu papel ativo durante toda a conferência, iniciada ainda durante o governo João Goulart. Araújo Castro reafirmou a necessidade de reformas no comércio internacional. À margem da I UNCTAD foi criado o Grupo dos 77 formado por países em desenvolvimento interessados em coordenar posições em organismos multilaterais.

#### 2.4.2.

#### **O governo Costa e Silva (1967-1969): quando o discurso encontra a prática**

Foi dito uma vez que *“as relações exteriores do governo Costa e Silva representaram uma ruptura profunda em relação ao governo anterior”*, e que a nova política externa *“voltada à autonomia e ao desenvolvimento assemelhava-se muito à PEI, embora sem fazer referência à reforma social”* (Vizentini, 1998, p. 78). Conforme visto na seção anterior, o caráter rígido de hiato conferido pelos estudos tradicionais de política externa à política externa do governo Castello Branco não se confirma diante dos dados sobre atos internacionais assinados e sobre o comércio exterior brasileiro. Além disso, mesmo em outras questões, como visto, observou-se que os postulados da PEI continuavam presentes nas escolhas brasileiras. No entanto, se a idéia de ruptura não confere quando se trata da relação do Brasil com o terceiro-mundo, de fato a análise do período Costa e Silva não deixa margem à dúvida quanto à ênfase na autonomia e no desenvolvimento característicos à PEI. Isto ocorre, porque, diferentemente do governo anterior, o governo Costa e Silva não só apresenta resultados condizentes com essa linha de pensamento, como também

incorpora diversos de seus postulados aos discursos e pronunciamento governamentais:

A política externa de meu governo refletirá, em toda sua plenitude, as nossas justas aspirações de progresso econômico e social, nosso inconformismo com o atraso, a ignorância e a miséria – em suma, a nossa decisão de desenvolver intensamente o Brasil. [...] Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. **A ação diplomática de meu governo visará, em todos os planos, bilaterais ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e de ajuda técnica,** e – de particular importância – à cooperação necessária para a rápida nuclearização pacífica do país. [...] Estaremos, porém, atentos às novas perspectivas de cooperação de comércio resultantes da própria dinâmica da situação internacional, que evoluiu da rigidez de posições características da guerra fria para uma **conjuntura de pluralismo e crescente diversidade.** [...] Na África e na Ásia, tencionamos dar expressão cada vez mais positiva às nossas afinidades e interesses. São tradicionais e significativos os nossos laços com o Japão e nos empenharemos pelo seu constante fortalecimento. Com os países menos desenvolvidos daqueles continentes, já está consagrada nos foros internacionais a ação conjunta para a solução dos problemas de comércio e desenvolvimento. Procuraremos agora incrementar tal cooperação e estendê-la ao plano das relações bilaterais. Nas Nações Unidas, o Brasil continuará a dar pleno apoio à consecução dos grandes objetivos da Organização: a paz e a segurança internacionais, a liquidação do colonialismo e a criação de condições propícias ao desenvolvimento econômico e social. [...] Estaremos, assim, contribuindo para eliminar uma das grandes fontes de tensões internacionais que é a **divisão do mundo no sentido Norte-Sul.** (Pronunciamento de Paulo Nogueira Batista sobre política externa brasileira quando estava no cargo de subsecretário de Planejamento Político do Ministério das Relações Exteriores, PNB pi Batista, P.1967.04.03, CPDOC) **[Grifo Nosso]**

A atuação diplomática brasileira no governo Costa e Silva seguiu claramente conduta calcada na busca de afirmação da soberania e na promoção do desenvolvimento. O tom dado à nova política externa era acompanhado pelos discursos de Costa e Silva e de José de Magalhães Pinto, novo ministro das Relações Exteriores. Tradicional político mineiro, fora governador de Minas Gerais e um dos principais membros da conspiração contra Goulart (Skidmore, 1988, p. 140). Magalhães Pinto havia sido eleito deputado federal por Minas na legenda da Arena,

sendo o parlamentar mais votado com quase duzentos mil votos. Empossado em fevereiro de 1967, ocupou o posto somente até o dia 14 de março seguinte, pois decidiu aceitar o convite de Costa e Silva para o cargo de ministro das Relações Exteriores. Magalhães Pinto foi o último ministro das Relações Exteriores recrutado fora dos quadros da carreira diplomática durante o Regime Militar. Sem nenhuma tradição de envolvimento com a política externa brasileira nem no plano teórico nem no prático, os anseios de Magalhães Pinto ao aceitar o convite estavam conectados a uma maior projeção nacional de forma a alavancar sua carreira política. Objetivo este que foi atingido, já que foi eleito senador por Minas Gerais em 1970 com a expressiva votação de 1.680.638 votos (Magalhães Pinto, DHBB).

No tocante às relações com o terceiro-mundo, no plano bilateral, esse pensamento de política externa conduziu à manutenção de um percentual considerável de atos assinados com o terceiro-mundo. Embora os números absolutos e relativos fossem menores se comparados aos apresentados no governo anterior (**Gráfico 5**), a diversificação de parceiros não apenas foi mantida como ampliada, uma vez que além de serem assinados novos atos com países da África, o governo Costa e Silva inovou ao assinar também três atos internacionais com países asiáticos (**Tabela 9**). Destacamos a assinatura do primeiro Acordo de Comércio entre o Brasil e a Índia. Tal aproximação bilateral foi reforçada com a subsequente visita da primeira-ministra Indira Gandhi ao Brasil, que culminou na conclusão do Acordo de Cooperação Cultural entre os dois países. Na mesma linha o Brasil assina Acordo de Cooperação Cultural com o Paquistão. Ainda no plano bilateral, e no mesmo ano de 1968, visitaram o Brasil o primeiro-ministro da Tailândia, Kittikachern, e o presidente do Chile, Eduardo Frei. O Brasil também estabeleceu relações diplomáticas com a República Democrática do Congo e, logo depois, com o Sudão. No que diz respeito às exportações brasileiras, o quadro era bastante promissor. Os percentuais seguiram no mesmo patamar dos apresentados no governo Castello Branco. Assim, o percentual anual das exportações para América do Sul, África e Oriente Médio variou entre 12,3% e 13,4% (**Tabela 10**). Essa tendência ascendente vigoraria durante todo o Regime Militar.

**Tabela 9**

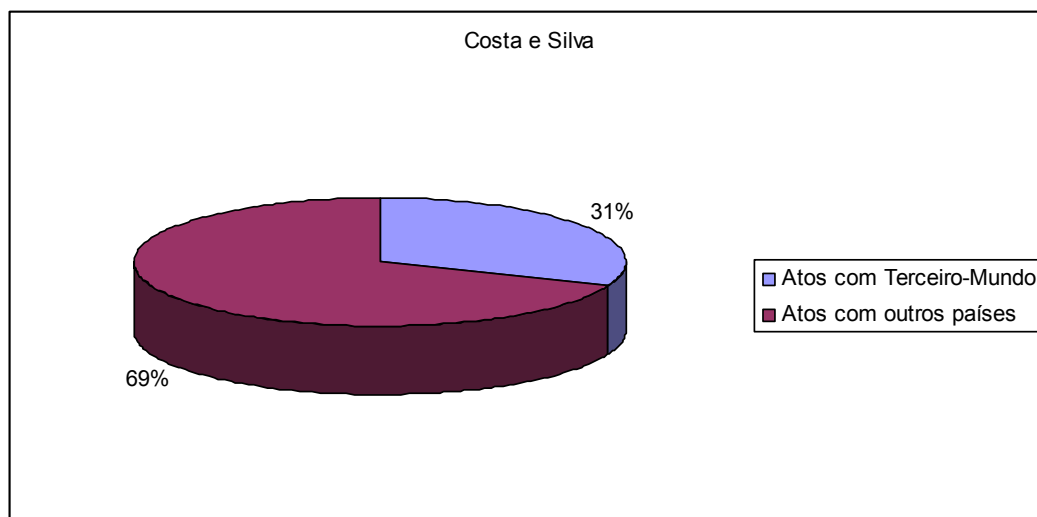
Quadro de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo no governo Costa e Silva

<i><b>País</b></i>	<i><b>Título</b></i>	<i><b>Data de Celebração</b></i>
<b>Argentina</b>	<b>Convênio sobre Co-Produção Cinematográfica.</b>	<b>25/01/1968</b>
	<b>Acordo para Ampliar o Número de Membros-Titulares da CEBAC.</b>	<b>17/12/1968</b>
<b>Colômbia</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Comuns.</b>	<b>26/08/1969</b>
<b>Guiana</b>	<b>Convênio Cultural.</b>	<b>28/08/1968</b>
<b>Índia</b>	<b>Acordo de Cooperação Cultural.</b>	<b>23/09/1968</b>
	<b>Acordo de Comércio.</b>	<b>03/02/1968</b>
<b>México</b>	<b>Acordo pelo qual se cria a Comissão Mista Brasil-México.</b>	<b>22/08/1969</b>
	<b>Declaração Conjunta sobre Relações Econômicas.</b>	<b>30/08/1969</b>
<b>Paquistão</b>	<b>Acordo Cultural</b>	<b>08/02/1968</b>
<b>Paraguai</b>	<b>Acordo pelo qual se Aprova o Regulamento e o Plano de Ação da Comissão Mista Técnica.</b>	<b>24/11/1967</b>
	<b>Convênio de Cooperação Brasileiro-Paraguaia no Combate à Febre Aftosa.</b>	<b>16/05/1969</b>
<b>Peru</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e Especiais.</b>	<b>22/11/1967</b>
<b>Tunísia</b>	<b>Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Especiais e Diplomáticos.</b>	<b>04/06/1968</b>
	<b>Acordo Cultural.</b>	<b>04/06/1968</b>
<b>Uruguai</b>	<b>Acordo por Troca de Notas sobre Pontes Internacionais.</b>	<b>10/05/1969</b>
	<b>Declaração Conjunta Quaraí-Artigas</b>	<b>03/04/1968</b>
	<b>Declaração sobre Intercâmbio Cultural.</b>	<b>10/05/1969</b>
	<b>Declaração sobre Limite de Jurisdições Marítimas.</b>	<b>10/05/1969</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

**Gráfico 5**

Gráfico comparativo entre o número de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo e o número total de atos internacionais assinados no governo Costa e Silva



	Atos com Terceiro-Mundo	Atos com outros países	Total
Costa e Silva	18	40	58

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis na Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

**Tabela 10**

Quadro de exportações por destino no governo Costa e Silva

	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	Africa	TOTAL
<b>1967</b>	9,8%	33,1%	33,5%	4,3%	0,9%	1,7%	<b>83,2%</b>
<b>1968</b>	10,3%	33,3%	31,4%	4,3%	1,1%	2,0%	<b>82,3%</b>
<b>1969</b>	11,0%	26,4%	35,7%	7,2%	1,0%	1,1%	<b>82,2%</b>

No âmbito multilateral o Brasil também obteve destaque. O governo brasileiro propôs reunião extraordinária da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), com o objetivo de reforçar a unidade entre os países da região. O resultado de tal iniciativa foi a aprovação pelos chanceleres participantes da CECLA do Consenso de Viña del Mar, documento que condensava as principais

reivindicações latino-americanas de cooperação e que seria levado ao conhecimento do presidente norte-americano, Richard Nixon. Foi também assinado por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai o Tratado da Bacia do Prata, destinado a promover a integração física da região platina por meio de programas concretos de cooperação. Em 1969, o Itaramaty propôs a criação da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (Coarabe), voltada para o Oriente Médio.

No entanto, seria na II UNCTAD, em Nova Delhi, que o Brasil obteria maior destaque. Em tal ocasião, o Brasil reafirmou sua doutrina da “segurança econômica coletiva” concebida com base no Sistema Generalizado de Preferências (SGP). Diante da consciência de que as relações Norte-Sul atingiam mais diretamente os interesses vitais do Estado brasileiro do que as relações Leste-Oeste, o Brasil passou a uma postura ainda mais ativa na ONU do que no governo anterior. Foi nesse contexto que Araújo Castro, autor do discurso dos três D’s, de 1963, passou a chefiar a missão brasileira nas Nações Unidas a partir de 1968. A atuação cuidadosa e sempre ativa da diplomacia brasileira nesse fórum levou à liderança do Grupo dos 77 em 1968, mediante a representação de Azeredo da Silveira, conforme analisaremos no próximo capítulo.

## **2.5.**

### **Conclusão**

De forma a sintetizar o argumento trabalhado neste capítulo, as relações do Brasil com o terceiro-mundo passaram a um estágio de maior estreitamento a partir do governo Castello Branco, principalmente no que se refere aos países africanos e asiáticos. Isto se deu porque as idéias da PEI já se encontravam institucionalizadas no corpo diplomático e por intermédio deste tiveram impacto no resultado de política externa. Tais insumos teóricos ganharam espaço no processo de formulação da política externa brasileira num momento em que as demandas por uma nova ordem internacional baseada no desenvolvimento econômico foram transportadas para os organismos internacionais e se tornaram a bandeira do terceiro-mundo.



Até o final da década de 1950, o modelo desenvolvimentista que guiava o processo decisório era, em grande medida, associado aos Estados Unidos. Além disso, as demandas internacionais levantadas pelo terceiro-mundo ainda estavam demasiadamente calcadas nos processos de descolonização e no neutralismo da Guerra Fria, sem conferir destaque à questão do desenvolvimento econômico. A aproximação com o terceiro-mundo nesse momento permaneceu restrita à América Latina e teve a influência do pensamento cepalino e isebiano.

Foi a partir de 1961 que os postulados de divisão Norte-Sul, diversificação de parceiros e aproximação com os demais integrantes do terceiro-mundo foram pensados de forma sistemática. No entanto, a argumentação teórica promovida pelas instâncias diplomáticas teve pouco impacto em termos do resultado de política externa durante os governos da PEI, especialmente devido ao instável quadro político doméstico e à necessidade de um lapso temporal para a institucionalização de tais idéias dentro do Itamaraty. As idéias institucionalizadas principalmente no corpo diplomático geraram efeitos já no governo Castello Branco. O aprofundamento das relações entre o Brasil e o terceiro-mundo nos dois primeiros governos militares fica evidente ao analisarmos os quadros com os dados consolidados de cada governo do período. Enquanto nos governos Jânio Quadros e João Goulart apenas 25% dos atos internacionais assinados pelo Brasil o foram com países do terceiro-mundo, já no governo Castello Branco dá-se um salto para 46% (**Tabela 11**). Ao mesmo tempo, é somente na primeira administração do Regime Militar que foram assinados os primeiros atos com países africanos, padrão que seria mantido e expandido no governo Costa e Silva, que inova ao assinar atos internacionais com a Ásia (**Tabela 12**). Os números referentes às exportações também deixam claro o aprofundamento de tais relações com o terceiro-mundo no plano comercial. Entre 1959 e 1963 o percentual anual de exportações para Oriente Médio, África e América do Sul gira sempre em torno de 8%, ao passo que a partir de 1964 mantém uma tendência ascendente e sempre acima do patamar de 12% (**Tabela 13**).

### **Tabela 11**

Quadro comparativo de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo em relação ao número total de atos assinados por governo (1951-1969)

<i>Anos</i>	<i>Atos com países do Terceiro-Mundo</i>	<i>Atos com outros países</i>	<i>Total</i>	<i>Percentual</i>
<b>Getúlio Vargas e Café Filho (1954-1955)</b>	<i>11</i>	<i>19</i>	<i>30</i>	<i>37%</i>
<b>Juscelino Kubitschek (1956-1961)</b>	<i>41</i>	<i>46</i>	<i>87</i>	<i>47%</i>
<b>Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)</b>	<i>14</i>	<i>41</i>	<i>55</i>	<i>25%</i>
<b>Castello Branco (1964 a 1967)</b>	<i>24</i>	<i>28</i>	<i>52</i>	<i>46%</i>
<b>Costa e Silva (1967 a 1969)</b>	<i>18</i>	<i>40</i>	<i>58</i>	<i>31%</i>

Fonte: Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

**Tabela 12**

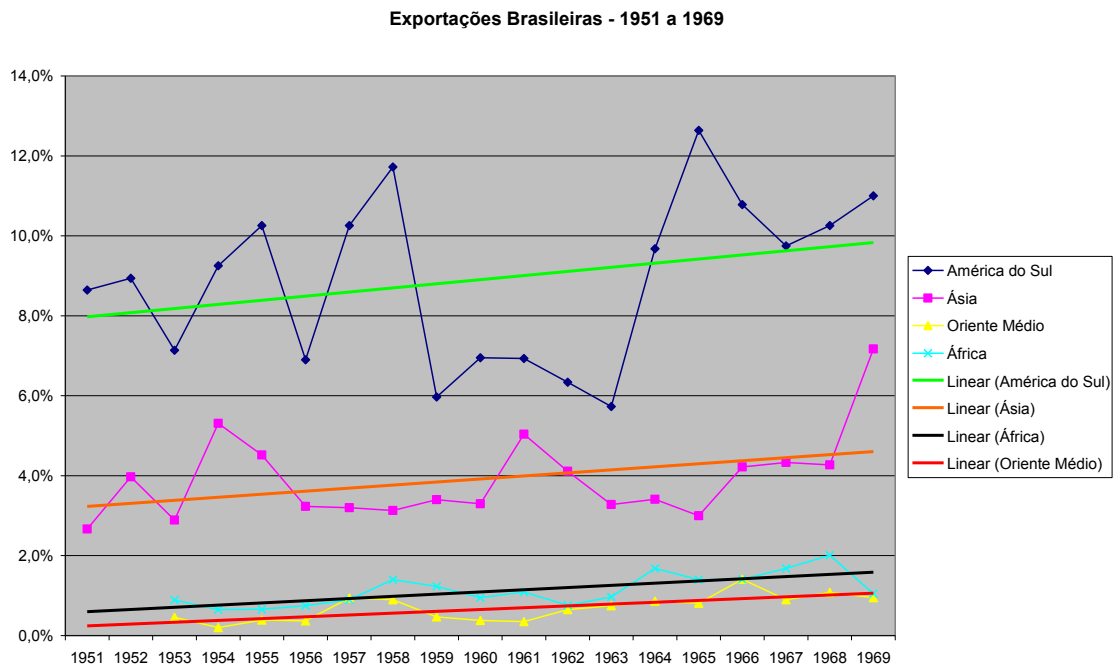
Quadro de atos internacionais assinados pelo Brasil com países do terceiro-mundo por governo (1961-1969)

<i>Anos</i>	<i>América Latina</i>	<i>África</i>	<i>Ásia</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Oceania</i>	<i>Total</i>
<b>Getúlio Vargas e Café Filho (1954-1955)</b>	<i>9</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>11</i>
<b>Juscelino Kubitschek (1956-1961)</b>	<i>38</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>41</i>
<b>Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)</b>	<i>13</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>14</i>
<b>Castello Branco (1964 a 1967)</b>	<i>21</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>24</i>
<b>Costa e Silva (1967 a 1969)</b>	<i>13</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>18</i>

Fonte: Divisão de Atos Internacionais (DAI) – MRE.

### Gráfico 6

Gráfico de exportações brasileiras para regiões do terceiro-mundo entre 1951 e 1969



### Gráfico 7

Gráfico de exportações brasileiras para EUA, Europa e Terceiro-Mundo entre 1951 e 1969

Exportações Brasileiras - 1951 a 1969

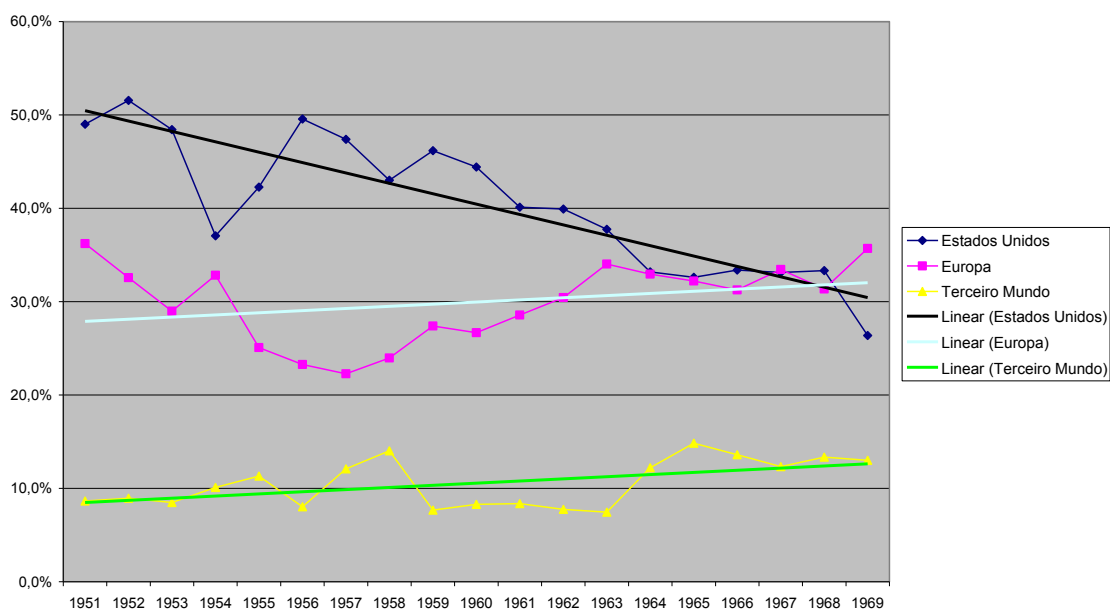


Tabela 13

Quadro com a soma de exportações para Oriente Médio, África e América do Sul entre 1951 e 1969

	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio, África e América do Sul
<b>1951</b>	49,0%	36,2%	2,7%	<b>8,6%</b>
<b>1952</b>	51,6%	32,6%	4,0%	<b>8,9%</b>
<b>1953</b>	48,4%	29,0%	2,9%	<b>8,5%</b>
<b>1954</b>	37,1%	32,8%	5,3%	<b>10,1%</b>
<b>1955</b>	42,3%	25,1%	4,5%	<b>11,3%</b>
<b>1956</b>	49,6%	23,3%	3,2%	<b>8,0%</b>
<b>1957</b>	47,4%	22,3%	3,2%	<b>12,1%</b>
<b>1958</b>	43,0%	24,0%	3,1%	<b>14,0%</b>
<b>1959</b>	46,2%	27,4%	3,4%	<b>7,7%</b>
<b>1960</b>	44,4%	26,7%	3,3%	<b>8,3%</b>
<b>1961</b>	40,1%	28,6%	5,0%	<b>8,4%</b>
<b>1962</b>	39,9%	30,4%	4,1%	<b>7,8%</b>
<b>1963</b>	37,7%	34,0%	3,3%	<b>7,5%</b>
<b>1964</b>	33,2%	32,9%	3,4%	<b>12,2%</b>
<b>1965</b>	32,6%	32,2%	3,0%	<b>14,9%</b>
<b>1966</b>	33,4%	31,3%	4,2%	<b>13,6%</b>
<b>1967</b>	33,1%	33,5%	4,3%	<b>12,3%</b>

<b>1968</b>	33,3%	31,4%	4,3%	<b>13,4%</b>
<b>1969</b>	26,4%	35,7%	7,2%	<b>13,0%</b>

### 3

#### **O Brasil e o Grupo dos 77 (1964-1969)**

Nesta parte do trabalho será tratada a participação brasileira no Grupo dos 77 (G77) entre os anos 1964 e 1969, referentes aos governos de Castello Branco e Costa e Silva. Na esteira da argumentação proposta no capítulo anterior, propomos que o estudo da participação brasileira no Grupo dos 77 é exemplar de como os princípios da PEI viriam a constituir a base teórica para a ativa política brasileira de aprofundamento das relações com os países terceiro-mundistas não apenas em termos bilaterais, como visto no capítulo anterior, mas igualmente em âmbito multilateral, durante os dois primeiros governos militares. Para sustentar este argumento, dividimos o capítulo em três seções. Primeiramente será apresentado o Grupo dos 77, seus postulados e características. Na segunda parte do trabalho será analisada a participação do Brasil na I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) durante a transição do governo Goulart para o governo Castello Branco e o processo de formulação que resultou no ingresso do país no G77 desde sua oficialização, em 1964. Na seção seguinte, trataremos da eleição do Brasil para a Presidência do Comitê de Coordenação do G77, em 1967. Por último, apresentaremos nossas conclusões sobre o tema.

#### **3.1.**

##### **O Grupo dos 77**

Os anos sessenta e setenta presenciaram diversas movimentações em torno do terceiro-mundo. Foram realizadas periódicas reuniões do Movimento dos Não-Alinhados e conferências das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), onde foi organizado o G77 (Kocher, 2005). Tal proliferação de iniciativas Sul-Sul gerou distintos padrões de cooperação e incentivou o surgimento de esforços entre os acadêmicos (Lima, 2008; Ekoko & Benn, 2002) no sentido de sistematizar tais iniciativas. Nesse esforço de sistematização, Maria Regina Soares de Lima (2008) observa que a coalizão terceiro-mundista representada pelo Grupo dos 77 se caracterizava por exercer o papel de foro aglutinador dos países em desenvolvimento no âmbito das relações Norte-Sul. A principal bandeira do G77

*“era a crítica aos princípios liberais que organizam as relações econômicas internacionais e a defesa da tese de que era injusto tratar desiguais como iguais”* (Lima, 2008, p. 1). Dessa forma, *“os países em desenvolvimento demandavam tratamento diferencial e não recíproco para fazer face à competição desigual na ordem econômica internacional”* (Lima, 2008, p. 1). O G77 constituiu uma experiência inédita no período da Guerra Fria, em um sistema internacional estruturado pela disputa bipolar, ao organizar países tão heterogêneos entre si, quanto aos regimes políticos e ordens econômicas internas, sob uma mesma bandeira: o desenvolvimento.

Conforme afirma Marc Williams (1991, p. 17), a solidariedade diplomática entre os países em desenvolvimento que culminou com a criação do Grupo dos 77 em 1964 não era uma realidade existente logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. Pelo contrário. Foi o resultado de um processo histórico levado a cabo a partir de 1945. Fatores políticos significantes para entender a formação do G77 foram a desilusão dos países em desenvolvimento quanto à sua posição econômica no período pós-guerra, a frustração diante dos esforços postos em prática pelas organizações econômicas internacionais para remediar os problemas do subdesenvolvimento e a forma como certos procedimentos internos às organizações internacionais organizaram países em desenvolvimento e países desenvolvidos em diferentes grupos e ajudaram os primeiros a conjugar seus interesses, como ocorreu no ambiente das Nações Unidas. Esses fatores, aliados à emergência dos Movimentos Afro-Asiáticos e Não-Alinhados, auxiliaram na construção de um sentimento de identidade entre os países do terceiro-mundo, sentimento este que se consubstanciava na percepção de interesses e problemas comuns advindos da natureza de subdesenvolvimento de suas economias e de sua posição periférica na ordem econômica global.

Nesse sentido, a preparação do terreno para a criação do G77 teve lugar em diversas reuniões ocorridas em âmbito regional na América Latina, África e Ásia, em que os países latino-americanos, africanos e asiáticos buscaram coordenar suas respectivas estratégias regionais antes do início da I UNCTAD. As comissões econômicas de cada região tiveram bastante influência nesse processo. Como a América Latina detinha o maior grau de institucionalização entre as regiões em

desenvolvimento, a coalizão em formação sofreu forte impacto do pensamento econômico latino-americano sobre as barreiras estruturais ao crescimento econômico ocasionadas pelo sistema aberto de comércio internacional, urdido no seio da CEPAL (Tomlinson, 2003, p. 312). Cabe ressaltar que o G77 contou desde o início com a participação dos países latino-americanos, os quais seguiam como não membros do Movimento dos Não-Alinhados. A posição latino-americana de solidariedade perante as demais regiões em desenvolvimento na I UNCTAD foi vigorosamente defendida na Carta de Alta Gracia:

A América Latina está convencida de que um elemento essencial para o sucesso dessa Conferência está nos denominadores comuns que sustentam a ação concertada com os países em desenvolvimento em outras áreas do mundo. Consistente com tal objetivo, nós propusemos que fosse estabelecido um mecanismo de coordenação, não somente para assegurar uma estratégia latino-americana comum, mas também para alcançar uma **ação unificada em benefício de todos os países em desenvolvimento**. (Carta de Alta Gracia, in *Proceedings 1964* vol. VI, p. 59 *apud* Williams, 1991, p. 41) [Tradução nossa] **[Grifo Nosso]**

O processo decisório coletivo implementado no âmbito regional na América Latina, África e Ásia com o objetivo de se chegar a um consenso do que seria apresentado na I UNCTAD, em Genebra, deu origem a um sistema de grupos. Nesse sentido, os grupos latino-americano e africano lograram melhor articulação em suas plataformas regionais, devido às estruturas institucionais já existentes em cada uma dessas regiões e à maior diversidade do grupo asiático diante dos dois primeiros. Da mesma forma, o sistema de grupos levou a que aqueles países que buscavam exercer influência no processo decisório procurassem fazê-lo primeiramente por meio do contexto regional. No entanto, apesar dos passos iniciais terem sido dados dentro de cada região, os três grupos regionais enfatizavam a necessidade de uma ação coordenada por todos os países em desenvolvimento. O sentimento de que era necessária uma ação coordenada constituía um importante catalisador da coalizão.

Nossa organização em torno do Grupo dos 77 tem o propósito de nos possibilitar lidar em termos de maior igualdade com o Centro de Poder existente. Somos basicamente uma oposição unida. E uma unidade de nacionalismos. [...] **A unidade de todo um**



**Terceiro Mundo é necessária para chegar-se a uma mudança fundamental nos atuais arranjos econômicos mundiais.** [...] O objetivo é completar o processo de liberalização dos países do Terceiro Mundo em relação à dominação externa. Este é o significado básico da Nova Ordem Econômica Internacional. E a unidade é o nosso instrumento – nosso único instrumento – para liberalização. (Mwalimu Julius K. Nyerere, presidente da Tanzânia *apud* Iida, 1988, p. 375) **[Grifo Nosso]**

Essa articulação de países tão heterogêneos em prol da bandeira do desenvolvimento econômico e com a proposição de uma nova divisão de mundo alheia ao conflito Leste e Oeste causava desconforto entre países capitalistas desenvolvidos e países socialistas. Assim, existia a suspeita de um eventual entendimento comum entre os Estados Unidos e o Bloco Soviético frente à Conferência. Conforme informa o diplomata Jorge de Carvalho e Silva, em telegrama enviado da Embaixada brasileira em Washington, suspeitava-se da:

**(...) existência de um entendimento entre este país [EUA] e o bloco socialista**, no sentido de formarem uma **frente comum de oposição às reivindicações dos países subdesenvolvidos**, por ventura julgadas exageradas ou inoportunas, vários fatos isolados parecem somar-se indicando uma tendência neste sentido. Em palestra com o Senhor Bernard Nossiter, comentarista econômico do Washington Post, um funcionário desta Embaixada foi informado de que um diplomata soviético teria sondado o Departamento de Estado sobre a possibilidade de uma frente comum, como a indicada acima, presumivelmente em troca de uma solução para os problemas de comércio mais diretamente relevantes para os socialistas. [...] Outrossim, o funcionário desta Embaixada, em palestra informal com colega soviético, aventou a hipótese por nós considerada indesejável, de uma conciliação de interesses entre países desenvolvidos, capitalistas e socialistas, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, com vistas a enfrentar as reivindicações dos países subdesenvolvidos. (Telegrama oficial enviado pelo diplomata Jorge de Carvalho e Silva à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 10/03/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964) **[Grifo Nosso]**

### 3.2. A transição de regime e a I UNCTAD: aspectos de continuidade

Conforme dito na seção anterior, a I UNCTAD foi precedida de reuniões entre os países subdesenvolvidos em seus respectivos âmbitos regionais. Na América Latina iniciou-se prontamente um debate sobre as possíveis candidaturas a uma das vice-presidências da Conferência, que somariam 13 ao todo. O Brasil foi um dos primeiros a se candidatar ao posto e a solicitar o apoio de diversos países à sua pretensão sob a alegação de que o país desempenhava papel relevante no tratamento dos problemas internacionais de comércio e, principalmente, vinha atuando de maneira ativa em prol do êxito da futura UNCTAD<sup>24</sup>. Ao mesmo tempo que lançava a candidatura e iniciava as negociações em âmbito bilateral com diversos países latino-americanos e extra-regionais para angariar tal apoio à sua candidatura, o Brasil inclinava-se sobre a América Latina em busca de uma clara combinação com os países da região para um posicionamento conjunto na I UNCTAD. Inserido nesse contexto, tal posicionamento comum era almejado especialmente com a Argentina, com a qual foram travados esforços bilaterais para que se chegasse a uma perfeita conciliação de pontos de vista antes das reuniões com os demais países latino-americanos. Esses encontros entre as delegações brasileira e argentina deveriam ocorrer com o máximo de discrição para que não se suscitasse desentendimentos com as demais delegações latino-americanas<sup>25</sup>.

Ontem mesmo o Senhor Grispun chamou a esta Embaixada e solicitou que o Secretário Ovídio Mello fosse vê-lo hoje pela manhã no Ministério da Economia. Visitado hoje pelo referido Secretário, o Sr. Grispun reiterou suas grandes esperanças de que **o Brasil e a Argentina mantenham perfeita identidade de pontos de vista com relação à CNUCD**<sup>26</sup>. Demonstrou entusiasmo pelo grau de coordenação latino-americana já alcançado em Brasília: referiu-se muito simpaticamente à atuação do Brasil em vários foros em prol dessa coordenação e destacou como de suma importância a sugestão que lhe foi feita no sentido de que **dois ou três dias antes da reunião da CECLA a Delegação brasileira aqui já esteja em Buenos Aires para**

---

<sup>24</sup> Correspondência oficial enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 16/01/1964, a todas as missões diplomáticas exceto as da América Latina, Bruxelas e Tel Aviv. Arquivo Histórico do Itamaraty, Ofícios expedidos.

<sup>25</sup> Correspondência oficial enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 28/01/1964 à Embaixada em Buenos Aires. Arquivo Histórico do Itamaraty, Ofícios expedidos – Janeiro/Fevereiro 1964.

<sup>26</sup> Sigla em português para Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Em inglês UNCTAD.

**concatenar previamente as posições dos dois países.** Ainda sobre essa sugestão, declarou que no mesmo dia da chegada levou-a ao conhecimento do Chanceler Zavala Ortis e do Presidente Illia deles, havendo obtido total aprovação para essa coordenação prévia argentino-brasileira antes da reunião de Alta Gracia. (Telegrama oficial enviado pelo diplomata Décio Honorato de Moura da Embaixada em Buenos Aires à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 29/01/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Janeiro/Fevereiro 1964) **[Grifo Nosso]**

Durante as reuniões que antecederam a I UNCTAD, o Brasil deixou clara a sua posição de que era necessária uma reformulação conceitual dos princípios que regem o Comércio Internacional, mais valiosa a longo prazo do que vantagens tópicas conseguidas na Conferência<sup>27</sup>. A posição brasileira quanto ao tema, e que seguiria sendo defendida posteriormente, foi emitida ao final de reunião com técnicos governamentais da América Latina em política comercial em documento conhecido como as “conclusões de Brasília”. Assim, sintetizando, os principais anseios brasileiros expressados frente à I UNCTAD eram:

i) formular os princípios e as normas operacionais que devem reger o comércio internacional com o propósito essencial de transformá-lo em instrumento eficaz do desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento; ii) estabelecer – sob a égide das Nações Unidas – procedimentos e mecanismos institucionais adequados para assegurar o cumprimento das decisões da Conferência e especialmente a consideração sistemática, completa e permanente dos problemas de comércio dos países em desenvolvimento; e iii) adotar – de conformidade com os objetivos mencionados em i) e ii) – medidas concretas que contribuam para o imediato incremento das receitas de origem externa dos países em desenvolvimento. (Relatório com as conclusões da Reunião de Técnicos Governamentais da América Latina em Política Comercial – Preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento– Brasília, 20 a 26 de janeiro de 1964)

O Brasil levou suas teses para a reunião de Alta Gracia, onde os países latino-americanos buscaram coordenar suas posições dentro da região antes de se

---

<sup>27</sup> Telegrama oficial enviado pelo diplomata Décio Honorato de Moura da Embaixada em Buenos Aires à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 04/02/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD.

encontrarem com os demais países terceiro-mundistas dentro do âmbito das Nações Unidas, na I UNCTAD. O principal problema enfrentado pela delegação brasileira ao tentar fazer valer suas teses foi a posição favorável de alguns países quanto ao tratamento diferencial para países em menor desenvolvimento relativo. Esse posicionamento contrariava os postulados defendidos pelo Brasil, que mantinha a posição de não discriminação entre países menos desenvolvidos e demonstrava a preocupação brasileira em evitar, no campo comercial, tratamento diferenciado em face dos países de menor desenvolvimento econômico relativo. Para o Brasil, a classificação em diferentes níveis de subdesenvolvimento poderia ser utilizada em benefício dos países africanos<sup>28</sup>. O Brasil, portanto, busca apoio à sua tese com Argentina, Chile, México, Uruguai, Peru e Bolívia. Segundo o entendimento brasileiro, o problema do menor desenvolvimento relativo deveria ser mantido dentro do Grupo Latino Americano, através de entendimentos regionais. Tais divergências dentro do grupo latino-americano ocuparam papel de destaque na edição do *Le Monde* de 04 de março de 1964. Conforme relata Jayme de Azevedo Rodrigues em telegrama oficial, tais divergências foram, paulatinamente, sendo contornadas e a delegação brasileira logrou fazer com que prevalecessem as conclusões de Brasília, apesar da cisão no interior do grupo latino-americano:

Na fase inicial das negociações verificou-se, efetivamente, uma certa tendência de alguns países no sentido de alterar, em sua defesa ou proveito, as conclusões de Brasília. Essa tendência caracterizou-se mais nitidamente entre os países centroamericanos, circunstancialmente apoiado pela Bolívia, Equador e Uruguai. Assim, mediante reforço político à tese sobre tratamento diferencial para os países em menor desenvolvimento relativo, procurava-se, na realidade, influir no funcionamento do Convênio do Café. Por outro lado a Colômbia opôs restrições ao texto das conclusões de Brasília, o qual recomenda que os países desenvolvidos não devem usar de represálias contra as medidas dos subdesenvolvidos, destinadas a regular o regime de exploração dos recursos minerais, inclusive aqueles tendentes a modificar o estatuto de propriedade. Sustentavam, aqueles países, as primárias normas internacionais sobre as de Direito Público internas, enquanto que o Brasil e outros, inclusive a Argentina, defendiam o preavalecimento da constituição e das leis nacionais. Essas manobras suscetíveis de fraturar as unidades latino-

---

<sup>28</sup> Telegrama oficial enviado pelo diplomata Jayme de Alfredo Teixeira Valladão da Delegação do Brasil em Genebra à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 05/03/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964.

americanas, em questões da mais alta relevância, foram sendo paulatinamente desfeitas com a decisiva contribuição da Delegação brasileira, atenta ao espírito das instruções de Vossa Excelência. Desde hoje, conforme afirmo em telegramas anteriores, **podemos considerar que noventa por cento das conclusões de Brasília serão mantidas e o resto reforçado politicamente em Alta Gracia.** (Telegrama oficial enviado pelo diplomata Jayme de Azevedo Rodrigues da Delegação do Brasil junto à CECLA – Alta Gracia à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 04/03/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964) **[Grifo Nosso]**

**Foi aprovada pelos Chefes de Delegações a tese defendida pelo Brasil** no sentido de que a questão do tratamento diferencial para os países de menor desenvolvimento relativo ao relatório acerca do Tratado na parte relativa aos princípios gerais do documento de Alta Gracia. Resolveu-se, assim, um dos problemas mais delicados da Reunião pelas explorações a que vinham dar lugar entre as Delegações de países menores e na imprensa. (Telegrama oficial enviado pelo diplomata Jayme de Azevedo Rodrigues da Delegação do Brasil junto à CECLA – Alta Gracia à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 04/03/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964) **[Grifo Nosso]**

O sentimento de satisfação da delegação brasileira frente aos resultados obtidos nas Sessões da CECLA, em Alta Gracia, era evidente. O presidente João Goulart igualmente expressou-se satisfeito e afirmou que nos trabalhos preparatórios para a UNCTAD foi dado um “passo decisivo à frente”. Para o corpo diplomático brasileiro, os objetivos haviam sido atingidos, já que a América Latina marchava em direção à obtenção de uma consciência política autônoma direcionada para o conhecimento e, sobretudo, para o começo da solução dos problemas de política comercial, que tão fortemente afetavam a questão do desenvolvimento<sup>29</sup>. Assim, os trabalhos na I UNCTAD, em Genebra, iniciaram-se com a mesma orientação seguida pela delegação brasileira em Alta Gracia enquanto, internamente, o Brasil vivia momento de latente instabilidade política. Apesar do avanço das mudanças no quadro político doméstico, que culminaram na saída de João Goulart e na instauração do novo regime, os impactos junto à delegação brasileira na UNCTAD foram

---

<sup>29</sup> Telegrama oficial enviado pelo diplomata Jayme de Azevedo Rodrigues da Delegação do Brasil junto à CECLA – Alta Gracia à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 07/03/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964

mitigados. O chefe de tal delegação, Octavio Augusto Dias Carneiro, foi o primeiro a colocar seu cargo à disposição do novo governo:

Com a mudança de Governo verificada no Brasil e a fim de facilitar a tarefa do novo Governo quanto à mudança da chefia desta Delegação e a possível modificação nas instruções e orientação geral, que vem sendo objetivadas até aqui, coloco à disposição de Vossa Excelência a Chefia da Delegação da CNUCD, cargo burocrático, que, como Vossa Excelência sabe, foi de estrita confiança de Sua Excelência o Senhor Presidente João Goulart. (Telegrama oficial enviado pelo diplomata Octavio Augusto Dias Carneiro da Delegação do Brasil junto à UNCTAD – Genebra à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 03/04/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964)

A resposta do governo brasileiro foi prontamente enviada. Nela, havia o pedido para que Octavio Carneiro permanecesse no posto<sup>30</sup>. O mesmo não ocorreu com o embaixador Jayme Azevedo Rodrigues, delegado do Brasil na UNCTAD, que solicitou sua exoneração da função em caráter irrevogável<sup>31</sup> e que teve seu pedido aceito<sup>32</sup>. Conforme também expresso no telegrama de Octavio Carneiro, havia preocupação com relação à possível modificação nas instruções e na orientação geral a ser seguida pela delegação brasileira na Conferência. A primeira resposta enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores sobre o assunto veio em 10 de abril de 1964. Ainda em termos provisórios, orientava a manutenção das instruções de que estava munida a delegação brasileira. Ao mesmo tempo, pedia que, tendo em vista a situação política do país, fossem feitas consultas à Secretaria de Estado em todas as oportunidades pertinentes<sup>33</sup>. Ainda em abril do mesmo ano seriam enviadas orientações claras e permanentes sobre o posicionamento a ser adotado pela delegação brasileira. Apesar do pedido para que se evitassem radicalizações, a

---

<sup>30</sup> Correspondência oficial enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 08/04/1964, à Delegação brasileira junto à UNCTAD. Arquivo Histórico do Itamaraty, Ofícios expedidos.

<sup>31</sup> Telegrama oficial enviado pelo Embaixador Octavio Augusto Dias Carneiro da Delegação do Brasil junto à UNCTAD – Genebra à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 03/04/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964.

<sup>32</sup> Telegrama oficial enviado pelo Embaixador Octavio Augusto Dias Carneiro da Delegação do Brasil junto à UNCTAD – Genebra à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 08/04/1964. Arquivo Histórico do Itamaraty. I UNCTAD – Março/Abril 1964

<sup>33</sup> Correspondência oficial enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 10/04/1964, à Delegação brasileira junto à UNCTAD. Arquivo Histórico do Itamaraty, Ofícios expedidos.

Secretaria de Estado manteve as instruções que vinham sendo seguidas desde o governo João Goulart, consideradas fruto de “longa e madura formulação”. Mais do que isso, a correspondência concede clara autonomia à chefia da delegação na UNCTAD para adotar posições, táticas de negociação ou enfatizar certos pontos durante a Conferência:

Desejo ser mais preciso afirmando à Vossa Excelência que **a letra das instruções à Delegação à CNUCD não muda**. Os grandes objetivos, as reivindicações, as posições que ali estão delineadas, **produto de longa e madura formulação**, continuam válidas: é a revisão da filosofia que tem presidido o comércio internacional no após-guerra; a fixação da correlação comércio-desenvolvimento; a inadequação dos instrumentos existentes para o atendimento das reivindicações dos países em desenvolvimento; a inadequação dos instrumentos existentes para o atendimento das reivindicações dos países em desenvolvimento; a reestruturação dos organismos vigentes disciplinadores do comércio internacional e, com objetivo maior, conquanto não imediato, a criação da OICD; a constituição e fortalecimento da posição comum alcançada a duras penas entre os latino-americanos, como objetivo permanente de valor próprio e inalienável. **Deixo de referir-me aos demais objetivos, à posição da Delegação; ou à tática de negociação que Vossa Excelência houver por bem adotar; à maior ou menor ênfase empregada na defesa ou no ataque sobre determinados pontos; tudo isso deixo ao critério de Vossa Excelência**. O que considero indispensável encarecer-lhe é a necessidade de Vossa Excelência, interpretando o pensamento do atual Governo, evitar radicalizações exageradas, antagonismos preconcebidos a países, grupos de países ou entidades. (Correspondência oficial enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 29/04/1964, à Delegação brasileira junto à UNCTAD. Arquivo Histórico do Itamaraty, Ofícios expedidos) **[Grifo Nosso]**

Em outro telegrama ainda, a Secretaria de Estado trata diretamente dos princípios contidos no parágrafo 9 dos princípios gerais da Carta de Alta Gracia<sup>34</sup>. O posicionamento da Secretaria foi mais uma vez de apoio à orientação defendida pelo Brasil durante o governo João Goulart. O documento solicitava que a delegação brasileira insistisse no argumento de que a apresentação de projetos da forma pleiteada pelos países centro-americanos, Bolívia, Paraguai e Equador significava o

<sup>34</sup> Correspondência oficial enviada pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em 29/04/1964, à Delegação brasileira junto à UNCTAD. Arquivo Histórico do Itamaraty, Ofícios expedidos.

enfraquecimento do princípio geral de não discriminação entre países em desenvolvimento contido na Carta. O relatório enviado pelo chefe da delegação brasileira ao fim da I UNCTAD, o Embaixador Barbosa da Silva, ressaltava diversos aspectos relevantes das negociações e do posicionamento brasileiro durante a Conferência. Em primeiro lugar, o texto fazia menção novamente aos telegramas enviados em abril de 1964 que confirmavam as instruções para prosseguimento na linha de orientação que vinha sendo seguida pela delegação brasileira ainda no governo anterior. Além disso, Barbosa da Silva se referia a tal orientação como resultado de um longo processo de elaboração e de amadurecimento de idéias no âmbito interno sobre a questão do desenvolvimento, as quais ajudaram a clarificar os objetivos brasileiros no cenário internacional e os meios de atingi-los.

**As instruções, que registram a posição brasileira que resultou de longo processo de elaboração, visavam a encaminhar a ação da representação do Brasil no sentido da revisão da problemática do comércio internacional no contexto novo de sua correlação com o desenvolvimento – razão mesma da convocação da CNUCD. Essa formulação política não constituiu tarefa simples, tratada de uma só vez e por apenas algumas poucas pessoas. Ao contrário, deve ser vista como fruto de evolução lenta nestes últimos quinze anos, durante os quais numerosas contribuições foram recebidas de pessoas e entidades de diferentes setores governamentais e privados representativos da vida nacional, encerrando, assim, significativo balanço da opinião pública e política de nosso país. Chegou-se assim à identificação de objetivos e dos meios para atingi-los, com vistas a conseguir-se um aceleração equilibrado da economia nacional através de uma nova política de cooperação econômica internacional, em que o comércio e a ajuda financeira e técnica fossem racionalmente conjugados, em função do desenvolvimento. (Relatório da Delegação do Brasil junto à UNCTAD, de 23/06/1964, enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty, I UNCTAD) [Grifo Nosso]**

Outro ponto de destaque era a aproximação com os demais países latino-americanos como resultado do reconhecimento da mesma condição de subdesenvolvimento vivenciada por tais Estados. Nesse sentido, a Operação Pan-Americana (OPA) de JK era vista com um estágio do processo de aproximação de pontos de vista entre esses países para a constituição de uma agenda de objetivos



comuns. Em um sistema de grupos como o que vigorou na UNCTAD, lograr estabelecer um consenso dentro do grupo regional era, indiscutivelmente, um ativo a ser perseguido. Como já dito, o maior nível de institucionalização da América Latina e a influência do pensamento cepalino ajudaram a conferir certo grau de unidade ao grupo e fizeram com que a América Latina sobressaísse na Conferência dentro do grupo de 77 países em desenvolvimento.

Foi na I UNCTAD também que se oficializou a criação do Grupo dos 75, que viria a ser conhecido posteriormente como Grupo dos 77. Este havia experimentado sua primeira aglutinação em 1962, com a “Declaração dos 75”. Conforme explicita o Embaixador Barbosa da Silva no relatório final da I UNCTAD, a *“formação do Grupo dos 75, a sua atuação, a criação de uma consciência de unidade revelada pela força de coesão despertada para a defesa de plataformas comuns, foi um acontecimento político da maior relevância no curso da CNUCD”*<sup>35</sup>. De fato, dentro de um mundo dividido pela lógica bipolar, o surgimento e a institucionalização de um grupo que estruturava o sistema internacional em Norte e Sul, ou seja, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, era algo que chamava a atenção. Jornais europeus chegaram a anunciar a criação do G77 como *“o maior acontecimento político no mundo nos últimos 20 anos”*<sup>36</sup>. A visão otimista da diplomacia brasileira quanto a tal arranjo político ficava evidente no relatório de Barbosa da Silva e se exprimia na expectativa de que não apenas nas Nações Unidas, mas igualmente em outros fóruns multilaterais, o Grupo dos 77 invocasse sua união. O pronunciamento final da delegação brasileira durante a Conferência ressaltava a importância da tomada de consciência dos países subdesenvolvidos frente aos países desenvolvidos e o caráter conflitivo das relações entre esses dois grupos:

Fiz referência ainda ao aspecto político da maior relevância que foi a tomada de consciência dos 75, hoje 77, países subdesenvolvidos e significado da unidade atingida mediante esforço comum de harmonização das diferenças de estruturas e mentalidade vigentes nas diversas regiões para que, através de

---

<sup>35</sup> Relatório da Delegação do Brasil junto à UNCTAD, de 23/06/1964, enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty, I UNCTAD.

<sup>36</sup> Relatório da Delegação do Brasil junto à UNCTAD, de 23/06/1964, enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty, I UNCTAD.

denominador comum, possam enfrentar o peso econômico e político das nações mais avançadas.

Por outro lado, a Conferência deixará claramente patenteada a necessidade de que os países desenvolvidos do hemisfério norte, como consequência daquela tomada de consciência dos subdesenvolvidos, aplainem suas diferenças de interesses de política para, por sua vez, fazerem face às formulações dos subdesenvolvidos, hoje mais articulados e orgânicos. Dir-se-ia que os desenvolvidos deveriam reavaliar suas diferenças seculares ajustando-as de maneira a melhor refletir uma visão de mundo que ora se transformava pelas novas dimensões que a CNUCD abria para o pensamento político e econômico dos povos. (Relatório da Delegação do Brasil junto à UNCTAD, de 23/06/1964, enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty, I UNCTAD)

Assim, a declaração final do G77 durante a I UNCTAD baseava-se na luta em prol das reivindicações dos países em desenvolvimento no campo do comércio internacional em sua correlação com o desenvolvimento econômico. Os pontos fundamentais de tal declaração eram:

- a) reafirmação da tese de que se impõe uma nova divisão internacional do trabalho, com vistas a acelerar o processo de industrialização dos países em desenvolvimento;
- b) ressalta que o esforço nacional deve ser suplementado pela cooperação internacional;
- c) considera as recomendações da Conferência um passo inicial no campo de uma política comercial voltada para o desenvolvimento;
- d) atribui importância fundamental às decisões concernentes ao estabelecimento do mecanismo institucional (continuing machinery) e manifesta a esperança de que os assuntos pendentes de acordo sejam satisfatoriamente resolvidos na próxima Assembléia Geral;
- e) acentua a significação da união dos 75 na presente Conferência, em termos ineludíveis. (Relatório da Delegação do Brasil junto à UNCTAD, de 23/06/1964, enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty, I UNCTAD)

Cabe ressaltar que o tema da continuidade das orientações políticas brasileiras em relação ao governo João Goulart sobre o tema do subdesenvolvimento dentro das Nações Unidas foi novamente tratado em telegrama oficial enviado pelo

Embaixador Mário Tancredo Borges da Fonseca em 16 de abril de 1965, em que este comenta sua exposição de caráter geral realizada no Plenário da Junta de Comércio e Desenvolvimento<sup>37</sup>:

Ative-me à **posição tradicional do Brasil**, sempre estreitamente coordenada com as dos demais países latino-americanos e que tem obedecido, nos diversos Comitês Internacionais posteriores à Conferência de Genebra, às **mesmas instruções que para ela levou a nossa Delegação e que foram confirmadas, integralmente, depois de abril de 1964**, isto é, durante a própria Conferência, **pelo Governo brasileiro**. (Telegrama enviado da Missão do Brasil junto às Nações Unidas, pelo Embaixador Mário Tancredo Borges da Fonseca, em 16/04/1965, à Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Arquivo Histórico do Itamaraty) **[Grifo Nosso]**

### 3.3.

#### A liderança brasileira no grupo

Conforme assinalamos no capítulo anterior, inserida nos quadros conceituais da PEI que propugnavam a divisão Norte-Sul, do mundo estava a pretensão de liderança do Brasil sobre os países em desenvolvimento. Mais ainda, havia mesmo a posição brasileira de condicionar sua participação em uma “terceira posição” à situação de liderança do país em um arranjo dessa natureza. A ativa participação do Brasil durante a I UNCTAD e em reuniões posteriores gerou não apenas a adoção das teses brasileiras e a obtenção de postos importantes, como a designação do Brasil para compor a Junta de Comércio e Desenvolvimento, mas proporcionou ao país o tão almejado reconhecimento de sua liderança tanto dentro do grupo latino-americano quanto no grupo de países em desenvolvimento como um todo. A centralidade atribuída a tal questão fica evidente em correspondência enviada por Azeredo da Silveira à Secretaria de Estado, na qual este trata da liderança brasileira e também sugere a sua própria designação para a chefia da delegação brasileira nos Comitês da UNCTAD:

---

<sup>37</sup> Órgão inter-governamental permanente, ao qual se subordinam duas comissões temáticas, a saber: Comissão de Comércio e Desenvolvimento; e Comissão de Investimento, Empreendedorismo e Desenvolvimento.

Permito-me sugerir a Vossa Excelência a minha designação para chefiar as Delegações brasileiras aos Comitês da UNCTAD que realizem suas Sessões em Genebra, pelos motivos que apresento a seguir: 1) A grande maioria das Delegações participantes dos trabalhos em apreço são chefiadas por Embaixadores; 2) As Delegações dos países latino-americanos, particularmente, são quase sempre chefiadas por Embaixadores, e é justamente neste Grupo que precisamos exercer o máximo de **liderança**, o que seria difícil caso a chefia das Delegações brasileiras não tivessem o mesmo nível; esta dificuldade se acentua em virtude da importância geralmente atribuída por esses países a questões formais, possivelmente em consequência das diferenças de importância e de prestígio entre os países latino-americanos [...] 3) As Delegações específicas que participam de Reuniões dos Comitês funcionam com grande margem de autonomia [...] Desejo ressaltar que não reivindico tais designações a título pessoal, pois elas nada me acrescentam: trata-se de um problema de ordem institucional e que se baseia em premissas políticas. Vossa Excelência tem aprovado o caráter temático e objetivo com que têm sido conduzidos os trabalhos da UNCTAD ultimamente, fato que decorre em grande parte da **liderança imprimida pelo Brasil** dentro da Organização e especialmente dentro do Grupo de países em desenvolvimento [...] devo também reconhecer que hoje temos no Grupo [latino-americano] uma **posição de liderança reconhecida**. [...] E a verdade é que o Grupo latino-americano é para nós indispensavelmente a plataforma de lançamento de qualquer operação política que pretendemos levar a cabo em qualquer dos Organismos Internacionais sediados em Genebra... (Telegrama oficial enviado por Azeredo da Silveira da Delegação do Brasil em Genebra à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 05/01/1967. Arquivo Histórico do Itamaraty. Conferência Internacional do Comércio – Janeiro/Fevereiro 1967) **[Grifo Nosso]**

Ao passo em que foram sendo desenvolvidos os trabalhos nas Nações Unidas, os antigos anseios brasileiros de consagrar-se líder da coalizão terceiro-mundista passaram também a mesclar-se com uma visão bastante cética do corpo diplomático brasileiro quanto aos resultados obtidos durante os encontros já ocorridos entre os países em desenvolvimento. Segundo esse entendimento, qualquer progresso mais efetivo vinha sendo obstaculizado principalmente pelos países desenvolvidos, interessados em manter a UNCTAD apenas como um foro de debates, e pelos países socialistas, que condicionavam o apoio às demandas dos países em desenvolvimento ao fato de que estas se dirigissem unicamente aos países de economia de mercado. Outro fator importante relacionava-se ao despreparo técnico dos delegados dos

países em desenvolvimento, em especial quando comparados às delegações dos países desenvolvidos, que logravam articular-se de melhor maneira em torno de seus objetivos. Tais obstáculos ao êxito da iniciativa terceiro-mundista ficam bem marcados no texto do diplomata Souto-Maior:

Consideradas em seu conjunto, as referidas reuniões, particularmente as da Junta e dos Comitês, caracterizam-se por:

- a) consideráveis falhas de preparação por parte do Secretariado;
- b) predominância dos temas adjetivos ou do exame dos aspectos adjetivos dos temas substantivos;
- c) considerável despreparo técnico da maioria das Delegações dos países menos desenvolvidos;
- d) notável desejo de atuação conjunta por parte das referidas Delegações, sendo porém essa atuação prejudicada pelas deficiências de preparo técnico ou de capacidade de negociação de muitos dos Delegados;
- e) crescente capacidade de atuação coordenada por parte dos países desenvolvidos de economia de mercado, facilitada não só pelo melhor nível profissional médio de seus Delegados, mas também pela sua atitude essencialmente defensiva;
- f) posição predominantemente política dos países de economia centralmente planejada, que apóiam as reivindicações dos países menos desenvolvidos, desde que, pela sua natureza, elas visem inteira ou predominantemente aos países de economia de mercado;
- g) atitude intransigente dos países desenvolvidos em geral, no sentido de considerarem a CNUCD como um simples fórum de debates, sem qualquer sentido operacional real ou mesmo potencial. (Sugestões para a atuação do Brasil na CNCUD. Enviado por Luiz Augusto Pereira Souto-Maior a Antonio Corrêa do Lago. Arquivo Histórico do Itamaraty. Conferência Internacional do Comércio – Janeiro/Fevereiro 1967)

Assim, a liderança brasileira dentro do Grupo dos 77 passa a ser encarada também como uma solução para o problema da ineficiência de resultados. Dentro dessa perspectiva, somente sob a batuta de um país com maior capacidade de atuação tanto em termos de análise crítica quanto de “formulação de propostas construtivas”<sup>38</sup> seria possível avançar efetivamente na obtenção dos resultados almejados pelos países subdesenvolvidos na busca pelo desenvolvimento econômico.

---

<sup>38</sup> Sugestões para a atuação do Brasil na CNCUD. Enviado por Luiz Augusto Pereira Souto-Maior ao Embaixador Antonio Corrêa do Lago. Arquivo Histórico do Itamaraty. Conferência Internacional do Comércio – Janeiro/Fevereiro 1967.

Se nenhum país capacitado quisesse assumir tal responsabilidade, estar-se ia renunciando à mobilização em benefício de todos os países em desenvolvimento e limitando a eficácia do G77.

A menos que a atuação dos países em desenvolvimento venha a ser em 1966 consideravelmente mais eficiente e coordenada do que foi em 1965, corremos o risco de ver frustrarem-se os objetivos de uma instituição para cujo surgimento tanto contribuiu a diplomacia brasileira. A experiência do ano que acaba de encerrar-se indica que **a atuação do Grupo dos 77 dependerá substancialmente da liderança que venham a exercer os membros do Grupo que possuem maior capacidade de formulação técnica e de atuação diplomática. Entre estes, encontra-se certamente o Brasil.** (Telegrama oficial enviado pelo embaixador Antônio Corrêa do Lago, Chefe da Delegação do Brasil em Genebra, à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 07/01/1966. Arquivo Histórico do Itamaraty. Conferência Internacional do Comércio – Janeiro/Fevereiro 1967) **[Grifo Nosso]**

Sem sombra de dúvida, o papel central que o Brasil vinha exercendo dentro do grupo latino-americano foi de suma importância para que o país angariasse o reconhecimento de sua liderança também entre os demais países em desenvolvimento. Em um sistema organizado em grupos regionais, como era o caso dos países em desenvolvimento nas Nações Unidas, a projeção brasileira na América Latina funcionava como uma plataforma de lançamento do país perante as demais regiões do Sul. Assim, a eleição do Brasil para a Presidência do Comitê de Coordenação dos 77 na figura do Chefe da Delegação, o embaixador Azeredo da Silveira, se deu em dois momentos. O primeiro deles se deu dentro do Grupo latino-americano. Os países da América Latina se reuniram e decidiram, por unanimidade, propor a eleição do Brasil para o cargo. Cabe ressaltar que não houve sequer a candidatura oficial por parte do Brasil ao posto.

Reuniu-se hoje, pela manhã, o grupo latino-americano para tratar da eleição de novo Presidente para o Comitê de Coordenação dos 77. O Embaixador da Venezuela propôs formalmente a eleição do Brasil para ocupar o referido cargo, o que foi aceito por unanimidade. Devo acrescentar que, ontem, fui procurado por vários representantes latino-americanos, que me comunicaram ser **a intenção do grupo de eleger o Brasil à Presidência do Comitê**

**de Coordenação.** (Telegrama oficial enviado por Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação do Brasil em Genebra, à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 19/01/1967. Arquivo Histórico do Itamaraty. Conferência Internacional do Comércio – Janeiro/Fevereiro 1967) **[Grifo Nosso]**

No segundo momento, a discussão foi levada para o Grupo dos 77. A propositura formal do Brasil à Presidência do Comitê partiu do Grupo latino-americano. Diante do papel de destaque que o Brasil vinha desempenhando nas diversas reuniões dos países em desenvolvimento desde a formação do G77 e, inequivocamente, diante da simpatia gozada pelo Chefe da Delegação brasileira, Azeredo da Silveira, entre os membros das delegações dos diversos países do Sul, a indicação latino-americana foi recebida de forma muito positiva e o Brasil foi eleito para a Presidência do Comitê por unanimidade. Conforme explica Silveira:

Reuniu-se hoje o Comitê de Coordenação dos 77 para eleger seu novo Presidente. O Representante da Argentina propôs formalmente o Brasil. Relatou que o Grupo latino-americano escolheu por unanimidade o Chefe da Delegação brasileira em função da confiança que depositara em sua pessoa no trato dos problemas da UNCTAD. Falaram em favor da candidatura do Brasil o representante das Filipinas, em nome do Grupo asiático, e o da RAU em nome do grupo africano, assegurando que tal confiança existia igualmente no seio de seus respectivos Grupos, os quais, disseram, acolheram com a maior simpatia a candidatura proposta pelo Grupo latino-americano. Realizou-se, assim, a **eleição do Brasil à Presidência por aclamação.** (Telegrama oficial enviado por Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação do Brasil em Genebra, à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 21/01/1967. Arquivo Histórico do Itamaraty. Conferência Internacional do Comércio – Janeiro/Fevereiro 1967) **[Grifo Nosso]**

À frente da Presidência do Comitê de Coordenação do G77, o Brasil consolidou sua inequívoca liderança no grupo. Em diversas reuniões, as diretrizes e opiniões apontadas por Azeredo da Silveira eram acolhidas por unanimidade entre os 77 países em desenvolvimento. Esse aspecto fica muito claro nos dois trechos destacados abaixo referentes ao posicionamento brasileiro durante reuniões do Grupo de Trabalho sobre Produtos de Base que antecederam a II UNCTAD, em 1967:

O Brasil compareceu hoje à Reunião do Grupo de Trabalho sobre Produtos de Base do Comitê de Coordenação, que é composto por: Gana, Etiópia, Filipinas, Ceilão, Uruguai e Venezuela. O Presidente do Grupo Embaixador A. Wei, de Gana, propôs que se adotasse um programa de trabalho. Verificou-se, então, que **as sugestões feitas pelo Brasil na qualidade de Presidente do Comitê de Coordenação relativas ao programa de trabalho futuro (vide meus telegramas 307) surtiram efeito desejado, pois o Grupo resolveu por unanimidade seguir as diretrizes lançadas no referido documento do Presidente do Comitê de Coordenação [...]** O Brasil de acordo com o entendimento de que todos os Grupos estão abertos à participação de países interessados mesmo que estes não sejam membros comparecerá... (Telegrama oficial enviado por Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação do Brasil em Genebra, à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 07/04/1967. Arquivo Histórico do Itamaraty. Comissão para Comércio Internacional dos Produtos de Base) **[Grifo Nosso]**

Os países latino-americanos e asiáticos criticaram enfaticamente a política discriminatória e protecionista da CEE, e todos os países em desenvolvimento, inclusive os africanos associados, ressaltaram a importância que dão à criação de condições mais favoráveis de acesso aos mercados desenvolvidos para explorações de países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos, de sua parte, mantiveram atitude defensiva, baseada em suas posições já conhecidas sobre a matéria [...] **O Brasil proferiu uma longa intervenção sobre a matéria, que mereceu o apoio generalizado de todos os países em desenvolvimento, que a consideraram como uma expressão fiel de sua posição comum.** A tese central da intervenção brasileira foi a idéia de que não é possível resolver os problemas dos produtos primários com base numa modelo ideal de validade genérica, mas na base de soluções operativas que levem em conta as características dos produtos (Telegrama oficial enviado por Azeredo da Silveira, Chefe da Delegação do Brasil em Genebra, à Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 29/04/1967. Arquivo Histórico do Itamaraty. Comissão para Comércio Internacional dos Produtos de Base) **[Grifo Nosso]**



### 3.4.

#### **Conclusão**

Neste capítulo, argumentamos que, durante os dois primeiros governos militares pós-1964, o Brasil desempenhou ativo papel em fóruns multilaterais em defesa dos objetivos propugnados pelos países terceiro-mundistas quanto ao caminho para atingir-se o desenvolvimento econômico. Assim, procuramos demonstrar que o estreitamento nas relações entre o Brasil e o terceiro-mundo nos anos 1964 a 1969 não se deu apenas em níveis bilaterais, conforme visto no capítulo anterior, mas igualmente em âmbito multilateral.

A alteração de regime não gerou significativos impactos nas orientações e nos posicionamentos demonstrados pela delegação brasileira dentro da UNCTAD e frente aos demais países em desenvolvimento. Pelo contrário, o que se verificou foi a manifestação do novo governo no sentido de manter as diretrizes que vinham sendo implementadas no governo anterior e de tornar ainda mais ativa a atuação do Brasil neste fórum. Tal movimento foi acompanhado de expressiva autonomia gozada pelo corpo diplomático brasileiro nas decisões e no estabelecimento de estratégias dentro do Grupo dos 77. A postura efetivamente atuante do Brasil e o reconhecimento dos demais componentes dos 77 diante do comando exercido pela delegação brasileira, favorecida pela figura do Embaixador Azeredo da Silveira, foram de extrema importância para a obtenção do posto de Presidente do Comitê de Coordenação do G77 pelo Brasil, o que vinha ao encontro do anseio brasileiro, estabelecido nas bases da PEI, de constituir-se líder dos países em desenvolvimento.

## Conclusão

Os resultados apresentados neste trabalho indicam que entre os anos 1964 e 1969, o Brasil vivenciou um período de aprofundamento em suas relações com o terceiro-mundo, principalmente no que se refere aos países africanos e asiáticos. A formulação dessa política de estreitamento foi possível devido à institucionalização, dentro do Itamaraty, das idéias da PEI, cujos insumos teóricos ganharam espaço no processo de formulação da política externa brasileira num momento em que as demandas por uma nova ordem internacional baseada no desenvolvimento econômico foram transportadas para os organismos internacionais e se tornaram a bandeira do terceiro-mundo. Essa foi uma substancial alteração na política externa brasileira, já que durante a década de 1950, a aproximação com o terceiro-mundo havia permanecido restrita à América Latina, sob influência do pensamento cepalino e isebiano. O modelo desenvolvimentista que guiava a PEB era, em grande medida, associado aos Estados Unidos. Além disso, as demandas internacionais levantadas pelo terceiro-mundo ainda estavam demasiadamente calcadas nos processos de descolonização e no neutralismo da Guerra Fria, sem conferir destaque à questão do desenvolvimento econômico. Foi em 1961 que os postulados de divisão Norte-Sul, diversificação de parceiros e aproximação com os demais integrantes do terceiro-mundo foram pensados de forma sistemática. No entanto, apesar da efervescência conceitual, as idéias dos pensadores de política externa tiveram pouco impacto em termos do resultado de política externa durante a PEI, especialmente devido ao instável quadro político doméstico e à necessidade de lapso temporal para a institucionalização de tais idéias.

Seria somente no governo Castello Branco que as idéias institucionalizadas no corpo diplomático gerariam efeitos e conduziriam ao aumento das relações com o terceiro-mundo. Tal intensificação se daria não somente no âmbito bilateral, com o aumento do comércio e da assinatura de atos internacionais entre o Brasil e os países terceiro-mundistas, mas também no campo multilateral. Nesse período, o Brasil desempenhou ativo papel multilateralmente em defesa dos objetivos propugnados pelos países do terceiro-mundo quanto ao caminho para atingir-se o desenvolvimento econômico. A alteração de regime não gerou significativo impacto nas orientações e nos posicionamentos da delegação brasileira dentro da UNCTAD. Pelo contrário, o

que se verificou foi a manifestação do novo governo no sentido de manter as diretrizes que vinham sendo implementadas no governo anterior e de tornar ainda mais ativa a atuação do Brasil neste fórum. Tal movimento foi acompanhado de expressiva autonomia gozada pelo corpo diplomático brasileiro nas decisões e no estabelecimento de estratégias dentro do Grupo dos 77. A postura efetivamente atuante do Brasil e o reconhecimento dos demais componentes dos 77 diante do comando exercido pela delegação brasileira, favorecida pela figura do Embaixador Azeredo da Silveira, foram de extrema importância para a obtenção da presidência do Comitê de Coordenação do G77 pelo Brasil, o que vinha ao encontro do anseio brasileiro, estabelecido nas bases da PEI, de constituir-se líder dos países em desenvolvimento.

Alguns pontos de contribuição podem ser destacados para o estudo das relações internacionais em âmbito geral e, mais especificamente, da política externa brasileira. Em primeiro lugar, o estudo aqui realizado serve como exemplo, ainda que pontual, para mostrar os limites do potencial explicativo de teorias sistêmicas e da importância de se voltar para o nível doméstico em busca de variáveis explicativas para o comportamento dos Estados. No caso em tela, a política externa brasileira para o terceiro-mundo nos governos Castello Branco e Costa e Silva foi, em grande medida, definida pela sedimentação das idéias da PEI entre as unidades do processo decisório em política externa. Tal política compõe, assim, um projeto que já vinha sendo pensado e amadurecido dentro da comunidade de política externa sobre o papel do Brasil no mundo e sobre qual deveria ser a inserção do país no sistema internacional. Outro ponto importante diz respeito à importância do estudo das idéias. Pode-se dizer que tal abordagem ganha destaque dentro de um cenário de autonomia institucional. Nesse sentido, o insulamento do Itamaraty e sua autonomia na definição das diretrizes da política externa brasileira concedem maior saliência às idéias que circulavam naquele ambiente como fatores explicativos para as escolhas brasileiras.

Um terceiro ponto importante a ser ressaltado diz respeito à política externa brasileira, especialmente a em vigor durante o governo Castello Branco. Aqui cabe um resumo rápido da questão de forma a possibilitar um maior entendimento. De acordo com visões tradicionais, a política externa de tal governo, também conhecida

como Política da Interdependência, caracterizou-se pelo cunho ideológico em que vigorou a crença de que a Guerra Fria constituía o elemento central da história contemporânea e de que o sistema internacional estava dividido em dois blocos antagônicos: o mundo democrático, ocidental, e o mundo comunista. Este era o núcleo de sua política externa e deveria ser levado em consideração para a tomada de quaisquer decisões. De acordo com essa política, a defesa externa deveria ser coletiva, a fim de evitar que uma derrota local pusesse em risco a própria sobrevivência coletiva ocidental em seu conjunto, e integral, no sentido de que deveria se desenvolver, simultaneamente, nos mais diferentes planos. Entendia-se que vigorava uma divisão internacional de papéis. Os Estados Unidos, como líder do sistema ocidental, possuíam o principal papel, não só no plano de segurança coletiva, mas também no plano do desenvolvimento econômico do Brasil. Para esse governo, a segurança coletiva deveria estar acima mesmo dos interesses nacionais. A idéia de interdependência dos povos deveria desempenhar um papel prioritário, substituindo, inclusive, o conceito de soberania nacional (CERVO; BUENO, 2008). Dentro dessa perspectiva, dois fatores fundamentais explicam a aplicação do conceito de fronteiras ideológicas e a busca de um relacionamento especial com os Estados Unidos: a convergência ideológica entre o regime militar e a política externa norte-americana, tendo como referência comum as questões Leste-Oeste; e a esperança de obter dividendos econômicos pela sua contribuição à manutenção da “segurança hemisférica”. Além disso, segundo essa visão tradicional, o Governo Castello Branco, imbuído da ideologia implantada pelos instauradores do governo militar de 1964, sob a influência da Guerra Fria, condenava as posturas de neutralismo e de independência. O papel destinado à África no redirecionamento da política externa e econômica brasileira teria sido paulatinamente abandonado (CERVO; BUENO, 2008). Ainda sob essa visão, Castello Branco teria procurado suspender qualquer dinamismo no relacionamento com o Terceiro-Mundo, rejeitando as teses de necessidade de uma reestruturação internacional das relações econômicas entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos. Devido à existência de centros industriais no Brasil, ponderava que mais apropriado do que considerar o Brasil como um país subdesenvolvido seria considerá-lo uma nação que ainda possui bolsões regionais de subdesenvolvimento (MARTINS, 1975, p. 66).

Nesse sentido, a presente dissertação aponta para a revisão de alguns desses

argumentos cristalizados nos estudos de política externa brasileira. Em primeiro lugar, como os resultados deste trabalho indicam, embora seja certo que havia um forte elemento ideológico associado à bipolaridade no governo Castello Branco, não é possível dizer que esse elemento foi preponderante no processo de formulação de política externa em todos os temas da agenda. A política externa para o terceiro-mundo é um exemplo claro disso, o que nos leva à revisão de outro argumento tradicional, o de que a política externa de Castello Branco procurou suspender qualquer dinamismo nas relações com o Terceiro-Mundo. Conforme demonstrado, os dados levantados apontam justamente no sentido oposto.

Além dessas contribuições específicas e diretas, procuramos também contribuir indiretamente com os estudos de política externa brasileira apontando novos caminhos para futuras pesquisas. O primeiro deles se consubstancia na necessidade de um menu analítico mais amplo para os estudos de política externa brasileira, de ordem menos generalista e com abordagem mais temática, uma vez que análises demasiadamente amplas acabam por fazer com que se percam importantes elementos explicativos e ensejam frágeis interpretações da realidade.

Um outro caminho para novas pesquisas se refere à análise comparada entre a atuação das diferentes regiões dentro dos fóruns multilaterais, ditos fóruns terceiro-mundistas. Como vimos, as configurações regionais foram essenciais para se entender o jogo político dentro do Grupo dos 77, já que existia um nível decisório anterior ao que era desenvolvido dentro do Grupo e que era travado apenas entre os países de cada região: América Latina, África e Ásia.

Por último, o presente estudo aponta novos caminhos de estudo sobre a política externa brasileira para o Terceiro-Mundo em outros períodos não abordados aqui a fim de constatar a variação nas variáveis apontadas. Os dados levantados referentes tanto à assinatura de atos internacionais quanto ao fluxo comercial apontam uma tendência ascendente das relações entre o Brasil e os demais países do Terceiro-Mundo. Além disso, é necessária maior pesquisa nesse sentido no que diz respeito à atuação nos fóruns multilaterais.

## **Fontes primárias**

### **Arquivos**

Arquivo Histórico do Itamaraty, Brasília.

Arquivo Paulo Nogueira Batista (PNB), Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV, Rio de Janeiro.

### **Documentos editados**

Carta de Alta Gracia, in *Proceedings 1964* vol. VI, p. 59 *apud* WILLIAMS, Marc. *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD*. London: Pinter Publishers, 1991.

Correspondência oficial enviada pelo embaixador Osvaldo Trigueiro ao chanceler Raul Fernandes em 1955. Arquivo Histórico do Itamaraty, Livro – 22/02/13. Jacarta – Ofícios recebidos – Janeiro/Junho de 1955. Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes. Embaixador: Osvaldo Trigueiro. *apud* KOCHER, Bernardo. O Brasil no Terceiro Mundo. Trabalho apresentando no XIII Encontro de História Anpuh-Rio.

Discurso proferido por Araújo Castro na abertura da XVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília, FUNAG, 1995, p. 162.

Discurso proferido por Osvaldo Aranha na abertura da XII Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995. Brasília, FUNAG, 1995, pp. 107-108.

Discurso proferido por Castello Branco em sua posse. Disponível em <http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/documentos.php>, em 10/01/2011.

Documento 5, mensagem presidencial ao Congresso Nacional, circular n. 3.863, de 20 de março de 1961. *Documentos da Política Externa Independente*, vol. 1. Brasília, FUNAG, 2007, p. 49.

### **Memórias, entrevistas e depoimentos**

*DIPLOMACIA em alto mar*, depoimento de Vasco Leitão da Cunha ao CPDOC [Entrevista concedida a Aspásia Camargo, Zairo Borges Cheibub, Luciana Nóbrega; Edição de texto Dora Rocha, Pesquisa e notas Alexandra de Mello e Silva, Letícia Pinheiro]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994. 338p.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Panalto (memórias). Rio de Janeiro, José Olympio, 1968 *apud* PETROCCHI, Renato. *Uma variação de conteúdos políticos na Política Externa Independente*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 1995.

SPEKTOR, Matias (Org.). *Azeredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

### **Fontes secundárias**

#### **Livros, teses, dissertações, artigos em livros e periódicos**

ALLISON, G. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*. v. 63, n. 3, 1969.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a. edição. New York: Longman, 1999.

ARBILLA, José María. A diplomacia das idéias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994) *Contexto Internacional*, vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000.

ALVES, Vágner Camilo. *Da Itália à Coréia: decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: 1912 – 1964*. São Paulo, Paz e Terra, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Evolución de las ideas de la CEPAL*. In: Revista de la CEPAL, Nro. Extraordinario, Ricardo Bielschowsky, Santiago de Chile, octubre de 1998, LC/G.2037-P.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília, Editora UnB, 1986.

BREUNING, Marijke. *Foreign Policy Analysis – a comparative introduction*. New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp.1-26 e 163-175.

CALVET DE MAGALHÃES, José. *Relance Histórico das relações diplomáticas brasileiras*. Lisboa, Quetzal, 1997. *apud* BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: 1912 – 1964*. São Paulo, Paz e Terra, 2001.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CASTELAN, Daniel Ricardo. *O fim do consenso e o consenso do fim. A reforma da política comercial brasileira entre 1985 e 1994*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2009.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I e II.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.



CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma Perspectiva Histórica*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 28, nº 1, 1985, pp. 113-131.

CRUZ, José Humberto de Brito. Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da Política Externa Independente (1961-1964). In: DANESE, Sérgio Franco (Org.). *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)* (Cadernos do IPRI, nº 2). Brasília, IPRI, 1989, pp-65-78. *apud* PETROCCHI, Renato. *Uma variação de conteúdos políticos na Política Externa Independente*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 1995.

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1962.

DAVID, Steven R. *Third World Alignment*. In: World Politics, Vol. 43, No. 2 (Jan., 1991), pp. 233-256.

DIETRICH, John W. “Interests groups and foreign policy: Clinton and the China MFN debates”. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, no 2, 1999, pp. 280-296.

DORSEY, E., “Expanding the Foreign Policy Discourse: Transnational Social Movements and the Globalization of Citizenship”, in: Skidmore, D. e Hudson, V., *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 237-266.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais*. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de Sequeira Magalhães, Brasília: Edunb, 2000; 483 p. Coleção Relações Internacionais.

EKOKO, François & BENN, Denis. *South-South Cooperation and Capacity Development*. In: *Development Policy Journal* , vol. 2, December 2002.

FERREIRA, Oliveiros S. *Política externa a serviço de uma idéia messiânica*. O Estado de São Paulo, 31.3.1974, p. 29. APUD MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da política externa brasileira na década 64/74. São Paulo, Novos Estudos CEBRAP, n.º. 12, 1975.

FINNEMORE, M; SIKKINK, K. “Taking stock: the constructivist research program in International Relations and comparative politics”. *Annual Reviews in Political Sciences*, 4, 2001, p. 391-416.

FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Rio de Janeiro, Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília, FUNAG, 2007, vol. 1 e 2.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro, Contraponto; Brasília, FUNAG, 2005.

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. *Os Militares na Política Externa Brasileira*. In: *Estudos Históricos* - vol. 6, n.º 12. Rio de Janeiro, CPDOC-FGV, 1993.

HERMANN, M. G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, *International Studies Review*, vol. 3, n. 2, 2001, pp. 47-81.

HERMANN, C.; HERMANN, M. e HAGAN, J. How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior. In: HERMANN, C.; KEGLEY, C. e ROSENAU, J. (org) *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Unwin Hyman, 1987.

HILL, Christopher J. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York, Palgrave Macmillan, 2003, p.187-215.

HUDSON, Valerie. “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, in *Foreign Policy Analysis*, vol.1, issue 1, march 2005, pp.1-30.

HURRELL, Andrew. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system: 1964–1985*. 1986. Tese (Doutorado) – University of Oxford.

IIDA, Keisuke. *Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly*. In: *International Organization*, Vol. 42, No. 2, (Spring, 1988), pp. 375-395.

IKENBERRY, G. J. Creating yesterday's new world order: Keynesian "new thinking" and the Anglo-American postwar settlement. In: Keohane, R. O. e Goldstein, J. (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, NY: Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

JEPPERSON, R.; WENDT, A.; KATZENSTEIN, P. J. Norms, identity, and culture in national security. In: KATZENSTEIN, P. J. *The culture of national security: norms and identity in world politics*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996.

APUD JESUS, Diego Santos Vieira de. Da Redução da Incerteza Estratégica à Perpetuação da Exclusão: A Relevância dos Fatores Ideacionais na Análise de Política Externa. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 3, setembro/dezembro 2009, p. 503-534.

JORGENSEN, K. E., "European Foreign Policy: Conceptualising the Domain", in: Carlsnaes, Sjursen e White (eds.).

KEOHANE, R. O. e GOLDSTEIN, J., "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", in: Keohane, R. O. e Goldstein, J. (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, NY: Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

KECK, Margaret & SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998, p.1-38.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1997.

KOCHER, Bernardo. *A Economia Política do Terceiro Mundo*. Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Economia Política. 2005.

LESSA, Renato & HOLLANDA, Cristina Buarque de (Org.). *San Tiago Dantas: Coletânea de textos sobre Política Externa*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. *O Brasil e as Relações Sul-Sul*. Dossiê CEBRI, Desafios da Política Externa Brasileira, Edição Especial, Rio de Janeiro, Cebri, Vol. 1, ano 7, 2008.

MARTIN, Lisa L., *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, 1997.

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

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: Gomes, Ângela de Castro (Org.). *O Brasil de JK*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

MORAVCSIK, A., "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in: Evans, P. V., Jacobson, H. K. e R. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles, 1993.

MYIAMOTO, Shiguenoli. *Os Estudos Geopolíticos no Brasil: uma Contribuição para sua Avaliação*. Perspectivas, São Paulo, vol. 4, pp. 75-92, 1981.

NACOS, Brigitte Lebens; SHAPIRO, Robert Y.; ISERNIA, Pierangelo. *Decisionmaking in a glass house: mass media, public opinion, and American and*

European foreign policy in the 21st century. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2000, pp. 1-7, 85-91 e 223-245.

NYE JR, J. S. US power nad strategy after Iraq. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 4, jul/ago 2003.

PETROCCHI, Renato. *Uma variação de conteúdos políticos na Política Externa Independente*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 1995.

PINHEIRO, Leticia. *Brasil, Portugal e descolonização africana (1946-1960)*. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, n. 9, p. 91-111, 1989.

PUTNAM, Robert. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, 42, 3, 1988, pp. 427-460.

QUADROS, Jânio. *A Nova Política Externa do Brasil*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. IV, nº 1, 1978, pp. 150-156.

ROSENAU, J. N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARRELL, B. R. (org.). *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966, p. 27-92.

\_\_\_\_\_. *Comparative Foreign Policy: One-Time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field*. In: KEAGLEY, C. (org.) *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*. Columbia: South Carolina University Press, 1975.

SILVA, Alexandra de Mello e. *A política extema de JK: a Operação Pan-Americana I* Alexandra de Mello e Silva. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SNYDER, R. C. et al. *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York, Palgrave Macmillan, 2002.

SOROKA, S. N. Media, Public Opinion and Foreign Policy. *Harvard International Journal of Press and Politics*, vol. 8, n. 1, p. 27-48, 2002.

TANNENWALD, Nina; WOHLFORTH, William. The Role of Ideas and the End of the Cold War. *Journal of Cold War Studies*. Vol. 7, No. 2, Spring 2005, pp. 3–12

TOMLINSON, B. R. *What was the Third World?* In: *Journal of Contemporary History*. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol. 38(2), 307–321, 2003.

VIEIRA, Marco Antonio M. C. *Idéias e Instituições: a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e no Pós-Guerra Fria*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IRI PUC-Rio.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média (1964-1985)*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WEIS, W. Michael. *Cold Warriors & Coups d'État – Brazilian American Relations, 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993. *apud* BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: 1912 – 1964*. São Paulo, Paz e Terra, 2001.

WHITE, B., “Foreign Policy Analysis and the New Europe”, in: Carlsnaes, W., Sjusren, H. e B. White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres: Sage, 2004, pp. 11-31.

WILLIAMS, Marc. *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD*. London: Pinter Publishers, 1991.

WONG, R., "The Europeanization of Foreign Policy", in: Hill, Ch. e Smith, M. (eds.), *International Relations and European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 134-153.