
Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco*

Suhayla Khalil e Vagner Camilo Alves*****

O objeto deste artigo é a política externa do governo Castelo Branco. Mais especificamente, interessa-nos analisar a disparidade entre seu discurso, fortemente vinculado à bipolaridade, ao alinhamento com os Estados Unidos e ao combate ao comunismo, e sua prática de estreitamento de relações com o Terceiro Mundo e construção de arranjos propugnadores de uma nova divisão de mundo. Sugerimos que ideias institucionalizadas sejam fundamentais para explicar a atuação brasileira *vis-à-vis* o Terceiro Mundo entre os anos de 1964 e 1967.

Foi nesse período que as ideias sobre diversificação de parceiros e aproximação com demais integrantes do Terceiro Mundo, pensadas desde fins dos anos 1950 e início dos anos 1960, sedimentaram-se

* Artigo recebido em 25 de maio de 2014 e aprovado para publicação em 27 de agosto de 2014.

** Doutoranda em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). E-mail: suhaylakhail@gmail.com.

*** Professor adjunto do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF) e coordenador do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) do INEST-UFF. E-mail: vgcamilo@bol.com.br.

dentro do corpo diplomático. Nada espelha melhor isso do que a liderança, pelo Brasil, do Grupo dos 77 (G-77), surgido durante a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 15 de junho de 1964, e formado somente por países que se autodenominavam “em desenvolvimento”. A atuação conjunta dos países terceiro-mundistas e os motivos pelos quais esses países se alinharam, formando coalizões, têm sido tradicionalmente explicados por teorias sistêmicas (DAVID, 1991). Consideramos aqui fundamental tratar também o ambiente interno como variável explicativa para a atuação terceiro-mundista do Brasil. Embora não excluídas, encaramos as variáveis sistêmicas como insuficientes para explicar a política externa brasileira no período. Este artigo se soma, também, a outros trabalhos (PINHEIRO, 2000; SPEKTOR, 2009; MARTINS, 1975), com distintas preocupações e matrizes teóricas, que discutiram a ideia de que haveria uma linha mestra, ancorada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), permeando toda a política externa durante o Regime Militar. Trata-se de simplificação que buscamos rever.

Estruturamos o texto da seguinte forma. Em primeiro lugar, é apresentado o arcabouço teórico a partir do qual o objeto de análise será tratado, etapa em que se mostra a importância das ideias institucionalizadas na política externa. Em seguida, examinamos o histórico a respeito do surgimento de tais ideias e de seu processo de institucionalização dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro. Finalmente, apresentamos os resultados dessa institucionalização, presentes no terceiro-mundismo exercido, ainda que pouco propalado, na política externa brasileira durante o governo Castelo Branco.

Arcabouço Teórico: Neoinstitucionalismo, Ideias e Política Externa

O argumento que fundamenta teoricamente este trabalho é o de que a sedimentação de ideias em instituições responsáveis pela formula-

ção e execução da política externa leva a resultados significativos. O modelo proposto para conduzir esta análise – o enfoque neoinstitucionalista sobre ideias – advém da área de Análise de Política Externa (APE). Alguns trabalhos (NYE JR., 2003; IKENBERRY, 1993) têm contribuído para o aperfeiçoamento teórico desse tipo de abordagem ou feito uso de seus postulados, mas, sem dúvida, uma das mais relevantes contribuições neoinstitucionalistas se deu por meio de “Ideas and Foreign Policy: an Analytical Framework”, de Keohane e Goldstein (1993). Os autores atestam, após rigorosa análise empírica, três meios por intermédio dos quais as ideias influenciam a política externa, quais sejam: 1) quando as crenças que elas expressam proveem “roadmaps” que aumentam a clareza dos atores sobre objetivos; 2) quando as ideias afetam resultados em situações estratégicas nas quais não há um equilíbrio único; e 3) quando as ideias estão inseridas em instituições políticas.

As ideias, tanto quanto os interesses, têm peso na explicação das ações humanas e importam para a política, ainda que os atores ajam racionalmente. Assim, mesmo quando aceitamos a premissa racionalista, ações tomadas por seres humanos dependem da substantiva qualidade das ideias disponíveis. O ponto central da análise de Keohane e Goldstein (1993, p. 20) é mostrar a correlação entre ideias, instituições políticas e resultados políticos. Assim, “ideias sedimentadas em instituições determinam a política na ausência de inovação”. Tal análise nada revela sobre por que ideias são originalmente adotadas. Na verdade, ideias podem se tornar importantes devido aos interesses de seus elaboradores. No entanto, uma vez que a escolha política fortalece as organizações e suas estruturas normativas, as ideias afetam os incentivos dos agentes políticos mesmo depois que os interesses de seus proponentes iniciais tenham se alterado.

A hipótese deste artigo é a de que a institucionalização das ideias referentes à política externa independente (PEI) dentro do MRE, ou, mais precisamente, das visões sobre o papel do Brasil no mundo, pre-

sentos nos escritos de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro, importantes formuladores da PEI, é fundamental para explicar a política externa brasileira (PEB) entre os anos de 1964 e 1967, especialmente no que concerne ao envolvimento do país com o Terceiro Mundo. Entendemos essa dinâmica concomitantemente com o fortalecimento do Itamaraty, enquanto instituição, no pós-1964, o que permitiu o exercício de relativa autonomia por parte deste ator no processo de formulação da política externa brasileira (CHEIBUB, 1985). Assim, partilhamos do entendimento de Castelán (2009, p. 17) de que, para que ideias “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”. 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).

Nacional-desenvolvimentismo e Política Externa Independente: A Formação dos Quadros Conceituais

As ideias da PEI, lançadas por Jânio Quadros em 1961, não surgiram da noite para o dia. Tiveram origem nas reflexões nacionalistas feitas durante a década de 1950, principalmente dentro do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Conforme afirma Petrocchi (1995, p. 35), nesta década ponderações nacionalistas sobre política externa ocorreram em diversas organizações, especialmente no Clube Militar, por parcela de seus oficiais, e por um grupo de intelectuais formadores do Instituto Brasileiro de Economia, Política e Sociologia (IBEPS), futuro ISEB.¹ As apropriações do conceito de nacio-

nal-desenvolvimentismo variaram de acordo com cada setor. No caso dos oficiais do Clube Militar, a ideia 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/ISEB, as principais preocupações atrelavam-se ao diagnóstico dos obstáculos à industrialização e à elaboração de respostas a esse desafio. Para os integrantes do Instituto, era importante pensar a legalidade democrática como sinônimo de maior participação dos setores populares na vida política do país. Igualmente, a ideia de independência no plano internacional, que, no meio militar, era entendida como neutralidade brasileira no contexto da Guerra Fria, para os pensadores do IBEPS/ISEB estava vinculada à concepção de uma terceira posição fundamentada na aproximação com os demais países subdesenvolvidos.

A CEPAL, da Organização das Nações Unidas (ONU), também se destacou como uma escola de pensamento influente durante o período. A preocupação com os desequilíbrios econômicos levou a CEPAL a defender o estímulo às exportações por parte dos países da região. Sua influência deu-se também na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), sob a ideia de diversificação de exportações mediante o comércio intrarregional. Essa dinâmica teve, posteriormente, importante papel na criação da UNCTAD, que buscava pensar formas 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 extrarregional (BIELSCHOWSKY, 1998).

A novidade da PEI foi justamente verbalizar, em termos de política externa brasileira, as ideias nacionais-desenvolvimentistas da década de 1950. Entretanto, tais matrizes conceituais diplomáticas só ganhariam sustância, como veremos, nos governos posteriores, já no regime militar. Os pensadores da PEI, Jânio Quadros, San Tiago

Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro, conceberam-na como um modelo alternativo de política externa, de cunho nacional-desenvolvimentista, 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, é forçoso aqui que se realize um esforço de parcimônia, sistematizando os principais argumentos da PEI relevantes para as relações com o Terceiro Mundo. Entendemos, assim, que é possível identificar um núcleo duro conceitual nos conteúdos políticos da PEI, fundamentais para explicar determinadas decisões brasileiras em matéria de política externa entre 1964 e 1967.

Primeiramente, em destaque, está o argumento referente à divisão e diferenciação do mundo em Norte e Sul, divisão esta distinta da clássica dicotomia da Guerra Fria, que opunha os blocos comunista e capitalista.² O mundo estaria vivendo um conflito não entre leste e oeste, mas entre o norte e o sul do globo, no qual 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.”³ A posição a ser assumida pelo Brasil deveria ser de independência, e seu grande interesse seria vencer a pobreza e realizar efetivamente seu desenvolvimento.

Um segundo argumento, corolário do primeiro, diz respeito à necessidade de superação do subdesenvolvimento e da desigualdade econômica entre os povos. De acordo com San Tiago Dantas (1962, p. 18), a promoção do desenvolvimento econômico, ou seja, a rápida eliminação da desigualdade entre os povos, refere-se não apenas ao postulado básico de promoção de um nível mais elevado de bem-es-

tar para a humanidade, mas também à preservação da ordem democrática e das instituições livres. Com este desiderato, o Brasil poderia ser levado a participar de iniciativas que ora o aproximaria de determinados Estados, ora o alinharia com Estados de orientação distinta.

Um terceiro argumento, a ampliação do mercado externo brasileiro, era entendido como imperativo para o desenvolvimento geral 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 de seu produto nacional bruto a um nível que os estudos econométricos realizados pelo Itamaraty situaram em 7,5% ao ano. 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.

Por último, havia a necessidade de apoiar a emancipação dos territórios não autônomos e fortalecer o princípio de autodeterminação dos povos. A posição de solidariedade do Brasil com os povos que aspiravam independência era sustentada em dois pilares (DANTAS, 1962, p. 22). O primeiro deles, de ordem moral, referia-se ao vínculo histórico entre o Brasil e os povos oprimidos pelo jugo colonial, que permaneciam impossibilitados de auferirem a justa retribuição de seu esforço econômico nacional, ficando sujeitos aos interesses de suas metrópoles. Em segundo lugar, vinham os próprios interesses econômicos e comerciais brasileiros. Era benéfico, para o Brasil, que os países competidores na produção de gêneros tropicais produzissem em regime de trabalho verdadeiramente livre, de forma a eliminar as condições econômicas que os colocavam em posição artificial na concorrência pelo mercado internacional.

Segundo José Humberto de Brito Cruz (apud PETROCCHI, 1995, p. 12-15), foi apenas em sua terceira fase, iniciada em janeiro de 1963, com a restituição dos plenos poderes ao Poder Executivo, que a PEI se consolidou como instrumento de desenvolvimento econômico-in-

dustrial. Conforme enfatiza o autor, as novas diretrizes mostraram-se de grande valor no âmbito da ONU, durante o amadurecimento do movimento que deu ensejo à realização da 1ª UNCTAD. A participação ativa da diplomacia brasileira na ONU deu-se com a apresentação da tese dos três Ds (Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento), em 1963, com a introdução do conceito de “segurança econômica coletiva”,⁴ 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 ganham corpo as ideias que seriam usadas nos próximos governos no que concerne ao tema do terceiro-mundismo. Como explica Tomlinson (2003, p. 309-310), a segunda metade dos anos 1960 marca a prevalência do tema “desenvolvimento econômico” como ponto central dos arranjos terceiro-mundistas. Nesse período, mais do que nunca, passa a haver convergência entre as ideias predominantes entre os formuladores da PEB e as ideias que conferiam unidade às articulações terceiro-mundistas.

Considerando que “o mundo em que vivemos é rico de ideias, teorias, concepções e sistemas de pensamento” (FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO, 1995, p. 161) e, principalmente, que o período Jânio-João Goulart se mostrou altamente profícuo 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 as ideias urdidas no seio da PEI ajudam a explicar os resultados políticos no que concerne às relações com o Terceiro Mundo a partir dali? O que nos parece ter ocorrido foi a institucionalização desses quadros conceituais. Se, de um lado, o quadro político interno impossibilitou a efetiva implementação da PEI entre 1961 e 1963, no âmbito institucional, no MRE, haviam reformas em pleno andamento, que levariam à institucionalização dos princípios da PEI.

Conforme afirma Zairo Cheibub, 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 especificidades na formação deste Estado no que concerne à diplomacia e 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” (CHEIBUB, 1985, p. 113-114). Essa capacidade adviria da autonomia crescente dos diplomatas em relação ao sistema social brasileiro e da lenta e gradual racionalização e burocratização do MRE.

De acordo com Cheibub, o Itamaraty, nos anos 1960, vivenciava a segunda etapa do que o autor define como “período burocrático-racional”. Se até 1945 a organização implementou diversas reformas substanciais, criando, inclusive, o Instituto Rio Branco (IRBr), após tal data houve “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 se mostram primordiais para entender a abrangência desse processo de reformas e o fortalecimento da instituição diplomática. Em primeiro lugar, foi estabelecida uma infraestrutura administrativa que não existia até então. A criação do IRBr, em 1945, foi determinante para garantir a manutenção do *esprit de corps*. O corpo diplomático, cada vez mais heterogêneo em função da implementação de concurso público para admissão em seus quadros, tinha tal heterogeneidade neutralizada pela ação uniformizadora do IRBr. 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 na formulação da política externa.

A tendência dominante na década de 1960 foi a política, cujo 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 nº 3.917, que instituiu 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 quando San Tiago Dantas estava à frente da chancelaria. O objetivo era tornar a organização mais sensível e atuante diante dos problemas internacionais. Conforme afirma Castro (2009, p. 487), “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 realizadas foi a criação de divisões geográficas na Secretaria de Estado, que até então se organizava apenas em divisões administrativas (SPEKTOR, 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 integrava o texto da reforma institucional.

Ideias Institucionalizadas e Política Externa: O Terceiro-Mundismo em Castelo Branco

Boa parte dos estudiosos da Política Externa Brasileira (CERVO; BUENO, 2002; VIZENTINI, 1998; GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993) gosta de referir-se à política externa do governo Castelo Branco

como “um passo fora da cadência” ou “um hiato” no que viria a se constituir certo padrão vigente durante todo o Regime Militar. Não resta dúvida de que, devido ao próprio contexto político interno, afastar-se dos postulados da PEI, considerados subversivos, tornava-se imperioso para Castelo Branco. Assim, durante discurso proferido aos formandos do Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 1964, Castelo Branco, representante do grupo de militares associados à Escola Superior de Guerra (ESG) e um dos principais ideólogos da Doutrina de Segurança Nacional, criticou o neutralismo da PEI e pregou a “correção de rumos” a ser impressa à política externa nacional. Ela passaria a fundamentar-se no alinhamento com o Ocidente, baseada nos chamados “círculos concêntricos”,⁵ marcando, com isso, o retorno da PEB às fronteiras ideológicas do conflito Leste-Oeste (GARCIA, 2005, p. 192). O tom de ruptura esteve claro, também, no discurso de posse de Castelo Branco.⁶

No entanto, esse afastamento não se deu de forma tão taxativa quanto o alardeado. Embora o discurso fosse fortemente vinculado aos postulados esguianos, calcados na ordem bipolar e no alinhamento com o Ocidente, a prática da PEB mostrou-se diversa e mesmo contraditória a tais diretrizes. Nosso argumento é de que o conjunto de ideias provenientes da PEI, já institucionalizadas no MRE, seguiu guiando a política externa durante o primeiro governo militar. A própria resistência na alteração de posição frente à questão cubana, delicadíssima para o novo regime, mesmo que posteriormente tenha tido como desfecho o rompimento com o país, pode ser vista como um exemplo dessa influência. Setores do Itamaraty eram contrários à ruptura. O próprio chanceler Vasco Leitão da Cunha (2003) manifestou, na reunião ministerial de 24 de abril de 1964, posição no sentido de não se tomar qualquer decisão precipitada no que concernia às relações com Cuba. Era evidente a intenção de parcelas dentro do Itamaraty, apesar das pressões existentes, de prosseguir com o intercâmbio regular com a área socialista. “Face a 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). A postura hesitante da diplomacia brasileira em seguir as 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 pôr um fim a esse intermezzo sórdido que consistia em colocar o Brasil no bonde comuno-afro-asiático com tanta subserviência... (Editorial do Diário de Notícias, publicado em abril de 1964 e escrito por Theóphilo de Andrade. Arquivo Histórico do Itamaraty).

Episódio que demonstrou claramente que as ideias da PEI permaneciam impregnadas no ambiente diplomático e seguiam produzindo impacto nos resultados em termos de política externa foi o comportamento da delegação brasileira durante a 1ª UNCTAD, em 16 de junho de 1964. Leitão da Cunha relata o acontecimento em entrevista e fala sobre o seu encontro com Otávio Dias Carneiro, então chefe da delegação: “Chamei-o e disse: ‘Mas o que é que vocês tinham na cabeça quando resolveram desacatar o delegado de Portugal? Não sabem que temos boas relações com Portugal?’ Ele respondeu: ‘Ah, mas o ministro [Araújo Castro] nos disse que fizéssemos e acontecêssemos’” (LEITÃO DA CUNHA, 2003, p. 276).

A propagação de tais ideias havia atingido distintos escalões na organização diplomática, inclusive os mais altos. De acordo com Vasco Leitão da Cunha, ao referir-se ao período e às ideias 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). Grande defensor dos postulados da PEI, Azeredo da Silveira afirma que “houve o processo de tor-

nar essa política bastarda pelo Jango, mas os princípios em si estão certos” (SPEKTOR, 2010, p. 43). Essa ponderação expressa bem o sentimento que imperava dentro do Itamaraty. A PEI contava com o apoio de boa parte dos diplomatas, ainda que o Itamaraty se mostrasse reticente em declarar abertamente que permanecia apoiando tais diretrizes.

Ao mesmo tempo, a nomeação de Vasco Leitão da Cunha para a chancelaria chama a atenção. 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 militares e diplomatas e o reconhecimento, por parte dos primeiros, do elevado papel que os últimos desempenhavam para o país. 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, de 13 de março de 1964, afastando a organização, assim, do acirramento político que antecedeu a instauração do novo regime.

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 plano ideológico, o Itamaraty marcou seu espaço no processo de formulação de política externa. O reconhecimento dos diplomatas como iguais pelos militares possibilitou o exercício decisivo de sua influência sobre o processo decisório na PEB. 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 deu-se por uma comissão interna do Itamaraty, fora da Comissão de Inquérito. Ao fim, apenas quatro diplomatas foram cassados (GARCIA, 2005).

Eis por que, no que diz respeito às relações com o Terceiro Mundo e com os movimentos terceiro-mundistas, na prática, não houve retrocessos. Em alguns casos, ocorreu mesmo o aprofundamento da relação. No governo Castelo Branco, 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, um grande salto comparado aos governos Quadros e Goulart, com 25% (Ver Tabela 1). O aumento absoluto e relativo foi acompanhado de uma pequena, mas importante, diversificação de parceiros. Foram assinados três atos internacionais com países africanos, um com Camarões e dois com Senegal, nos dois casos sobre comércio. Nenhum ato internacional havia sido assinado com países do continente africano nos cinco governos anteriores (Ver Tabela 2).

Tabela 1

Quadro Comparativo de Atos Internacionais Assinados com Países do Terceiro Mundo em Relação ao Número Total de Atos Assinados por Governo (1951-1967)

Governos	Atos com países do Terceiro Mundo	Atos com outros países	Total	Percentual
Getúlio Vargas e Café Filho (1951-1955)	11	19	30	37%
Juscelino Kubitschek (1956-1961)	41	46	87	47%
Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)	14	41	55	25%
Castelo Branco (1964 a 1967)	24	28	52	46%

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

Os acordos são representativos da política externa para a África implementada no governo Castelo Branco, durante a qual foram enviadas duas missões comerciais à África Ocidental, em maio de 1965 e em setembro de 1966. A África do Sul destacava-se como principal parceiro comercial do Brasil, absorvendo 90% do comércio realizado com a África subsaariana. O comércio exterior com o continente

Tabela 2

Quadro Comparativo de Atos Internacionais Assinados com Países do Terceiro Mundo, por Região, por Governo (1951-1967)

Governos	América Latina	África	Ásia	Oriente Médio	Oceania	Total
Getúlio Vargas e Café Filho (1951-1955)	9	–	–	2	–	11
Juscelino Kubitschek (1956-1961)	38	–	–	3	–	41
Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)	13	–	–	–	1	14
Castelo Branco (1964 a 1967)	21	3	–	–	–	24

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

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” (HURREL, 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, cerca de 60% a mais do que os realizados no período Jânio-João Goulart.⁷ Foi também criado 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 que criava uma zona livre de armas nucleares em região densamente povoada.

No campo do comércio internacional, as exportações para o Terceiro Mundo aumentaram, chegando a atingir 14,9% do total de exporta-

ções brasileiras em 1965, bem mais do que a média de 8% ao ano dos governos Quadros e Goulart. A Presidência Castelo Branco foi a primeira na qual essa marca anual se manteve acima dos 12% durante todo o tempo (Ver Tabela 3).

Tabela 3

Quadro com o Percentual de Exportações do Brasil por Regiões, entre 1951 e 1969

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

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).⁸

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, com a exceção do importante caso de Cuba. 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 teve lugar dois meses depois. Em novembro do ano seguinte, uma nova missão econômica brasileira visitou a Iugoslávia e a União Soviética (GARCIA, 2005).

**Ideias e Política Externa: As Relações do
Brasil com o Terceiro Mundo...**

No âmbito da ONU, avançavam as articulações referentes à questão do desenvolvimento, nos marcos de sua 1ª UNCTAD, em Genebra, e o estabelecimento de seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD), com sede em Nova York. 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 1ª UNCTAD, foi criado o Grupo dos 77, formado por países em desenvolvimento interessados em coordenar posições comuns nos fóruns multilaterais. A alteração de regime não teve impacto significativo nas orientações e nos posicionamentos demonstrados pela delegação brasileira dentro da UNCTAD. Ao contrário, o que se verificou foi a manutenção das diretrizes que vinham sendo implementadas no governo anterior e um ímpeto no sentido de tornar ainda mais ativa a atuação do Brasil neste foro:

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 válidos [...]. 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 (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).

Durante a 2ª UNCTAD, em Nova Délhi, o Brasil obteve ainda maior destaque. Em tal ocasião, a delegação nacional 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, em relação ao governo anterior. Foi nesse contexto que Araújo Castro, autor do discurso dos três Ds, 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 escolha do Brasil para a liderança do Grupo dos 77, em 1967, mediante a representação de Azeredo da Silveira, o que atendeu ao anseio brasileiro, estabelecido com base na PEI, de constituir-se líder dos países em desenvolvimento:

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).

Considerações Finais

Os resultados aqui apresentados nos levam a afirmar que, entre os anos de 1964 e 1967, o Brasil vivenciou um período de aprofunda-

**Ideias e Política Externa: As Relações do
Brasil com o Terceiro Mundo...**

mento em suas relações com o Terceiro Mundo. Tal estreitamento de relações foi possível devido à institucionalização, dentro do Itamaraty, das ideias da PEI, cujos insumos teóricos ganharam espaço no processo de formulação da PEB concomitante ao surgimento de demandas por uma nova ordem internacional baseada no desenvolvimento econômico. Tais demandas foram transportadas para as organizações internacionais e se tornaram a bandeira principal do Terceiro Mundo. Constituiu-se, então, uma substancial alteração na PEB, já que durante a década de 1950 a aproximação com o Terceiro Mundo havia permanecido restrita à América Latina, sob a influência do pensamento cepalino e isebiano. O modelo desenvolvimentista que guiava a PEB era, em grande medida, associado aos Estados Unidos.⁹ Além disso, as demandas terceiro-mundistas ainda estavam demasiadamente calcadas nos processos de descolonização e no neutralismo em relação à Guerra Fria, sem conferir destaque à questão do desenvolvimento econômico.

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, apesar da efervescência conceitual, as ideias sobre política externa tiveram impacto pouco substantivo durante a PEI, o que se explica pelo instável quadro político interno e pela necessidade de um lapso temporal para institucionalização de tais ideias.

Seria somente no governo Castelo Branco que as ideias institucionalizadas no corpo diplomático gerariam efeitos e conduziriam ao aumento das relações com o Terceiro Mundo. Tal intensificação de relações se deu 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 papel ativo na defesa dos objetivos conjuntos propugnados pelos países do Terceiro Mundo no que concerne ao caminho para se atingir o desenvolvimento econômico. A alte-

ração do regime político não gerou impacto significativo nas orientações e posicionamentos da delegação brasileira dentro da UNCTAD. Pelo contrário, o que se verificou foi a manifestação do novo governo em prol das diretrizes que vinham sendo implementadas no governo anterior, tornando ainda mais ativa a atuação do Brasil neste fórum. Tal movimento foi acompanhado, e em grande medida também explicado, pela expressiva autonomia gozada pelo corpo diplomático brasileiro em suas decisões. Como vimos, isso acabou por levar o Brasil à posição de líder do Grupo dos 77.

Podemos, ao fim, destacar três aspectos deste artigo como contribuições ao estudo das relações internacionais e, mais especificamente, aos estudos da PEB. Em primeiro lugar, a reflexão aqui realizada serve como exemplo, mesmo que pontual, dos limites do potencial explicativo de teorias sistêmicas e da importância de se examinar o nível interno em busca de variáveis explicativas para o comportamento dos Estados. A despeito de um cenário internacional propício, com a chegada às Nações Unidas de grande número de novos e empobrecidos atores estatais, a PEB para o Terceiro Mundo, durante o governo Castelo Branco, não pode ser explicada sem levar em consideração a sedimentação das ideias da PEI entre os decisores nacionais na área de política externa. Ela se configura, na verdade, como consequência de um projeto que já vinha sendo pensado e amadurecido dentro da comunidade de política externa sobre o papel do Brasil no mundo e sua inserção no sistema internacional.

Outro aspecto importante, ligado ao primeiro, refere-se à necessidade, no campo dos estudos sobre política externa, de se dar mais importância ao papel das ideias na área. Elas ganham destaque especialmente dentro de um cenário de autonomia institucional. Nesse sentido, o isolamento organizacional do Itamaraty e sua autonomia na definição das diretrizes da PEB concederam maior saliência às ideias que circulavam naquele ambiente como fatores explicativos para as escolhas brasileiras de política externa. Finalmente, o terceiro e últi-

mo ponto a ser ressaltado diz respeito ao estudo da PEB durante o regime militar e, em especial, durante o governo Castelo Branco. De acordo com visões tradicionais, a política externa de tal governo, também conhecida como Política da Interdependência, caracterizava-se por seu cunho ideológico, no qual a Guerra Fria se constituía como elemento central. Segundo essa visão, a política externa do primeiro governo militar responderia, em última instância, à visão dogmática amigo-inimigo própria do conflito Leste-Oeste, inserida na DSN. No entanto, tendemos a concordar com Leticia Pinheiro, 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” (PINHEIRO, 2000, p. 449). O presente trabalho aponta para a revisão de alguns dos argumentos cristalizados nos estudos da PEB. Como os resultados deste artigo indicam, embora seja certo afirmar que havia um forte elemento ideológico, associado à Guerra Fria, no governo Castelo Branco, não é possível dizer que esse elemento foi preponderante no processo de formulação de política externa em todos os seus temas. 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 Castelo Branco procurou suspender qualquer interação mais dinâmica com o Terceiro Mundo. Conforme demonstrado, os dados levantados apontam justamente no sentido oposto.

Notas

1. O IBEPS foi criado em 1953 por intelectuais que realizavam reuniões periódicas no Parque Nacional de Itatiaia, visando pensar e debater os grandes problemas nacionais. Em 1955, o IBEPS transformou-se em ISEB.

- 2.** O tema é abordado logo no início da primeira mensagem presidencial ao Congresso Nacional, enviada por Jânio Quadros em 20 de março de 1961 (FRANCO, 2007, p. 49).
- 3.** Documento 5 (FRANCO, 2007).
- 4.** Segundo o conceito, “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 prevalecentes, 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 da XVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO, 1995, p. 169).
- 5.** 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 S. Paulo*, 30 abr. 1964 apud VIZENTINI, 1998, p. 34).
- 6.** Disponível em: <www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/documentos/50.pdf>.
- 7.** É importante ressaltar que tal acréscimo, no que concerne especialmente aos países da Bacia do Prata, também deve ser entendido como expressão do pensamento geopolítico brasileiro e da preocupação com o fortalecimento do poder nacional, inserida na política de círculos concêntricos de Castelo Branco (MIYAMOTO, 1981). Destaque deve ser dado, aqui, para os acordos assinados com a Bolívia e com o Paraguai durante o período, sobre energia atômica e infraestrutura.
- 8.** A série histórica fornecida pelo MDIC não atinge os 100% em decorrência do percentual de fluxos comerciais não identificados, conforme informações da própria instituição. A região da Ásia foi separada do grupo do Terceiro Mundo devido ao fato de alguns de seus países terem sido considerados integrantes do Primeiro e do Segundo Mundos durante o período.
- 9.** Buscava-se repetir a bem-sucedida barganha dos tempos de guerra. Sua inviabilidade, entretanto, foi sendo paulatinamente reconhecida pelos decisores brasileiros. Como exemplo pontual desse processo, ver Alves (2005).

Referências Bibliográficas

- ALVES, Vágner Camilo. Ilusão desfeita: a “aliança especial” Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, 2005.
- ARBILLA, José María. A diplomacia das ideias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.
- 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. **Revista de la CEPAL**, n° extraordinario, LC/G. 2037-P, 1998.
- CASTELÁN, 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 da 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.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 28, n. 1, 1985.
- DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.
- DAVID, Steven R. Third World Alignment. **World Politics**, v. 43, n. 2, 1991.
- FRANCO, Álvaro da Costa (Org.). **Documentos da política externa independente**. v. 1. Brasília: FUNAG, 2007.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995**. Brasília: FUNAG, 1995.

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

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, 1993.

HURRELL, Andrew. **The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System: 1964-1985**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – University of Oxford, 1986.

IKENBERRY, G. J. Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Post War Settlement. In: KEOHANE, R. O.; GOLDSTEIN, J. (Org.). **Ideas and Foreign Policy**. Beliefs, Institutions, and Political Change. Nova York: Cornell University Press, 1993.

KEOHANE, R. O.; GOLDSTEIN, J. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: _____ (Org.). **Ideas and Foreign Policy**: Beliefs, Institutions, and Political Change. Nova York: Cornell University Press, 1993.

LEITÃO DA CUNHA, Vasco. **Diplomacia em alto mar**: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2003.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 12, 1975.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. **Perspectivas**, v. 4, 1981.

NYE JR., J. S. US Power and Strategy after Iraq. **Foreign Affairs**, v. 82, n. 4, 2003.

PETROCCHI, Renato. **Uma variação de conteúdos políticos na política externa independente**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, 1995.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: ALBUQUERQUE, José A. G. de (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira**. v. 4. São Paulo: Anablume/NUPRI/USP, 2000.

SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo...

— (Org.). **Azaredo da Silveira**: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

TOMLINSON, B. R. What Was the Third World? **Journal of Contemporary History**, v. 38, n. 2, 2003.

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

Resumo

Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco

Este artigo analisa as relações entre o Brasil e os países em desenvolvimento durante o primeiro governo militar pós-1964. Busca-se explicar o enigma por trás dessa política externa que, apesar do discurso fortemente vinculado à bipolaridade, ao alinhamento com os Estados Unidos e à luta contra o comunismo, apresentou notável incremento de relações com os países do Terceiro Mundo e seus arranjos multilaterais. Sugerimos que a análise de ideias institucionalizadas é fundamental para explicar tal achado.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira – Terceiro Mundo – Regime Militar – Castelo Branco

Abstract

Ideas and Foreign Policy: Brazil's Third World Relations in Castelo Branco Government

This paper analyzes the relationship between Brazil and the developing countries during the first post-1964 military government and seeks to

Suhayla Khalil e Vágner Camilo Alves

explain the riddle behind this foreign policy. There was a remarkable increase in Brazil- Third World relations and their multilateral arrangements, despite the fact that the official speech was riddled with bipolarity and strongly aligned with the United States and the fight against communism. We suggest that the analysis of institutionalized ideas is fundamental to explain this finding.

Keywords: Brazilian Foreign Policy – Third World – Military Regime – Castelo Branco