

Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), de outro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, por fim, a Aliança para o Progresso.

Muitos analistas consideram a OPA como um marco divisório no processo de alteração das diretrizes da política externa brasileira. Nesse raciocínio, considera-se que até 1958 as relações externas do País tendiam apenas a refletir as disputas pelo poder e pela hegemonia mundial das superpotências. E que, a partir da OPA, a política externa passa a se caracterizar por uma diversificação de seus parceiros internacionais.

A OPA, sem dúvidas, representou

um questionamento do pan-americanismo tradicional e surgiu em decorrência das novas necessidades da economia brasileira. Se considerarmos que o pan-americanismo era basicamente um sistema ideológico com o fim de legitimar a hegemonia norte-americana na América Latina (Connell-Smith), a introdução de um tema como o desenvolvimento econômico entre os seus princípios viria descaracterizá-lo da sua característica inicial. Ao associar a segurança do continente com desenvolvimento econômico, Kubitschek estava na realidade propondo uma revisão da política pan-americanista existente, baseada em questões ideológicas, e sua substituição por uma nova doutrina baseada em considerações econômicas.¹⁷

É, exatamente, nesse aspecto que estamos considerando a ruptura na definição da política externa brasileira que ocorreu com Jânio Quadros e a política externa independente e não com JK e a OPA.

Isso, primordialmente, porque a OPA manteve-se dentro do quadro hemisférico norte-americano, buscando uma revisão do relacionamento tradicional com vistas a maior inserção no campo econômico e a maior participação norte-americana nos projetos de desenvolvimento regional.

¹⁷ CALDAS, 1995, p. 197.

De qualquer forma, a OPA introduziu temas que posteriormente serão aprofundados.

Foi justamente na capacidade de ter articulado em um discurso coerente os temas da autonomia, do desenvolvimento e do multilateralismo que residiu a contribuição inovadora da política exterior de JK, que teve na Operação Pan-Americana seu ponto alto. Todos os três temas apontavam para um alargamento de horizontes que seria retomado, posteriormente, pela diplomacia brasileira.¹⁸

Ainda que visasse o multilateralismo, associasse o desenvolvimento com a segurança e fosse um ato de afirmação internacional do País, o objetivo precípua da OPA era o de retomar as relações com os Estados Unidos sob o novo contexto conjuntural. Não deixou de ser uma nova forma de pressão ou de ameaça para que aquele país assumisse a liderança no desenvolvimento econômico regional.

O principal resultado da OPA seria o de deixar ainda mais claro que a divergência de interesses entre os dois parceiros (Brasil voltado para o problema do desenvolvimento e os Estados Unidos envolvidos na manutenção da segurança internacional) inviabilizava uma ação norte-americana que pudesse atender às expectativas brasileiras.

Essa constatação gerou, então, a base para o processo de redefinição da política externa brasileira, pela qual, de um lado, procurava-se diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos e, de outro, ampliar o número das parcerias e as possibilidades de atuação autônoma.

4.4 A Política Externa Independente

Como a OPA não conseguiu viabilizar a participação norte-americana no processo de desenvolvimento brasileiro cristalizou-se a

¹⁸ SILVA, 1992, p. 43.

Ans 3

percepção de que a manutenção do ideário de uma relação especial com os Estados Unidos era totalmente inviável.

Constatou-se a existência de divergências profundas entre os interesses do Estado brasileiro, voltado precipuamente para a busca de desenvolvimento econômico e os interesses dos Estados Unidos em sua preocupação e meta de manutenção da segurança internacional.

Assim, o caminho que se delineava seria a busca de alternativas ao paradigma de política exterior vigente desde o período Rio Branco. Desenvolver os princípios básicos que alicerçariam a formulação da Política Externa Independente (PEI): a autonomia e a universalização.

Para muitos observadores, a PEI, instituída no governo Quadros, resultou da consciência de que o Brasil já não podia ficar confinado aos princípios do pan-americanismo. Com o fracasso da Operação Pan-Americana (OPA), ficava evidente que a relação Brasil-Estados Unidos jamais sairia do papel.¹⁹

Já, inicialmente, é de nosso interesse deixar bem claro que a PEI apresentava-se muito mais como uma intenção, um discurso, que atingiria sua maior capacidade de ação, e implementação, no Governo general Geisel, na metade dos anos 1970.²⁰ Isso, no entanto, não invalidava o fato de que essa política externa representará um rompimento com o paradigma vigente até então.

De outro lado, é interessante igualmente observar que a gestação da PEI foi também fortemente influenciada por fatores conjunturais do sistema internacional, em especial, a movimentação dos países em desenvolvimento buscando uma ação política

conjunta,²¹ a reconstrução européia e japonesa propiciando a possibilidade de parcerias alternativas aos Estados Unidos e a disseminação dos princípios de “coexistência pacífica”.

Assim sendo,

a posição do Brasil, portanto, no início da *política exterior independente*, pode ser explicitada nos seguintes termos: o equilíbrio atômico tinha tornado a guerra em larga escala improvável e as categorias de *persuasão* por parte dos Estados Unidos e da União Soviética, e a de *subversão* por parte dos subdesenvolvidos, eram categorias com as quais se podia (...) organizar conceitualmente as relações internacionais. Se isto é assim, os países subdesenvolvidos deveriam unir-se para fazer do conflito Norte-Sul – e não do conflito Leste-Oeste – o tema básico do sistema internacional.²²

Nessa perspectiva de mudança do eixo primordial do sistema internacional, a PEI baseia-se em uma forte crítica à bipolaridade enquanto constrangedora das possibilidades de desenvolvimento. Constrangedora porque implicava um desvio de recursos para a manutenção das capacidades militares e inviabilizando seu direcionamento para projetos de desenvolvimento. Nesse sentido, a atuação internacional do País deveria estar calcada na negação de *fronteiras ideológicas* e na multiplicação das parcerias.

¹⁹ AMADO, R. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores/Nupri-USP, 1996, p. 284.

²⁰ Essas idéias estão magistralmente desenvolvidas no texto de FONSECA JR., G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, 1996, p. 299-336.

²¹ A Conferência de Bandung, em 1955, gerou uma movimentação intensa nas Nações Unidas redundando na formalização do Diálogo Norte-Sul, com a criação da Unctad (Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento). Bandung é o início desse movimento, mas apresentava em si uma forte restrição geográfica e temática (descolonização). Em Belgrado (1961) estrutura-se o Movimento dos Não Alinhados, ultrapassando a limitação geográfica e incorporando o sentido mais político do conceito de uma comunhão de atitudes no plano internacional. Aprofundam-se as idéias de coexistência pacífica, apoio aos movimentos de liberação e, sobretudo, de não alinhamento em relação aos blocos existentes. Nada mais do que uma declaração de luta contra a concepção bipolar do mundo e contra o colonialismo. Começa a se cristalizar a percepção de o problema do desenvolvimento é um problema internacional que tem a ver com os padrões de relacionamento Norte-Sul. Surgem os temas que posteriormente serão aprofundados: a assimetria entre países desenvolvidos e não desenvolvidos; a insuficiência crônica e básica de recursos; a deterioração dos termos de troca.

²² LAFER, C. Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro, v. X, n. 39-40, p. 103, set./dez. 1967.

Mesmo tendo claro que “a posição ideológica do Brasil é ocidental”, pretendia-se manter uma equidistância entre os “blocos ideológicos” do Oeste e do Leste, reconhecendo que, além dessa divisão, existia uma outra que perpassava o mundo – a que divide o Norte, do Sul; países desenvolvidos, de subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo, tentando dar conta dos interesses nacionais, substanciados no desenvolvimento econômico e social implementado internamente, e das mudanças ocorridas na conjuntura internacional, pretendia-se romper o regionalismo do Brasil nas relações internacionais – circunscrito até então à América Latina e voltado quase que exclusivamente para os Estados Unidos e Europa Ocidental –, procurando se aproximar do Leste Europeu, da Ásia e da África.²³

Assim, é natural que (...) a lógica da autonomia se construa por contraste com o que preconizam os hegemônicos. Isso significa, basicamente, distância em relação à disputa ideológica ao mesmo tempo em que se adotam propostas reformistas da ordem mundial. (...) A outra dimensão da autonomia era a universalização de contatos que começaria justamente pela retomada daqueles relacionamentos que tinham sido bloqueados por hipotecas ideológicas.²⁴

Note que o conceito de autonomia que começa a ser enfatizado corresponde exatamente a essa perspectiva de não enquadramento às diretrizes ideológicas da guerra fria.

A autonomia se identifica com o não-alinhamento com os blocos. San Tiago Dantas, com a habitual precisão, resume a atitude: a independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um

²³ FRAGOSO, 1984, p. 18.

²⁴ FONSECA JR., G. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, 1996, p. 329.

bloco nem do outro, que não deseja ver a sua conduta internacional predeterminada por uma aliança ou já decidida por determinadas afinidades políticas.²⁵

A noção de autonomia via universalização é melhor apreendida na consideração de que

no sistema internacional bipolar, o Brasil vive no campo de hegemonia de uma das superpotências, e essa circunstância define, estruturalmente, os limites de suas opções diplomáticas. Uma das maneiras de conceber os caminhos para ampliar a autonomia (...) seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa.

O objetivo pode ser apresentado de modo simples: a universalização significa multiplicação de contatos internacionais e, portanto, diminuição de pressão hegemônica. Trabalha-se com a hipótese de que, no esquema da guerra fria, a fidelidade ocidental implica limitações à movimentação diplomática dos países alinhados.²⁶

O curto período do Governo Jânio Quadros, em 1961, caracteriza-se pelo estabelecimento da chamada política externa independente que se estendeu até ao fim do Governo João Goulart, em 1964.

Os dados mais esclarecedores dos fundamentos e expectativas da política externa que se pretendia implantar encontram-se exatamente em um artigo escrito por Jânio Quadros e publicado poucos dias antes de sua renúncia à Presidência.²⁷

Conforme suas declarações, depreende-se o interesse no estabelecimento de uma diplomacia que passasse a refletir, primariamente, o interesse nacional brasileiro em vez de uma diplomacia alinhada a interesses alheios. Dessa forma, considerava básico para

²⁵ FONSECA JR., In: ALBUQUERQUE, 1996, p. 320.

²⁶ Ibid., p. 302-303.

²⁷ QUADROS, J. A nova política externa brasileira. *Relações internacionais*, v. 1, n. 3, p. 73-77, set./out. 1978.

a política externa de seu governo o reconhecimento da legitimidade da luta pela liberdade política e econômica, sendo “o desenvolvimento uma meta comum ao Brasil e às demais nações, com as quais lutamos para ter relações mais estreitas”.²⁸

Esperava-se que a política externa brasileira em implementação se constituísse em um instrumento de uma política nacional de desenvolvimento.

Com o crescimento industrial observado no Governo Kubitschek acreditava-se na necessidade de abertura de novos mercados que pudessem consumir as produções superiores às necessidades internas.

Nesse ponto, Jânio Quadros confere um destaque especial aos países em desenvolvimento,²⁹ enfatizando a possibilidade de instauração de maior aproximação não só política, como também econômica, com vistas a uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos para a superação do subdesenvolvimento. “O Brasil tem aumentado sua produção internamente em busca não apenas do mercado doméstico, mas, especificamente, na tentativa de atrair novos mercados: o interno, os da América Latina, África, Ásia e Oceania”.³⁰

²⁸ QUADROS, 1978, p. 75.

²⁹ Roberto Campos faz uma ácida crítica não só ao relacionamento com a África, mas à própria política externa em desenvolvimento e mesmo à figura pessoal de Jânio Quadros. Sua entrevista é por demais pertinente ao deixar de forma bem clara a resistência que a *política externa independente*, nas suas premissas de autonomia e universalização, recebeu de alguns setores da sociedade brasileira. O posicionamento de Roberto Campos retrata também uma visão de que a aproximação com a África representava um forte sentimento anti-americano, bem como uma tomada de posição em relação ao conflito ideológico Leste-Oeste. “Esta simpatia terceiro-mundista tem um subcapítulo – o *africanismo*. O africanismo nasceu praticamente com Jânio Quadros, que inaugurou o que eu chamava de ‘política de pirraça’. Era uma política – aliás, casualmente inteligente – de pirraçar os Estados Unidos, explorando um momento de peculiar debilidade americana, após a derrota da Bahia dos Porcos, visando a dois objetivos:

Primeiro, obter apoio financeiro externo, que Kennedy se apressou a dar a fim de conquistar as simpatias do Brasil, em um momento em que ele se sentia inferiorizado pelo erro gravíssimo da invasão de Cuba.

Segundo, pacificar as trélegas esquerdas brasileiras, de modo a abrir margem, dando-lhe satisfação externa, para uma política interna conservadora. O truque era, então, exibir uma política externa agressiva, para justificar uma política interna conservadora”. In: *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: Funag/IPRI, 1993, p. 269.

³⁰ QUADROS, 1978, p. 76.

Em um de seus primeiros bilhetes, em uma de sua forma característica e autoritária de governar, Jânio solicitava providências ao Itamaraty no sentido de:

- a) constituir um grupo de trabalho com o objetivo de preparar a representação diplomática brasileira nos novos Estados africanos;
- b) elaborar esse Ministério a política brasileira naquele continente, que deve ser reexaminada em todos os seus aspectos, sobretudo no político, no econômico e no cultural.³¹

O resultado histórico mais significativo da implantação da política externa independente foi o fato de se ter constituído “em um novo ‘ponto de vista’ internacional para o país”.³²

Nesse contexto, passou a ser importante o princípio da autodeterminação no sentido que seria, necessariamente, uma alavanca do desenvolvimento ao procurar eliminar os riscos e dependência que caracterizavam uma antiga economia extrativa de exportação. Assim, a resistência encontrada, principalmente no Governo Jânio Quadros, na intensificação das relações com o mundo afro-asiático seria consequência da necessidade da autodeterminação, não só nacional, como, também, do contexto africano com vistas à superação mútua do subdesenvolvimento.

As nações afro-asiáticas e as latino-americanas se encontram em estágios diferentes de crescimento econômico. Não obstante, acham-se todas inseridas em uma mesma reivindicação histórica, que é distinta das nações metropolitanas, situadas no centro da experiência histórica capitalista.³³

Tratava-se, assim, de um processo cuja tendência seria a afirmação de uma política externa que fosse determinada de acordo com

³¹ RODRIGUES, J. H. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, p. 288.

³² ALMEIDA, C. A. M. Política externa e nação em processo. *Tempo brasileiro*, v. I, n. 1, p. 42, set. 1962.

³³ *Ibid.*, p. 58.

os interesses nacionais, isto é, formulada de dentro para fora e não de fora para dentro.

Já no Governo João Goulart, o chanceler Araújo Castro, em seu discurso de posse, expunha com clareza os princípios fundamentais desta política externa independente:

- direito de cada povo à independência e ao desenvolvimento;
- direito de cada povo manter relações com os demais povos da terra, sem discriminação de qualquer natureza;
- autodeterminação dos Estados e não intervenção;
- reconhecimento das comunidades e organizações jurídicas internacionais, como imposição da interdependência técnica, econômica, cultural; e
- defesa intransigente da paz, desarmamento e proibições das armas atômicas.

Correlativamente a esses princípios, considerava-se que o subdesenvolvimento era o principal desafio do mundo pós-guerra e que seria vital, para o próprio interesse nacional, um esforço global com vistas à aceleração da taxa de crescimento econômicos das nações subdesenvolvidas.

O grande problema do momento era o fato constatável de que “o problema de nosso tempo não estava apenas na acentuada discrepância dos graus de riqueza entre os povos, mas, sobretudo, no fato de que esta discrepância continua a ampliar-se”.³⁴

Durante a XVI e XVII Assembléia Geral das Nações Unidas (1961 e 1962, respectivamente), o Brasil advogava a necessidade de uma revisão radical da atual estrutura institucional do comércio internacional.

Nessa ordem de idéias somos favoráveis à reunião tão logo quanto possível de uma conferência internacional de comércio na qual, fora das pressões da guerra fria, os problemas dos países exportadores de produtos primários

³⁴ Política Externa Independente: Um balanço. *Revista Civilização Brasileira*, v. I, n. 1, p. 71, 1965.

sejam corretamente equacionados e resolvidos em caráter definitivo.³⁵

Nos debates atinentes a essa problemática, o Brasil enfatizava então os seguintes pontos:

- a) existe um alto grau de correlação entre as taxas de desenvolvimento econômicos e os níveis do comércio internacional;
- b) o comércio internacional constitui uma condição, senão suficiente, ao menos necessária, de aceleração das taxas de crescimento das economias baseadas na chamada livre empresa;
- c) dada a presente estrutura institucional, as atuais forças e tendências do mercado internacional estão trabalhando dinamicamente contra os aumentos das exportações (e conseqüentemente das importações) dos países subdesenvolvidos;
- d) há uma inclinação, da parte dos grandes blocos de comércio (como o Mercado Comum Europeu) ou de subgrupos dentro deles, para tomar medidas institucionais, economicamente desnecessárias, que operam ou tendem a operar em detrimento do comércio internacional dos países subdesenvolvidos.³⁶

Foi assim, dentro desse processo e como resultado da política externa independente que o Brasil formulou as bases teóricas e práticas da 1ª Conferência Internacional do Comércio e Desenvolvimento (I Unctad), realizada em Genebra, em 1964.

Celso Lafer defende, então, a tese de que

a política exterior independente procurou articular no sistema internacional uma frente única dos subde-

³⁵ FRANCO, A. A. M. A ONU e a política exterior do Brasil. *Digesto Econômico*, v. 168, p. 135, nov./dez. 1962.

³⁶ Política externa independente: Um balanço. *Revista Civilização Brasileira*, p. 82.

envolvidos com o objetivo de proteger os preços das matérias-primas e produtos agrícolas e forçar o sistema internacional a responder satisfatoriamente às demandas de industrialização.³⁷

Dentro desse quadro de aceleração do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, era necessária uma reformulação da atual estrutura institucional do comércio internacional, bem como da necessidade em buscar novos mercados-clientes que, principalmente, pudessem consumir produtos elaborados, decorrentes da recente industrialização do País, projetou-se, além dos aspectos humanitários envolvidos, a defesa da liquidação imediata das colônias ainda existentes.

Por exemplo, durante a vigência da política externa independente, o Brasil reconheceu a validade da “Declaração de Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais” que fora aprovada pela ONU, em 1960, condenando os colonialismos de qualquer tipo e apoiando os processos de descolonização.

Apresentava, no entanto, uma contradição muito visível no que se referia aos territórios não-autônomos sob administração de Portugal.

Ante os países do Terceiro Mundo³⁸ parecia quase inconcebível, durante o processo de implantação e prosseguimento da chamada política externa independente, que a posição brasileira, que estava conseguindo vencer obstáculos incomparavelmente mais fortes – a principiar pelos

³⁷ LAFER, 1967, p. 99.

³⁸ Não há mais dúvidas de que o termo *Terceiro Mundo* fora empregado pela primeira vez, em 1952, pelo demógrafo e historiador francês Alfred Sauvy em um artigo publicado no periódico *L'Observateur* (14 de agosto de 1952) sob o título *Trois Monde, une Planète* no qual ‘no calor da Guerra Fria, (ele) usara para distinguir os países em desenvolvimento situados fora dos dois blocos de poder’. Mais tarde, os colegas de Sauvy, que trabalhavam no Institut National des Études Démographiques – relata Wolf-Phillips –, publicaram um trabalho intitulado *Tiers Monde: Sous Développement et Développement* referindo-se ao termo em uma analogia ao sentido de *Tiers État* retirado do discurso de Abbé Sieyès, de 1789, que perguntava: ‘O que é o Terceiro Estado? Tudo. O que tem sido até agora na ordem política? Nada. O que deseja ser? Alguma coisa’. Esse termo, no entanto ficara praticamente sem uso até os anos 1970 e, no início dessa década, a obra *The New Language of Politics* adicionava ao verbebo *Third Force* a explicação de que ‘...deveria ser utilizado *Third World* seguindo a expressão francesa, mas *Third Force* é empregado mais frequentemente’. (SATO, E. *O papel dos países periféricos na ordem econômica internacional: percepções em mudança*, 1991, p. 15-16. Dissertação (Mestrado): Universidade de São Paulo.

condicionamentos econômicos e financeiros – se mostrasse tão contemporizadora com relação a Portugal.³⁹

Durante os debates na ONU, em 1961, sobre a situação de Angola, a delegação brasileira justificava sua posição declarando-se determinada por dois fatores: um, o da História, que realça os seculares laços que nos unem a Portugal e, como segundo fator, o anticolonialismo brasileiro. Assim, “o Brasil proclama sua inalterável amizade a Portugal, que nos vem da História do passado, mas afirmava nitidamente a sua posição anticolonialista.⁴⁰

Porém, apesar dessa posição anticolonialista, o Brasil absteve-se de votar na ONU na proposição de reclamação de informações sobre Angola. Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, essa abstenção brasileira foi decorrente de um dramático telegrama pessoal do presidente Américo Tomás a Jânio Quadros. “Mais uma vez a técnica do sentimentalismo, tão bem usada pela diplomacia lusa, nos levava a reboque”.⁴¹ José Honório Rodrigues explica que esse fato representou uma das maiores fraquezas e contradições da política de Jânio Quadros.

Da mesma forma, na questão do *apartheid* sul-africano, a posição brasileira foi a de não aceitação da recomendação de sanções, provavelmente pela possibilidade de que o próximo passo seria a extensão dessas sanções a Portugal.

Igualmente, no caso angolano, o Brasil absteve-se continuamente na ONU de votar favoravelmente à Argélia nas resoluções condenatórias à França. Assim, com base na “nossa amizade tradicional com a França”, o Brasil esperava que espontaneamente a França concedesse a independência política à Argélia, em respeito à autodeterminação dos povos.

Apesar dessas contradições e incoerências, durante as Assembleias Gerais da ONU de 1961 a 1962, a posição brasileira, no plano genérico e jurídico, foi a de que:

- a) a melhor forma para a solução de qualquer questão colonial é ainda a evolução pacífica;

³⁹ Política externa independente: Um balanço. *Revista Civilização Brasileira*, p. 73

⁴⁰ FRANCO, 1962, p. 58.

⁴¹ Id. Portugal, Brasil, África. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 28 abr. 1974.

- b) o Brasil não aceita a interpretação portuguesa quanto ao estatuto jurídico internacional das chamadas províncias portuguesas ultramarinas;
- c) em consequência, o País não adere à tese segundo a qual esses territórios estão fora da competência da ONU;
- d) o Brasil sustenta que a única solução para os territórios não-autônomos sob a administração portuguesa será a evolução dos seus povos para a autodeterminação e a independência.

Para o entendimento dessa problemática envolvendo o relacionamento Brasil-Portugal, no que se refere à posição da política externa independente em relação à África, é interessante analisar a visão portuguesa explicitada por Adriano Moreira, cientista político e ex-ministro do Ultramar de Portugal.

Adriano Moreira considera que os responsáveis pela implantação da PEI acreditavam que o Brasil, de um lado, deveria desempenhar um papel de intermediário entre o Terceiro Mundo e as democracias estabilizadas, industrializadas ou populares e, de outro lado, a África, dentro dessa ótica, era um mercado da maior importância para as indústrias brasileiras e até para os seus capitais sobrantes. Assim, o movimento para a África implicaria, naturalmente, o repúdio da maneira portuguesa de encarar o problema africano, visto que, aceitar a posição portuguesa seria acatar também, antecipadamente, o fracasso da política de conquista da África.

Adriano Moreira enfatiza que o Brasil, ao romper com a linha mestra, ainda vigente no governo de Kubitschek, da herança comum, entendida como vocação ecumênica, esperava, ao consumir as tentativas portuguesas de unidade, aparecer como a única saída possível de salvaguarda da herança portuguesa em cada um dos territórios.

Para Adriano Moreira essa seria uma atitude ingênua de Jânio Quadros, uma vez que

as antigas metrópoles, todas correspondentes a tipos de economia industrializada, politicamente democracias estabilizadas, não parecem estar em condições de serem

batidas no mercado dos seus antigos territórios pela industrialização brasileira, tributária ela própria das mesmas antigas metrópoles.⁴²

Escrito em período posterior à política externa independente, durante a primeira fase da Revolução Brasileira, Adriano Moreira conclui e considerando essa conclusão ainda como uma recomendação de que “o caminho do Brasil para o mundo afro-oriental passa pela garantia que o poder político português dá com a sua permanência”.⁴³

Dois casos são aqui utilizados para exemplificar a tentativa de implementação da PEI nos governos Jânio Quadros e João Goulart.

Um exemplo de autonomia buscada pela PEI é muito bem exemplificada pela questão de Cuba. Com base nos princípios da autodeterminação e de não-intervenção, o Brasil, na VIII Reunião de Consulta da OEA, em janeiro de 1962, manifesta-se contrariamente ao isolamento de Cuba, às sanções econômicas e diplomáticas.⁴⁴

A confluência dos fatores internacionais com a evolução interna vai se manifestar no tratamento dado à revolução cubana. Na História da política externa brasileira no século XX, Cuba representará o pivô do primeiro questionamento sério da convergência ideológica com os EUA, já esgarçada por efeito do nacionalismo e das discrepâncias acerca do processo de desenvolvimento econômico. É igualmente a primeira vez em que um problema latino-americano deixa de ser subordinado no essencial à prioridade do relacionamento com Washington.⁴⁵

⁴² MOREIRA, A. Aspectos negativos da imagem recíproca de Portugal-Brasil. *América Latina*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 58, jan./mar. 1967.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ O Brasil, através do ministro San Tiago Dantas, aprovou a exclusão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa, organismo que tem a seu cargo a defesa coletiva do hemisfério, e, de outro lado, posicionou-se contrariamente à suspensão de Cuba da OEA e à aplicação de sanções. Para maior aprofundamento dessa questão, genericamente rotulada como *Conferência de Punta Del Este*, veja: DANTAS, S. T. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

⁴⁵ RICUPERO, In: ALBUQUERQUE, 1996, p. 46.

De outro lado, no plano comercial, o Brasil procurou disciplinar o mercado cafeeiro com a assinatura do “Acordo Internacional do Café”. Esse acordo, concluído em 1962 e implantado em 1963, foi, parcialmente, consequência das novas orientações da política externa do Brasil. Seu objetivo com o acordo era duplo; de um lado, estabelecer uma verdadeira política de controle da produção e, de outro, realizar uma exportação a preços lucrativos de acordo com as novas esperanças nascidas das primeiras estratégias dos países em desenvolvimento de organismos internacionais do mercado de matérias-primas.

No entanto, no plano interno, não havia unanimidade. A política de controle de produção ia de encontro às práticas até então seguidas pelo Instituto Brasileiro de Café (IBC) de apoiar e subvencionar as produções por meio de um preço de compra superior ano a ano. Para tanto, seria necessário racionalizar a produção interna, utilizar melhor os estoques e incentivar o aproveitamento de parte da colheita a fins industriais, implantando e desenvolvendo uma indústria de café solúvel.

Mas os problemas políticos internos frearam essa proposta, sendo os esforços então dirigidos para a busca de novos mercados, como os países socialistas, em especial a União Soviética, o Oriente Médio, Ásia e Oceania.

Mesmo assim, a política brasileira concentrou o máximo de seus esforços para a participação das antigas colônias africanas na regulamentação do mercado internacional, procurando elevar o número de participantes no acordo, com o objetivo de ter maior número de países produtores-exportadores respeitando a fixação de quotas. Embora na América Latina os produtores continuassem com sua tradicional política de repartição de quotas por meio do Acordo Internacional do Café, ressentia-se da necessidade de uma ligação direta com os países africanos reunidos ou na Organização Interafricana do Café ou na Organização Africana e Malgache do Café.

O controle da oferta do produto foi, assim, conseguida com a assinatura do Acordo Internacional do Café, mantendo sob controle, aproximadamente, 93% da produção mundial. Só não assinaram o acordo Ruanda, Burundi, Congo, Etiópia e a Indonésia.

O Acordo Internacional do Café, negociado sob os auspícios das Nações Unidas, representa o fato dominante da política cafeeira mundial. A negociação reuniu 29 exportadores, abrangendo 94,6% das exportações mundiais e 20 importadores, representando 91,8% das importações.⁴⁶

O Mercado Comum Europeu dificultou sobremaneira as negociações para o Acordo Internacional do Café, defendendo a tese da regionalização do comércio dos produtos de base, com a finalidade de resguardar as precárias condições da economia africana. Dentro dessa perspectiva foi assinada, em julho de 1963, a Convenção de Yaoundé, estabelecendo a união entre 19 países africanos e o Mercado Comum dos Seis (CEE). No que se refere ao café, essa Convenção determinava a supressão de barreiras alfandegárias entre os países-membros e a liberação de empréstimos específicos às organizações cafeicultoras com vistas a aumentar a produção ou à pesquisa de culturas substitutivas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento e pelo Banco Europeu de Investimento. Apesar dos problemas com o café, essa Convenção de Yaoundé deve ser visualizada principalmente, em termos globais, no sentido que, ao estabelecer tratamentos preferenciais e empréstimo ao desenvolvimento de países associados, procurava manter a África sob domínio europeu “em uma nova estratégia de cooperação euro-africana, substituindo os antigos laços coloniais privilegiados”.⁴⁷

De outro lado

a reação latino-americana aos privilégios do Mercado Comum tem na própria África seus aliados. Como todos os africanos, os que falam inglês ambicionam as parcelas líquidas da ajuda e dos acordos comerciais que são dados pela CEE aos africanos que falam francês. Mas os africanos da Comunidade Britânica suspeitam das belas embalagens e fitas que envolvem os presentes de ajuda. Assinando tratados de associação com a Europa,

⁴⁶ RODRIGUES, 1982, p. 295-296.

⁴⁷ MARTINIÈRE, G. *Le Brésil et l'Afrique: des nouvelles formes des relations internationales des Amériques Latines*. Grenoble, s/d, p. 253 (mimeografado).

dizem eles, nós nos comprometemos com o Ocidente – e nossa política é ser neutros. Quando a Grã-Bretanha pleiteou sua entrada no Mercado Comum a maioria dos países de língua inglesa (exceto Serra Leoa) rejeitou a oferta de associar-se, alegando que, em lugar disso, tentariam obter da CEE acordos comerciais separados.⁴⁸

Apesar do período inicial de implantação da PEI ter sido afetado pelas sucessivas crises internas, hoje, esse período parece muito importante no sentido de ter lançado as bases de um movimento que, posteriormente, iria se estruturar ou mesmo por ter estabelecido as bases que possibilitaram alterações na estrutura da política externa.

O enfoque não era só basicamente econômico, mas de expressão eminentemente política de surgimento do Brasil no plano das relações internacionais. Embora não claramente explicitado, a tentativa de relacionamento comercial com a África naquele momento pode ser considerado como resultado da tomada de consciência inicial das desigualdades no plano internacional e da necessidade e conveniência de um relacionamento entre os países em desenvolvimento, não intermediado pelas grandes potências do Norte industrializado.

Seria assim o resultado de uma tomada de consciência de que os países da América Latina, África e Ásia compartilhavam, com certas condições básicas, como o subdesenvolvimento, as deficiências internas, os desequilíbrios econômicos e sociais e condições intrínsecas em termos de sua inserção no contexto internacional, como prejudicados e não beneficiários de um sistema internacional, a seu ver, injusto.

Pode-se, inclusive, considerar como paliativas para as condições vistas nos períodos Jânio Quadros e João Goulart a situação em que se encontrava a diplomacia brasileira no momento de implantação da PEI em termos de alinhamento com os Estados Unidos e com Portugal. Juscelino Kubitschek em visita a Portugal, em janeiro de 1963, declarava que

⁴⁸ RODRIGUES, 1982, p. 288.

tenho para comigo que a política externa do Brasil só pode ser uma: aquela que melhor convier aos interesses de Portugal. Mesmo quando fui presidente da República, nunca fiz distinção entre a política externa do Brasil e a política externa de Portugal. As fronteiras entre Portugal e Brasil acabarão por extinguir-se.⁴⁹

Segundo esse ponto de vista, é preciso lembrar que, de acordo com Moacir Werneck de Castro

objetivamente, é preciso reconhecer que ele demonstrou uma coragem quase temerária ao quebrar os tabus dominantes na política externa. Deu um passo histórico no sentido de estabelecer o elo perdido entre o Brasil e a África e impôs à nossa diplomacia, até então fundamentalmente voltada para as metrópoles ou para a América Latina via Estados Unidos, a tarefa de tecer as relações com o mundo subdesenvolvido e de ‘repensar a nossa política’ levando em consideração a importância da África.⁵⁰

A chamada política externa independente implantada no Governo Jânio Quadros por seu chanceler Afonso Arinos, segundo a visão de San Tiago Dantas, sucessor e prosseguidor dessa linha

não sofreu, ao passar a ser chamada de independente, nenhuma solução de continuidade, pois jamais a Chancelaria brasileira se inspirou em outro objetivo que não fosse a defesa da soberania e da independência do Brasil. O qualificativo indica apenas o alargamento voluntário de uma área de iniciativa própria--e, conseqüentemente, de responsabilidades.⁵¹

A afirmativa de San Tiago leva-nos a deduzir o preâmbulo de maior conscientização do papel que o Brasil deveria assumir e exer-

⁴⁹ RODRIGUES, 1982, p. 421.

⁵⁰ CASTRO, M. W. *Dois caminhos da revolução africana*. Rio de Janeiro: IBEEA, 1962, p. 9.

⁵¹ DANTAS, 1962, p. 14.

cer no plano das relações internacionais, visando o desempenho de novos papéis em uma perspectiva de novas opções.

Dessa forma, o qualificativo independente denota maior consciência para o desenvolvimento auto-sustentado que o Brasil estava atingindo, evidenciando novas possibilidades de decisões autônomas decorrentes das novas dimensões econômicas e sociopolíticas do País. Assim, de uma ênfase quase exclusivamente jurídico-política, no campo diplomático, nota-se o crescimento da ênfase no econômico.

Raphael Valentino revela que

quaisquer que sejam as objeções ao ecumenismo comunicacional que resultou da política externa independente (...) é fora de dúvida que tal abertura dilatou as dimensões diplomáticas do Brasil, não só em número de postos e de contatos externos, mas, sobretudo, em diversificação de mercados e de investimentos diretos externos, sem falar na transferência de tecnologia e de uma ação que ainda está por vir e não pode depender apenas da iniciativa diplomática.⁵²

Como consequência da PEI, pode-se apontar, primeiro, para o estabelecimento de um temário com vistas ao desenvolvimento de uma posição de autonomia do Brasil no plano das relações internacionais e, em segundo, para a ênfase na diplomacia econômica. Com base principalmente no que Araújo Castro chamava “congelamento do poder mundial”⁵³ que opôs o País à divisão do mundo em zonas de influência e, conseqüentemente, a não aceitação de um papel subordinado de potência regional, passando a repelir alinhamentos automáticos.

Opondo-se ao ‘diretório mundial’, numa perspectiva global, o Brasil passou a buscar uma diversificação mais ativa de suas relações assimétricas, explorando

⁵² VALENTINO SOBRINHO, R. A política exterior do Brasil. *Digesto Econômico*, v. 310, p. 48, jan./fev. 1985.

⁵³ CASTRO, J. A. A. O Congelamento do Poder Mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 33, p. 7-30, jan. 1972.

sobretudo novas aberturas para a Comunidade Econômica Européia e para o Japão, ao mesmo tempo que dinamizou suas relações, sobretudo econômico-comerciais, com a União Soviética e, mais tarde, a China. No campo das relações simétricas, processou-se a “aproximação africana” e a maior aproximação operacional com os países vizinhos”.⁵⁴

Esquemáticamente e levando-se em conta que a PEI apresentava-se muito mais como “um projeto político, de uma concepção intelectual”,⁵⁵ pode-se considerar os seguintes fatores como suas principais características:

- () mundialização das relações internacionais do Brasil, correspondendo ao alargamento de seus horizontes;
- () busca de ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais;
- () ênfase na segmentação do mundo entre Norte-Sul e não Leste-Oeste;
- () atuação isenta de compromissos ideológicos;
- () desejo de participação nas decisões internacionais; e
- () adoção dos princípios de autodeterminação dos povos e da não intervenção.

⁵⁴ VALENTINO SOBRINHO, 1985, p. 52.

⁵⁵ FONSECA JR., In: ALBUQUERQUE, 1996, p. 305.