



AUTONOMIA E PRAGMATISMO: A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE E O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E ECUMÊNICO

Auxilia Ghisolfi Freitas
Mestre em História – UFES

RESUMO: De 1930 a 1945, a política externa brasileira buscou estabelecer uma relação negociada com as potências hegemônicas e o capital estrangeiro. Esse processo ganha ênfase no período de 1961 a 1964 com a Política Externa Independente. Com algumas particularidades que marcaram a conjuntura histórica de cada governo, a política externa brasileira possui acentuados traços de continuidade no decorrer do século XX. Apesar do regime de exceção instalado no Brasil em 1964, e um breve alinhamento com os Estados Unidos da América, no governo de Castelo Branco, a política externa de Geisel, retoma os princípios da Política Externa Independente com uma nova estratégia de inserção internacional do Brasil que tinha como premissa liberar-se dos vínculos ideológicos. Nesse sentido, o objetivo da presente comunicação é descrever os dois momentos da política externa brasileira, destacado suas semelhanças e diferenças.

Palavras chaves: Política Externa Independente; Regime Militar – Empresarial; Autonomia; Pragmatismo; Ecumenismo.

ABSTRACT: From 1930 to 1945, Brazilian foreign policy tried to establish a negotiated relationship with the hegemonic powers and foreign capital. This process gained emphasis on the period between 1961 to 1964 with the Independent Foreign Policy. With some particularities that marked the historical context of each government in the course of the twentieth century, Brazilian foreign policy has accentuated continuity traits. Despite the authoritarian government installed in Brazil in 1964, and a brief alignment with the United States of America in Castelo Branco's government, the foreign policy of Geisel, named as Responsible Pragmatism and Ecumenical resumes the principles of Independent foreign policy, with a new strategy for international insertion of Brazil which was premised break with the ideological ties.

In this way, the purpose of the current text is to describe the two moments of the Brazilian foreign policy, highlighting their similarities and differences.

Keywords: Independent Foreign Policy; Military Regime - Business; Autonomy; Pragmatism; Ecumenism.

Política externa brasileira a partir de 1930

No conjunto das Relações entre os Estados Nacionais, a política externa é um dos instrumentos com o qual os governos determinam os destinos da nação, administrando conflitos, exercendo a cooperação ou fazendo a guerra. No Brasil, desde a República Velha, o Barão do Rio Branco promoveu uma mudança na condução da política externa brasileira através de uma “aliança não escrita com os Estados Unidos da América”. Conforme LIMA (2004), o objetivo principal da gestão de Jose Maria Paranhos Junior consistiu no fortalecimento da amizade entre as duas nações americanas servindo como meio para que o Brasil pudesse afirmar sua liderança diplomática na América do Sul e projetar-se em um cenário diplomático mundial em constante mudança.²⁵⁹

A partir da década de 1930, novas forças políticas emergiram na forma de um movimento nacional que encerrou a hegemonia da “república oligárquica agroexportadora” levando Getúlio Vargas ao poder. A meta de industrialização do Brasil foi conduzida como um projeto de Estado, influenciando diretamente na condução da política externa, que passa a ser utilizada “como um dos pilares do projeto desenvolvimentista” (CORSI 2007).

Neste novo contexto, o Brasil volta a exigir reciprocidade dos Estados Unidos praticamente nos mesmos termos definidos pelo Barão do Rio Branco. Esse processo ficou conhecido como política pendular ou política de barganhas²⁶⁰. Diante

²⁵⁹ LIMA, Marcos Felipe Pinheiro. A aliança não escrita. Rev. Bras. Polít. Int., Brasília, v. 47, n. 2, p. 227-229, Dec. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 18 Abril 2015.

²⁶⁰ MOURA, 1991, p.3 focaliza alguns problemas relevantes que o governo brasileiro teve que enfrentar na década de 1930, diante de uma conjuntura internacional multipolar, na qual, as alternativas em jogo, condicionavam os processos decisórios e determinavam os rumos da política externa brasileira daquele período. Tanto as estruturas externas como as internas, delimitaram a ação do estado determinando o grau de liberdade que o governo brasileiro pôde exercer no plano internacional.

da depressão econômica²⁶¹, especialmente com a crise de 1929, nos Estados Unidos, a América Latina passou a ocupar um lugar de destaque nessa recuperação norte-americana como fonte de matérias-primas estratégicas e mercado consumidor para os produtos manufaturados. Tal conjuntura levou a uma mudança também na política externa dos Estados Unidos, abandonando a política do Big Stick e passando a praticar a política de “Boa Vizinhança”²⁶².

Neste processo, a relação que o Brasil mantinha com os Estados Unidos e a Alemanha nos anos 1930 era muito particular. Conforme afirma Gerson Moura (1991, p.6), “O governo Vargas explorava as possibilidades oferecidas por ambos os centros, sem optar por uma aliança clara com um dos dois”. Em 1934, Oswaldo Aranha foi nomeado embaixador brasileiro em Washington. Sua posição contrária aos valores nazifascistas, acaba por determinar uma posição do Brasil mais próxima aos Estados Unidos, celebrando acordos com aquele país, que concorria diretamente com a Alemanha.

Com o golpe do Estado Novo, em 1937, Aranha apresentou sua demissão ao Itamaraty, com o seguinte argumento: “não é possível continuar a representar o Brasil, neste país, de forma eficiente, porque nem seu governo, nem seu povo poderão, como anteriormente, acreditar nas minhas afirmações e informações²⁶³”. Naquele contexto, Aranha argumentava que sua permanência à frente da representação brasileira em Washington seria incompatível com os interesses do

²⁶¹ Ainda Conforme Moura “O Quadro internacional, no qual se movia a política externa brasileira durante o primeiro governo Vargas, caracterizava-se pela depressão econômica das sociedades capitalistas e a crise dos seus modelos e valores políticos, econômicos e ideológicos, assim como pelas as tentativas de alterar decisivamente a distribuição do poder mundial. Os dez anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial foram dos mais convulsionados do século XX. Em meio à depressão econômica, os problemas sociais assumiram proporções catastróficas e a organização política dos países liberal-democratas foi abalada nos seus alicerces,” p. 3/4.

²⁶² Diferente da política do Big Stick, a Política da boa vizinhança, praticada pelo governo do presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) caracterizou-se pela revogação de métodos coercitivos, pela adoção de negociações diplomáticas e colaboração econômica e militar. Entretanto conforme MOURA, 1989, p.5 “essa mudança de métodos visava a assegurar objetivos tradicionais como: impedir a influência externa (européia) na América Latina, garantir a liderança americana no hemisfério e estimular a estabilidade política nos países latino-americanos. A Política do Big Stick é o nome dado aos princípios da Política externa norte-americana do Presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), praticada no início do século XX em conjunto com a Doutrina Monroe. Buscava impedir a recolonização das Américas pelas potências da Europa e proteger os interesses econômicos dos EUA, mesmo que para isto precisasse usar a força. Sinalizava claramente que os Estados Unidos não tolerariam a interferência das potências européias nos países latino-americanos.

²⁶³ ALMEIDA, Paulo Roberto. ARAUJO, João Hermes Pereira de. Oswaldo Aranha: Na Continuidade do estadismo de Rio Branco. In: In: PIMENEL, Jose Vicente Sá (Org.) Pensamento diplomático Brasileiro: Formuladores e agentes da política externa (1750-1964). Brasília: FUNAG. Volume III 2013, p.667.

Brasil, demonstrando assim, sua discordância com as “inclinações inegavelmente fascistas da nova constituição”²⁶⁴. Entretanto, após entendimento com Vargas, já em 1938, Aranha aceitou chefiar o Itamaraty, buscando com isto, impedir que se modificasse a orientação da política externa brasileira, pela qual havia lutado em Washington.

Conforme afirma Almeida e Araújo (2013 p. 678) o convite para a chefia do Itamaraty foi aceito mediante claro entendimento de que a política interna ficaria com Vargas, enquanto a externa ficaria com Oswaldo Aranha. Em discurso proferido no ato de sua posse, em 15 de março, Aranha afirmou: “eu serei, no Itamaraty, um dos secretários do presidente da República, adstrito unicamente ao exercício desta função”. Desta forma se mantém a condução da política externa brasileira mais próxima aos Estados Unidos, frustrando-se as expectativas dos governos da Alemanha e Itália de obterem do Brasil uma condição de aliado especial nas Américas.

Nessas circunstâncias, o governo Vargas imprimiu à política externa brasileira uma direção de colaboração realista e pragmática com os Estados Unidos. Embora resistisse até 1941 a uma aproximação maior à política norte-americana, Moura afirma que houve um movimento “lento e gradual que permitiu um processo de barganha permanente” com os Estados Unidos. Esse processo de barganhas tinha como meta atingir a posição de “aliado especial” dos Estados Unidos, colaborando durante a guerra, mas extraindo dessas circunstâncias, os melhores benefícios possíveis. “Alinhou-se, mas cobrou um preço pelo alinhamento”²⁶⁵. O preço visava atender a dois objetivos específicos, sendo o primeiro relacionado ao reequipamento das forças armadas e o segundo, de caráter econômico, buscava obter recursos e equipamentos para a instalação da indústria de base, principalmente a siderurgia.

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ Ainda conforme Moura, as bases do alinhamento brasileiro à política externa norte-americana foram negociadas na conferência do Rio, ocorrida em janeiro de 1942. Conforme o acordo, “o Brasil apoiaria as resoluções propostas pelos Estados Unidos e este se comprometeria a fornecer armamentos para o reequipamento das forças armadas brasileiras”. Por sua vez, o governo brasileiro sancionou rapidamente as exigências americanas de novas instalações de bases militares e pessoal na região nordeste do Brasil. A partir da aprovação dada pelo governo brasileiro, os americanos obtiveram o direito de voar no espaço aéreo brasileiro sem a necessidade de obter a aprovação de praxe, além de permissão para construir armazéns subterrâneos para estocar alimentos e ampliar o campo de pouso em Fernando de Noronha, p.12.

Política externa brasileira após a Segunda Guerra Mundial

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) o mundo tornou-se bipolar, especialmente representado pela Guerra Fria, polarizada pelos Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, e respectivos aliados, confrontando dois blocos antagônicos de poder, com repercussões na cristalização de um novo sistema internacional. No Âmbito das Relações Internacionais, a política externa das novas potências rivais foi moldada e incentivada pelas próprias forças antagônicas em conflito, confluindo sempre para uma situação de equilíbrio de Poder.

A partir de 1947, o conflito ideológico disseminado pela Guerra Fria, propagou-se através da mídia atingindo culturalmente a sociedade e sua conduta. Conforme argumenta Hein (2008 p. 1), “a força motriz é a ideologia, mais do que as pressões militares”. No âmbito econômico, forjou uma corrida armamentista e criou um complexo industrial e militar cujos mercados eram buscados nos conflitos do terceiro mundo. Esse confronto sempre indireto de duas grandes potências inaugurou a era nuclear com a possibilidade de destruição total da humanidade. O deslocamento da Política Externa Brasileira, da chamada “autonomia na dependência” no governo Vargas, para o alinhamento subordinado aos EUA, no governo Dutra, ocorreu dentro deste novo contexto (MOURA 1991).

A linha mestra de condução da política externa do governo Dutra é estabelecida por Moura (1991, p.59) pela combinação do “combate ao comunismo internacional” através da doutrina Truman, incorporada por Dutra como a necessidade de combater o avanço do comunismo também na ordem interna²⁶⁶. Neste sentido, a polarização ideológica impõe-se como a primeira categoria de reflexão sobre a Política Externa Brasileira desse período. A inserção no conflito passa a fazer parte da identidade internacional das nações.

Em 1947 a cidade do Rio de Janeiro sediou a **Conferência Interamericana para**

²⁶⁶ Alinha-se aos EUA de forma servil e liberal. Incorpora a doutrina de contenção do comunismo praticando uma diplomacia submissa. Suspende as relações diplomáticas com a URSS em 1947. Como consequência o PCB tem seu registro cassado sendo colocado na clandestinidade. Negocia o intercâmbio militar bilateral na tentativa de garantir investimentos para o Brasil e tratamento diferenciado para os produtos brasileiros. Entretanto, Harry Truman nega os pedidos de Dutra e informa que o dinheiro deveria ser obtido junto aos organismos Internacionais – (BIRD. FMI). (MOURA 1991).

Manutenção da Paz. Naquela oportunidade foi elaborado o **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR**, inspirado no artigo 51 da Carta das Nações Unidas que regulamentava o exercício da defesa coletiva. Conforme Moura (1991, p. 65) o TIAR estabelecia como premissa que “Qualquer ataque armado contra um Estado americano seria considerado uma agressão contra todos os demais signatários”. Entretanto, conforme avalia Gerson Moura, a “URSS era o ator oculto na conferência do Rio”. Nesse sentido, “o TIAR visava menos à defesa hemisférica contra agressão externa e muito mais à consolidação da liderança político–militar dos EUA sobre o conjunto do continente”.

Ao final do governo Dutra ocorreu um desgaste nas relações entre Brasil e EUA. Com esse desgaste, a ideologia liberal perdeu espaço para os defensores do nacional desenvolvimentismo, que precisavam de um líder carismático para atender seus interesses. Vargas venceu as eleições de 1950 com maioria dos votos de centro esquerda, legitimando-o no novo governo.

A partir da segunda metade do século XX com a reestruturação da democracia e o retorno de Vargas à presidência, a política externa brasileira se caracterizou pela disputa permeada por avanços e recuos, entre dois projetos. De acordo com Vizontini (2003 p. 197) – um primeiro, mais nacionalista e desenvolvimentista, de inspiração Cepalina; um segundo projeto, mais identificado com os princípios do liberalismo e alinhado com as fronteiras ideológicas pertinentes à Guerra Fria.

Vizontini (2003, p. 202) mostra que, “entre 1951 e 1964, a política externa brasileira apresentou características novas, que a diferenciava das fases anteriores”. Na década de 1930 a política externa de Vargas tinha como meta a instalação de uma indústria de base com o processo de substituição de importações. A partir da década de 1950 a prioridade da política econômica era dar continuidade ao processo de industrialização. Gonçalves (2011, p. 59-60) observa que em seu segundo governo (1951-1954), Vargas encontrou nos estudos da CEPAL o embasamento teórico “que correspondia à concepção de desenvolvimento, predominante nos altos escalões de sua administração, contribuindo desta forma, para que a Comissão viesse a consolidar suas atividades em 1951”. Por esta concepção, o Estado responsabilizar-se-ia por investir em segmentos de importância fundamental como infraestrutura – energia, transportes e comunicações.

Para habilitar o Estado a realizar tais investimentos tornava-se urgente dotá-lo de um órgão capaz de canalizar os créditos e as atividades que fomentassem o desenvolvimento econômico e industrial. Assim, em 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que tinha como meta direcionar o fluxo de investimentos públicos na economia.

Em relação ao capital externo, o segundo governo Vargas buscou favorecer a entrada de capitais estrangeiros. Entretanto manteve sob seu controle as remessas de lucros para o exterior. Essas medidas visavam compensar o fluxo insuficiente de capital privado nacional e os limites do capital estatal. A principal estratégia do governo a esse respeito foi a criação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, que realizaria estudos detalhados sobre a economia brasileira, os quais seriam posteriormente utilizados na elaboração do Plano de Metas do Governo Kubitschek. No entanto os resultados demonstraram-se frustrantes quanto aos esperados financiamentos externos ao desenvolvimento econômico brasileiro. Gonçalves (2011, p. 60) afirma que a partir desses pontos, nota-se grande semelhança entre a política de industrialização seguida por Vargas e a defendida pelos técnicos da CEPAL.

De acordo com MIYAMOTO (2009), na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos em 1951, sediada em Washington, a diplomacia brasileira adotou uma percepção diferente da norte-americana em relação à questão da segurança hemisférica. A diplomacia dos Estados Unidos insistia na necessidade de defesa diante do agravamento da crise internacional, numa perspectiva de confronto com URSS, no contexto da Guerra da Coréia (1950-1953).

Já a postura da diplomacia brasileira, em relação à segurança da América Latina defendia que o grande inimigo a ser combate era interno. O perigo iminente de uma revolução seria conseqüência da miséria, da pobreza e da desigualdade econômica e social que assolava o continente. Dessa forma, a diplomacia brasileira queria chamar a atenção dos Estados Unidos para a necessidade de investir nos países latino-americanos.

Após o suicídio de Vargas, ocorreu um “hiato liberal” na breve gestão de Café Filho (1954-1955), de modo que a barganha nacionalista desapareceu das atitudes do

governo, conforme afirma Vizontini (2003, p. 205):

A gestão de Café Filho caracterizou-se pela abertura econômica absoluta ao capitalismo internacional e pelo retorno ao alinhamento automático em relação à diplomacia americana, tal como no governo Dutra. O projeto desenvolvimentista foi momentaneamente abandonado em nome do liberalismo econômico extremado.

Com a chegada de Kubitschek ao poder, em 1956, o projeto de industrialização foi retomado, só que agora apoiado no setor de bens de consumo durável para as classes de renda média e alta. Em 1958, JK retomou também a barganha nacionalista em termos muito semelhantes a Vargas, através da Operação Pan-Americana,²⁶⁷ bem como buscou expandir a política de barganha para a área socialista e terceiro-mundista, mas de forma menos acentuada.

A política externa independente – PEI

Inaugurada no governo de Jânio Quadros, em 1961, e comandada pelo Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, a Política Externa Independente destacou-se pelo conjunto de ações que deram à política externa um novo direcionamento independente do conflito ideológico, que dividia o mundo em pólos opostos.

A Política Externa Independente tem suas bases e fundamentos alicerçados no processo sócio-econômico iniciado desde o primeiro governo Vargas. Conforme San Tiago Dantas (1962, p. 05) a política externa de 1961-1964 “não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as idéias”. O que estava em jogo era o exclusivo interesse nacional, cujas bases aspiravam ao desenvolvimento e à emancipação econômica. Havia ainda, no âmbito interno, a necessidade de conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de “suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

A conjuntura interna era de crescente incerteza política para o país. A eleição de

²⁶⁷ A operação Pan-Americana objetivava atrair a atenção dos Estados Unidos para a América Latina e obter maiores créditos nos marcos do sistema interamericano, comprometendo a Casa Branca num programa multilateral de desenvolvimento econômico de longo alcance. A OPA pretendia incrementar os investimentos nas regiões economicamente atrasadas do continente, compensando a escassez de capitais internos, promoverem a assistência técnica para melhorar a produtividade e garantir os investimentos realizados, proteger os preços dos produtos primários exportados pela América Latina, bem como ampliar os recursos e liberalizar os estatutos das organizações financeiras internacionais. (VIZENTINE, 2003, p. 206).

Jânio Quadros, apoiado pela UDN, e de João Goulart como vice-presidente, apoiado pelo PTB, possibilitaria a convivência de grupos partidários antagônicos, face às diferentes orientações ideológicas. A renúncia do presidente Jânio Quadros, com um governo de apenas sete meses, a solução parlamentarista de breve duração e o conseqüente retorno ao sistema presidencialista demonstrou a existência de um contexto institucional de extrema instabilidade. Nesse contexto, os chanceleres Afonso Arinos, Santiago Dantas e Araújo Castro foram os principais responsáveis pelo corpo de idéias e iniciativas que deram à política externa brasileira um perfil independente (MELO 2008)

Afonso Arinos, vinculado à UDN, manteve a chefia do Itamaraty durante todo o governo de Quadros, em 1961. Em sua gestão foram lançadas as premissas da política externa independente. San Tiago Dantas assumiu a condução da política internacional do Brasil, entre 1961-1962, durante a etapa parlamentarista: vinculado à ala moderada do PTB, Dantas teve sua atuação marcada pelas convicções democráticas e reformistas. Finalmente, Araújo Castro, entre 1963-1964, foi fortemente influenciado pelo pensamento nacional-desenvolvimentista.

Para manter sua própria autodeterminação, no contexto da Guerra Fria, tornava-se necessária a diversificação das relações políticas e comerciais brasileiras, que se viabilizaram na implementação da Política Externa Independente, quando o Brasil se aproximou de outras nações, inclusive do mundo subdesenvolvido, na África e Ásia, coincidindo em muitos pontos com as posições terceiro-mundistas do Movimento Não-Alinhado, ou seja: a crítica ao colonialismo, ao neocolonialismo, ao racismo e ao armamentismo.

Conforme relatos diplomáticos do Itamaraty²⁶⁸, o Brasil defendia que os países em desenvolvimento deveriam ter papel central na gestão da ordem internacional, não podendo ser reduzidos a atores secundários na contenda entre os Estados Unidos e a União Soviética. Araújo Castro lançou um desafio aos membros da ONU: que, ao invés de se deixar paralisar-se pela rigidez da bipolaridade, se dedicassem a realizar progressos reais em três temas fundamentais como: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização, os "Três Ds".

²⁶⁸ Ministério das Relações Exteriores: disponível em: <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds>. Acesso em 15/02/015.

O ministro Araújo Castro defendeu, na 18ª Assembléia da ONU (1963), a necessidade de superar os constrangimentos da Guerra Fria, indicando os pontos de coesão da política externa brasileira, especialmente no que se refere ao perigo das armas nucleares.

Os anos aqui vividos – e no grande mundo – sob o signo dessa luta conceitual levada a um extremo maniqueísta, não parecem ter sido particularmente fecundos para ninguém. E, o que é mais grave, a política de poder, daí decorrente, levou esse mundo à mais onerosa corrida armamentista da História e à mais catastrófica perspectiva para a espécie toda – a destruição coletiva termonuclear, ironicamente graduada entre os que deverão perecer nos primeiros minutos e os que deverão sucumbir meses ou anos depois, sob as piores formas degenerativas de vida. Será esse um absurdo preço a pagar pela intolerância e pela intransigência? A verdade absoluta não poderá ser proclamada sobre as cinzas da desolação nuclear. Teremos de ser mais humildes, se queremos salvar nossas vidas. A ortodoxia e o fanatismo representam perigo extremo na era atômica. (grifo nosso) ²⁶⁹.

A veemência das palavras de Araújo Castro, no auge da Guerra Fria, demonstra a autenticidade da política externa daquele período não só por questões de segurança, mas também por questões econômicas, uma vez que, o conflito ideológico alimentava um complexo industrial militar que buscava mercados nos conflitos do Terceiro Mundo.

Na definição da política externa desde o período parlamentarista (Dantas (1962, p. 18), observa que o programa de governo apresentado à Câmara dos Deputados defendia como objetivos fundamentais “a preservação da paz mundial e a promoção do desenvolvimento econômico, com a eliminação da desigualdade entre os povos”. Observa-se assim que a política externa reafirmava uma relação direta com a política econômica, que por sua vez, buscava investir em políticas sociais. Portanto, reafirmava que “em nenhum caso, essas atitudes resultarão de uma vinculação ou dependência em relação a Estados ou grupos de Estados, mas exclusivamente da procura do interesse nacional e do melhor meio de atingir os objetivos visados”.

Dessa forma, o desenvolvimento defendido pela Política Externa Independente visava uma relação multilateral com os países centrais e periféricos, independentemente de sua posição ideológica. A defesa do multilateralismo nas relações internacionais e o respeito à autodeterminação dos povos aprimorou-se na

²⁶⁹ Ministério das Relações Exteriores: disponível em: <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds>. Acesso em 15/02/015.

integração do Brasil com os países da África e da Ásia.

Conforme Vizentini (2003, p. 211) constitui-se também numa estratégia para questionar o *status quo*, vigente na década de 1960 e renegociar o perfil de dependência do Brasil e sua reação nacionalista à hegemonia norte-americana. Ainda de acordo com o referido autor²⁷⁰ o núcleo básico da política externa desse período pode ser sintetizado em cinco princípios básicos.

O primeiro refere-se à busca de ampliação do mercado interno para os produtos primários e manufaturados do Brasil, intensificando-se as relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas. Já o segundo defende a formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, visando esquivar-se das imposições provenientes do FMI. A coexistência pacífica compõe o terceiro princípio da PEI, no qual há uma ênfase na necessidade de manutenção da paz entre estados regidos por ideologias antagônicas; este princípio defendia ainda o desarmamento progressivo das grandes potências com a conseqüente transferência de seus recursos para financiar o desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo. O quarto princípio defendia enfaticamente a não intervenção nos assuntos internos de outros países, a autodeterminação dos povos e a defesa absoluta do direito internacional na solução das controvérsias internacionais. Finalmente, o quinto princípio defendia o processo de descolonização. Esta posição colocava o Brasil contra Portugal, um tradicional aliado governado por Salazar.

Ressalta-se desta forma, a visão de Vizentini (2003, p. 202) no que se refere à linha de continuidade da política externa brasileira formulada a partir da década de 1930.

Apesar das diferenças entre o nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas, o desenvolvimentismo associado de Juscelino Kubitschek e a política externa independente de Jânio Quadros e João Goulart, bem como das particularidades que marcaram o contexto histórico de cada uma, esses projetos possuem acentuados traços em comum e apresentam uma continuidade. Ainda que caracterizada por certas ambigüidades e interrompida por um hiato após o suicídio de Vargas, a política externa desses três períodos apresenta um aprofundamento contínuo, que atinge sua forma superior com a Política Externa Independente (PEI)

²⁷⁰ VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política Exterior e Desenvolvimento (1951-1964). O nacionalismo e a Política Externa Independente. ANPUH. Revista Brasileira de História: Volume 14, nº 27, pag. 103/105.

O pragmatismo responsável e ecumênico

Esclarecidos os princípios e fundamentos da Política Externa Independente, que percorreu o período democrático de 1961 a 1964, busca-se a seguir elencar outro momento da Política Externa Brasileira, principalmente no governo do General Ernesto Geisel, ainda no regime militar-empresarial cuja orientação fora estabelecida numa conjuntura interna totalmente diferente da anterior.

Antes, porém, é preciso fazer uma rápida menção aos governos que intercalaram os dois períodos apresentados. A ruptura do regime democrático ocorrida em 1964²⁷¹ levou ao poder o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, no dia 15 de março de 1964. De acordo com Vizentini (2004, p. 31) ao assumir, Castelo Branco, tratou de “desmantelar as realizações e princípios da PEI, o ideário da OPA²⁷² e a autonomia brasileira diante da divisão bipolar e da hegemonia norte-americana. “Consagrou a visão maniqueísta da Guerra Fria, para justificar seu alinhamento automático aos Estados Unidos da América”.

Em troca do apoio diplomático, político e militar a diplomacia brasileira esperava um tratamento diferenciado em função do status internacional que conferia ao Brasil um papel de subliderança no continente. Este novo tipo de barganha baseava-se no que a diplomacia brasileira supunha ser as necessidades norte-americanas, naquele estágio da Guerra Fria, fenômeno que os dirigentes brasileiros consideravam ser a base da vida internacional contemporânea. Os movimentos de libertação nacional, tais como os que ocorriam na Coreia, Indochina, Argélia, Cuba e no Brasil de Goulart, eram considerados como instrumentos manipulados por Moscou. Dessa forma, justificava-se combater o terceiro-mundismo da PEI.

²⁷¹ Em resposta às medidas de caráter popular tomadas pelo Presidente Goulart denominada de reformas de base, grupos de direita organizaram em S. Paulo a gigantesca Marcha da Família com Deus pela Liberdade. Na noite do dia 31 de março para 1º de Abril de 1964, várias unidades militares sublevaram-se, marchando sobre Brasília e Rio de Janeiro. Deflagrado o golpe, Goulart não reagiu, temendo colocar em risco a estrutura social brasileira, refugiou-se no Uruguai. Face à falta de razão e a rápida consolidação do Golpe, o Pentágono desmobilizou a operação Brother San que previa o desembarque de tropas em defesa do novo governo brasileiro, o qual Washington reconheceu imediatamente. Com a queda de Goulart, encerrava-se um clico da história brasileira dando início ao período denominado Militar-empresarial, no qual os militares tomaram o poder e governaram com o apoio do empresariado, da igreja e de setores da sociedade Civil. (VIZENTINE, 2004).

²⁷² OPA – Operação Pan americana – Ação diplomática do governo Juscelino Kubitschek. Tinha como objetivo unir todos os países do continente americano em torno de um projeto de desenvolvimento econômico e social com o propósito de combater a pobreza e o subdesenvolvimento.

Contudo, em troca da lealdade ideológica, os benefícios do governo norte americano, não ocorreram conforme o esperado, pois o fluxo de capitais foi modesto, bem como a transferência de tecnologia. Dessa forma, as relações de política externa do governo Costa e Silva (1967-1969) representaram uma ruptura com o governo anterior, contrariando frontalmente os interesses de Washington, e retomando os princípios da autonomia que se assemelhavam aos princípios da PEI.

Já a Diplomacia do Interesse Nacional do governo Médici (1969-1974), considerado o mais repressivo e formalmente pró-americano, rivalizava com as instancias internas do governo. No âmbito econômico, os conflitos entre o então ministro da fazenda Delfim Neto e o das Relações Exteriores, Gibson Barboza eram explícitos, pois o que estava em jogo era o perfil de orientação internacional que cada um defendia. Delfim Neto apostava numa cooperação mais estreita com o primeiro mundo, pois considerava que o “milagre econômico”, por sua lógica alicerçada em capitais estrangeiros, implicava numa parceria privilegiada.

Por outro lado, segmentos do Itamaraty defendiam uma orientação que se identificava com certos elementos da PEI, invocando a necessidade de maior aproximação com os países do terceiro mundo e os organismos multilaterais. No âmbito da segurança, a articulação com a política externa processava-se ideologicamente, por meio da Doutrina de Segurança Nacional, cujo conteúdo geopolítico e estratégico defendia a necessidade de preservar as “fronteiras ideológicas”. Nesse sentido, o Conselho de Segurança Nacional dava rigidez à política externa, fixando os “objetivos nacionais permanentes”, além das interferências do SNI sobre o Itamaraty (VIZENTINI, 2004).

A política externa do General Ernesto Geisel (1974-1979), à qual se quer dar ênfase, já na fase de declínio do modelo econômico dos militares, recupera os princípios da Política Externa Independente, interrompidos por Castelo Branco, porém, retomados, de forma gradual, por Costa e Silva e Médici. Dessa forma, o universalismo e a autonomia que foram desenvolvidos de forma sistemática na PEI atingem seu apogeu com o Pragmatismo Responsável.

Por este motivo, a política externa de Geisel, é considerada uma das mais ousadas do período militar, pois retomou o princípio de maior independência do Brasil em

relação aos Estados Unidos. O termo ecumenismo sinalizava uma emancipação em relação às visões de lealdade, criados por vínculos ideológicos, numa conjuntura em que as condições internacionais incidiram de forma marcante no paradigma de desenvolvimento brasileiro. Com o Pragmatismo de Geisel, verificou-se a busca de maior autonomia do Brasil em suas relações bilaterais, regionais e multilaterais. (LIGIÉRO, 2011).

Entretanto, cabe inicialmente analisar a premissa proposta pelo título dado à política externa do Governo Geisel. De acordo com Vizontini, (2004, p. 208), a adoção de um comportamento pragmático pressupõe que a validade de uma doutrina esteja condicionada ao seu êxito. Desta forma, o pragmatismo político de Geisel buscava demonstrar eficiência e êxito na condução da política externa brasileira desvinculando-a das doutrinas predominantes do período da Guerra Fria. O termo Responsável visava proteger o pragmatismo da qualificação antiética. Irresponsável, naquele momento, seria considerar o conflito ideológico amparado pela política nuclear, que poderiam levar ao extermínio da humanidade. Já o termo ecumenismo representava a intenção de ampliar a interação entre o Brasil e outros Estados, respeitando o princípio da autodeterminação, isto é, a liberdade e soberania.

No que se refere à matriz e formulação propriamente dita, a política externa de Geisel retomou, de forma mais eficaz, os princípios do multilateralismo da PEI. Conforme Vizontini (2004, p. 202) o Brasil aproximou-se dos países árabes, “permitiu a instalação de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) em Brasília e apoiou o voto anti-sionista na ONU”. Restabeleceu as relações diplomáticas com a República Popular da China, em 1974, bem como, com os demais países africanos recém-emancipados, dentre eles, Angola e Moçambique, onde se estabeleceram governos de orientação marxista. Trata-se de novas relações políticas e econômicas, incluindo exportações de produtos primários, industrializados e de serviços, bem como cooperação estratégica, como forma de afirmar a presença do Brasil no cenário internacional.

Em relação ao centro do capitalismo, a política externa de Geisel promoveu alterações significativas. Insatisfeito com a limitada reciprocidade dos Estados Unidos ampliou as relações com a Europa Ocidental e Japão, com os quais incrementou a cooperação comercial, através de investimentos e transferência de

tecnologias. Vizontini (2004, p. 203) relata a recusa da Casa Branca em colaborar com o projeto nuclear brasileiro, situação em que o presidente brasileiro não hesitou em romper o Acordo Militar Brasil-EUA, vigente desde 1952 e assinar outro com a Alemanha Ocidental.

Com relação à América Latina, cabe ressaltar o discurso do próprio Geisel, em 19 de março de 1974, na primeira reunião ministerial realizada em Brasília: “Assim, no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e consciente dos deveres da nação (...) daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além mar”²⁷³. Dessa forma, a política externa de Geisel voltou a obter maior margem de manobra no plano internacional, retornando a política externa brasileira às dimensões mundiais destinadas a atender aos interesses econômicos do Brasil. Entretanto, utilizava-se de uma linguagem menos ideológica.

Semelhanças e diferenças.

Retomando o objetivo inicial que foi descrever os dois momentos da política externa brasileira, sendo o primeiro no período democrático e o segundo no período autoritário, o que se segue é a descrição de algumas semelhanças e diferenças que dialogam com as constatações de autores como Ligiéro, Vizontini, e Fonseca.

Semelhanças

Conforme Ligiéro (2011, p. 343) “Tanto a política externa independente quanto o pragmatismo responsável buscaram aplicar uma política externa autônoma”. Nesse sentido, a autonomia do Brasil frente aos Estados Unidos pode colocar-se como a principal linha de raciocínio que abrange os dois momentos da política externa. Ambas expandiram as relações diplomáticas, cujo objetivo era estabelecer também relações comerciais com outros países, saindo assim da área de dependência dos Estados Unidos América. Ainda de acordo com o mesmo autor, ambas procuraram intensificar seus contatos com o mundo socialista, independente de questões ideológicas, buscando nos países subdesenvolvidos um caminho para resolver a insatisfação com os países desenvolvidos o que, na visão de Ligiéro, “melhorou o *status* do Brasil como um importante ator internacional.

²⁷³ Resenha de Política Externa do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974 nº p.9

Já para Fonseca (1996, p. 299-336) “ambas revelam a possibilidade de apresentar a política externa sem escolher um lado no conflito ideológico”. Esta postura indica que a disputa de poder e a corrida armamentista das superpotências é que são consideradas irresponsáveis, em contraposição à política externa brasileira. Ainda no campo das semelhanças, o autor entende que existe uma “consciência de que o mundo econômico é integrado”, apontando para um descontentamento com a divisão internacional do trabalho. No que se refere ao multilateralismo, ambas o utilizaram como mecanismo para ampliar as relações econômicas do Brasil.

Vizentini (2004, p. 211) afirma que a comparação é válida, mas apresenta um problema, afirmando que encontra as semelhanças somente no plano multilateral. Mostra que estas podem ser encontradas também nos governos de Costa e Silva, Médici e até Castelo Branco, uma vez que “o discurso multilateral brasileiro possui uma organicidade que torna as diferenças dos governos muito sutis”.

Concluindo e resumindo as semelhanças dos dois momentos, o que se constata a partir do diálogo com os autores é que tanto a Política Externa Independente, quanto o Pragmatismo Responsável foram momentos em que os *policy makers* não abriram mão de manter uma posição de autonomia e de defesa da soberania nacional em detrimento dos interesses das grandes potências. Trata-se de localizar o marco fundamental da política externa brasileira de acordo com o que Silva (1990, p. 25) denominou de terceira fase “que tem início em meados da década de 1950 no governo JK; cuja característica principal foi o questionamento ao alinhamento automático aos Estados Unidos”.

Dessa forma, pode-se argumentar que há uma linha de política externa iniciada pela Operação Pan-americana de JK, que mantêm os traços de continuidade nos governos de Quadros e Goulart e atingem sua forma mais elaborada com o Pragmatismo Responsável. Observa-se ainda que, apesar das conjunturas internas diferentes e o breve alinhamento com os Estados Unidos no governo de Castelo Branco, a linha de política externa manteve traços de semelhanças e continuidade.

Diferenças

A constatação de que há semelhanças, não implica em dizer que não há diferenças. No campo das diferenças, observa-se que a conjuntura interna dos dois momentos

pode ser considerada como um dos fatores que criaram um hiato no primeiro momento. Os conflitos internos, o discurso do “medo ao avanço do comunismo” levou o Brasil a um regime de exceção no qual parte da sociedade civil e do empresariado apoiou a ação do Estado. Já no segundo momento, ocorreu o contrário. Boa parte daqueles mesmos atores políticos que apoiaram o golpe, como setores da Igreja, da sociedade civil e também do empresariado, constatando que o “milagre econômico” havia se esgotado, começaram a exigir o fim do regime de exceção e a abertura política.

Há ainda que se considerar que numa democracia, há necessidade de dialogar com as forças políticas estabelecidas para se programarem determinadas ações, ao passo que numa ditadura, as decisões partem do executivo, sem a necessidade de diálogo com a sociedade e/ou seus representantes.

Finalmente, pode-se argumentar que de acordo com Fonseca²⁷⁴, “A PEI investe mais em temas políticos e sociais, ao passo que o Pragmatismo investe predominantemente em temas econômicos”. Nesse sentido, a PEI pressupunha um programa de reforma social, com redistribuição de renda e a ampliação do mercado interno, enquanto que para a política externa pragmática dos militares, o crescimento econômico estava alheio as alterações estruturais na sociedade.

Referencias:

ALMEIDA, Paulo Roberto. ARAUJO, João Hermes Pereira de. Oswaldo Aranha: Na Continuidade do estadismo de Rio Branco. In: In: PIMENEL, Jose Vicente Sá (Org.) **Pensamento diplomático Brasileiro: Formuladores e agentes da política externa (1750-1964)**. Brasília: FUNAG. Volume III 2013.

CORSI, Francisco Luiz. Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo. **Locus**: Revista de Historia. Juiz de Fora, V. 13 nº 2, 2007. Disponível em: locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/download/2232/1593 acesso em 19/04/2015.

²⁷⁴ FONSECA, Jr. Gelson. “mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável”. In: ALBUQUERQUE, Jose Guilhon (Org.) 1996, p. 299-336.

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

FONSECA, Jr. Gelson. “mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável”. In: ALBUQUERQUE, Jose Guilhaon (Org.) 1996.

GONÇALVES. Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho. **As relações Brasil-CEPAL**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HEIN, Leslie Lothar Cavalcanti. **Guerra Fria: Conceitos e Problemas**. Paper, 2000. Disponível em: [www.academia.edu/6812379/Guerra Fria conceitos e problemas](http://www.academia.edu/6812379/Guerra_Fria_conceitos_e_problemas)

LIGIERO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, Marcos Felipe Pinheiro. A aliança não escrita. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 227-229, Dec. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 18 Abril 2015.

MIYAMOTO, Shiguenoli; DALIO, Danilo José. **O Brasil e a Conferência de Washington (1951)**. Disponível em [https://www.academia.edu/1756699/O Brasil e a Confer%C3%Aancia de Washin gton 1951](https://www.academia.edu/1756699/O_Brasil_e_a_Confer%C3%Aancia_de_Washington_1951) acesso em 11/05/2015.

MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e pós a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Resenha de Política Externa do Brasil. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974 n° p.9

SILVA, Jose Luis Werneck da. **A outra face da moeda: a política externa do Brasil monárquico**, Rio de Janeiro: Univerta, 1990, p.25.

TOBIAS, Fabio Lucio Melo. **O olho que tudo vê. A vigilância dos Estados Unidos Sobre o Brasil (1946-1964)** Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do Regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

_____. Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1964). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Vol.III.

_____. Política Exterior e Desenvolvimento (1951-1964). O nacionalismo e a Política Externa Independente. ANPUH. **Revista Brasileira de História**: Volume 14, nº 27, pág.105.