

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE PÓS - GRADUAÇÃO EM DIREITO

BALANÇO DA PRESENÇA E DA AÇÃO BRASILEIRA NA ÁFRICA  
1961 / 1977

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE SANTA CATARINA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM  
CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

VERA T. DE ARAUJO GRILLO

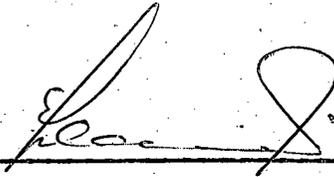
Maio - 1979

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do  
título de

**Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Di-  
reito** e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Gra-  
duação.

---

**Prof. Alcides Abreu**  
ORIENTADOR



---

**Prof. Paulo Henrique Blasi**  
COORDENADOR DO CURSO

Apresentada perante a banca examinadora composta dos  
Professores:

---

**ALCIDES ABREU**

---

**OSNI DE MEDEIROS RÉGIS**

---

**WALDEMIRO CASCAIS**

À memória de meu Pai.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao corpo docente do Curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, cujos ensinamentos me propiciaram uma visão mais ampla da sociedade em que vivemos.

Em especial ao ex-Coordenador, Professor Acácio Garibaldi Santiago, e ao atual, Professor Paulo Blasi, pela compreensão e amizade demonstradas durante todo o curso.

Minhas homenagens ao orientador desta dissertação, Professor Alcides Abreu, em quem aprendi a admirar a inteligência e criatividade, e que se fez meu credor pela confiança e incentivo.

Aos funcionários do Curso, representados na pessoa de Da. Helena Teixeira, agradeço por todo o apoio.

O meu reconhecimento aos colegas professores do Departamento de Direito Público e Ciência Política, nas pessoas de seu ex-Chefe, Luiz Adolfo Olsen da Veiga, e do atual, Professor Belisário Ramos da Costa, sem cuja colaboração talvez se tornasse muitíssimo mais difícil concluir esta dissertação.

Agradeço aos amigos, todos, que de alguma forma me ajudaram na pesquisa, consultas, ou mesmo na simples troca de idéias e sugestões.

As minhas filhas, Claudia e Luciana, e a Nadir, minha sogra, o meu carinho agradecido pela compreensão.

E por fim, meu marido, a quem devo agradecer tudo, mais que a todos.

# S U M Á R I O

## CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO .....	1
1.1 O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO COMO DADO IMPORTANTE NAS RELAÇÕES EXTERNAS .....	2
1.2 AS POSSIBILIDADES DE INFLUÊNCIA DO BRASIL NO CONTEXTO MUNDIAL: A TEORIA DAS ZONAS POLITEC <u>T</u> ÔNICAS E O PODER PERCEPTÍVEL DE CLINE ....	4

## CAPÍTULO II

A DÉCADA DE 50 .....	9
2.1 ORGANIZAÇÃO DO MUNDO NO PÓS-GUERRA .....	9
2.2 A DÉCADA DE 50 NO BRASIL .....	10
2.3 OS CONTEÚDOS DA PROPOSTA DE J.K. PARA O BRASIL .....	12
2.3.1 NO CAMPO INTERNO .....	12
2.3.2 NO CAMPO EXTERNO .....	13
2.3.3 OS DESEMPENHOS OBTIDOS PELA PROPOSTA.	16

## CAPÍTULO III

1961 - ÉPOCA DE JÂNIO QUADROS .....	18
3.1 A HERANÇA DE J.K. ....	18
3.2 JÂNIO QUADROS - PROPOSTA DE AUSTERIDADE E AU <u>T</u> ORIDADE .....	20

	vi
3.3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO J.Q.	21
3.3.1 AS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES VIZINHOS DO CONTINENTE .....	23
3.3.2 A ÁFRICA: UM DOS PRINCIPAIS DESTINATÁ RIOS DA POLÍTICA EXTERNA DE J.Q. ...	24
3.3.3 A POLÍTICA EXTERNA DE J.Q. E AS RELA- ÇÕES DO BRASIL COM OS DEMAIS PAÍSES .	25
3.4 O DESEMPENHO DA PROPOSTA DE JÂNIO QUADROS .	26
3.4.1 AMPLIAÇÃO DO MERCADO EXTERNO .....	27
3.4.2 A UNIÃO DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS .	28
3.4.3 MODIFICAÇÃO DO COMPORTAMENTO DIPLOMÁ- TICO BRASILEIRO .....	28
CAPÍTULO IV	
1961 - 1964 - PERÍODO DE JOÃO GOULART .....	31
4.1 A PROPOSTA DE JOÃO GOULART .....	32
4.2 A PROPOSTA DE JOÃO GOULART PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....	35
4.2.1 POLÍTICA CONTINENTAL .....	36
4.2.2 COLONIALISMO E PAÍSES AFRICANOS ....	37
4.3 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE NO GOVERNO DE JOÃO GOULART .....	38
CAPÍTULO V	
A POLITICA EXTERNA BRASILEIRA APÓS A REVOLUÇÃO DE 1964 .....	41
5.1 1964/1967 - O GOVERNO CASTELO BRANCO .....	41

5.1.1	AS PRIORIDADES .....	41
5.1.2	A NECESSIDADE DE UMA REDEFINIÇÃO DA CHAMADA "POLÍTICA EXTERNA INDEPENDEN- TE" .....	43
5.1.3	UMA NOVA ERA PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COM RELAÇÃO AOS ESTADOS UNIDOS .....	45
5.1.4	A TEORIA DOS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS .	47
5.1.5	A ÁFRICA NA POLÍTICA EXTERNA DE CASTE- LO BRANCO .....	49
5.2	1967/1974 - GOVERNOS COSTA E SILVA/GARRASTAZU MÉDICI .....	51
5.2.1	O MOMENTO ECONÔMICO .....	51
5.2.2	O MOMENTO POLÍTICO .....	54
5.3	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO COSTA E SILVA.	58
5.3.1	A POLÍTICA DE COSTA E SILVA COM RELA- ÇÃO A ÁFRICA .....	60
5.4	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MÉDICI .....	61
5.4.1	A POLÍTICA DE MÉDICI COM RELAÇÃO A ÁFRICA .	64
5.5	1974/1977 - GOVERNO GEISEL .....	66
5.5.1	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL: O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E O ECUMENISMO ..	68
5.5.2	A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL E O MUNDO ÁRABE .....	70
5.5.3	BRASIL - ESTADOS UNIDOS: TEMPO DE FORD/ TEMPO DE CARTER .....	71
5.5.4	O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E A ÁFRICA .....	73
CAPÍTULO VI		
	CONCLUSÕES .....	76
	BIBLIOGRAFIA .....	82

## R E S U M O

Por estar vinculada ao "Projeto África", componente de uma das linhas de pesquisa do Curso de Pós-Graduação em Direito, trata esta dissertação da investigação sobre a mudança de rumos da diplomacia brasileira que, à década de 60, no governo Jânio Quadros, começou a voltar-se para o Continente Africano.

Neste sentido são enfocados todos os períodos governamentais, num espaço de tempo compreendido entre 1961 e 1977, e seus respectivos desempenhos na condução da política externa.

Uma pesquisa sobre as condições econômicas e políticas do país em cada momento, serve como "pano de fundo", procurando se demonstrar a ligação entre esses fatores e a ação diplomática brasileira com vistas à África.

Por outro lado, a política externa do governo Geisel é analisada como uma quase implementação daquela posta em prática no período de Jânio Quadros, considerada, neste trabalho, como marco inicial do interesse do Brasil nos países africanos.

**A B S T R A C T**

As a part of "Projeto África", which is one research line in the Graduate Program of Law, this dissertation deals with the investigation of the changes in Brazilian diplomacy toward the African Continent. The Brazilian diplomatic efforts began to turn to the African Continent during the sixties when Jânio Quadros was the Brazilian President.

In this sense, all government periods, in the time between 1961 and 1977 are analyzed, as well the performance of the government in leading Brazilian external policy.

A study about the economical and political conditions of the country in each moment provides a background, demonstrating the links between these factors and the Brazilian diplomatic efforts toward Africa.

On the other hand, the external policy of President Geisel government term is analyzed as an implementation of that policy put in practice during president Janio Quadros term. Presidente Janio Quadros diplomatic efforts toward Africa are considered in this work as the initial point of Brazilian concern in the African countries.

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo a investigação e análise da mudança de rumos da diplomacia brasileira, iniciada no período governamental de Jânio Quadros, sendo que o enfoque principal do trabalho está no que se considera a "re-descoberta da África". Isto é, a partir daquele governo, o Continente Africano passou a figurar como peça de importância na formulação da política externa brasileira.

Por outro lado, a tentativa de incrementar as relações econômicas com os países da Europa Oriental, aliada a uma busca de integração latino-americana, com ênfase especial na América do Sul e a melhoria das relações com os Estados Unidos, parecem fazer a "política externa independente" de Jânio corresponder ao "pragmatismo responsável" do governo Geisel.

Dentro da linha de pesquisa programada pelo Curso de Pós-Graduação em Direito, relativa ao campo externo - Programa Brasileiro de Cooperação e Desenvolvimento dos Estados da África Sub-Saariana, especialmente dos Países de Expressão Portuguesa - o presente trabalho se propõe a dar um embasamento de dados históricos e políticos, a fim de que as linhas de uma ação operacional futura possam ser melhor definidas, pois é na análise das atitudes tomadas no passado, mesmo recente, que se vai enquadrar toda a ação presente e futura.

A época que se pretende abranger é a dos períodos governamentais entre 1961 e 1977. Entretanto, para maior clareza, começou-se por estudar o período imediatamente anterior ao de Jânio Quadros, correspondente aos anos de 1956/1961, sob a presidência de Juscelino Kubistchek de Oliveira.

Pela complexidade da época em estudo, delineou-se a utilização da metodologia que se segue:

a) levantamento dos vários governos brasileiros, de 1961 a 1977, usando-se não só as análises históricas, como também jornais, documentos oficiais, notadamente as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional;

b) para a formalização da dissertação utilizou - se o método descritivo juntamente com o histórico. Por outro lado, como haveria necessidade de estabelecer uma comparação dos comportamentos dos vários governos da época, aplicou - se também o método comparativo;

c) descreveram-se, brevemente, os aspectos políticos e econômicos de cada época presidencial, não só como "pano de fundo" para a identificação histórica do momento, mas por que, inevitavelmente, a política interna de um país produz variáveis importantes que exercem influência de peso na condução da política externa. É certo que outras variáveis são fornecidas pelo sistema internacional global e também influenciam a fixação daquela política, e, sendo assim, não foram desprezadas nesta dissertação.

A política externa brasileira, ao voltar-se para a África, além da preocupação da conquista de novos mercados, está intimamente ligada à necessidade de fazer reconhecer, dentro do jogo de pressões mundiais, o potencial econômico e humano que representa. (1)

### 1.1 O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO COMO DADO IMPORTANTE NAS RELAÇÕES EXTERNAS

A rápida evolução econômica brasileira é, sem dúvida, um dado de importância na definição da ação externa programada pelo governo.

Por esse motivo é que, nesta introdução, julgou-se que ele poderá ser melhor apreciado se quantificado por décadas, mesmo em suas linhas mais gerais, no sentido de complementar o que se vai expor a seguir.

1950 - Neste período o crescimento industrial atingiu o máximo - 16,2 entre os anos de 1957/1958, decrescendo ao final do período para a taxa de 11,9 em 58/59, e 9,6 em 59/60.

---

(1) QUADROS, Jânio. Nova Política Externa do Brasil. in *Journal do Brasil*. 27/9/1961.

O Produto Real cresceu a uma taxa de 8,1 em 56/57, caindo para 7,7 nos anos 57/58 e alcançando o índice de 9,7 em 59/60.

Até 1961, a capacidade geradora de energia elétrica aumentou em 50%.

Excetuando os anos 49/50, coincidentemente próximos ao final da Segunda Guerra, quando o crescimento industrial atingiu a taxa de 11,3, os mais elevados índices neste setor são atingidos, nesta década, durante o governo de Juscelino K. de Oliveira que, realmente, acelera a expansão industrial, abrindo, ainda mais, a economia nacional ao capital estrangeiro. A taxa de crescimento populacional é de 2,9.

1960 - Nos anos 60, as mais altas taxas de crescimento industrial - 16,9 - são referentes ao período 67/68, e 10,4 para 68/69.

Os mais baixos índices são alcançados nos anos 62/69 e 64/65 com, respectivamente, 0,19 e 0,47.

O Produto Real em 67/68 cresce a taxa de 9,3, conservando-se mais ou menos dentro desse índice até 1970.

Note-se que os períodos de maior declínio das taxas de crescimento industrial, e do produto real, correspondem às fases cruciantes do governo de João Goulart e do primeiro ano da Revolução de 1964. Aliás, a partir desta data, o Produto Real tem um desempenho de 3,1 em 64; 3,9 em 65, e 4,4 em 66.

Taxa de crescimento da população: 2,8.

1970 - O crescimento industrial, nos primeiros anos desta década, atinge os seguintes índices:

69/70 - 12,9	71/72 - 18,2
70/71 - 14,2	72/73 - 15,8

A taxa de crescimento do Produto Real acompanha os índices acima, de modo especial no período de 70 a 72, quando atinge níveis que vão de 9,8 entre 1969/1970 a 11,6 em 1971.

Decresce um pouco em 74/75 (5,6), subindo novamente para 9,0 em 75/76.

Em 76/77 há uma nova baixa, dessa vez, para 4,7, o que parece preconizar o fim do "milagre".

A previsão do aumento populacional para a década é de 2,7. (2)

Estes dados econômicos, restritos, diga-se de passagem, servem para ilustrar a afirmação de que o crescimento econômico do Brasil chegou a atingir níveis considerados admiráveis em algumas etapas do período enfocado.

Em momento algum pensou-se em delinear aqui um perfil econômico do país através de quase três décadas, mas apenas para ilustrar as perspectivas e possibilidades que se abrem dadas as suas dimensões geográficas, seus recursos e sua população.

## 1.2 AS POSSIBILIDADES DE INFLUÊNCIA DO BRASIL NO CONTEXTO MUNDIAL: A TEORIA DAS ZONAS POLITECTÔNICAS E O PODER PERCEPTÍVEL DE CLINE

Talvez baseado nesse visível crescimento é que, em obra editada nos Estados Unidos, o Dr. Ray S. Cline, fazendo um interessante exercício de mensuração do poder das nações, destaca o Brasil como ocupante do sexto lugar entre aquelas que possuem, em seu entender, uma elevada possibilidade de exercício desse poder.

Segundo o Dicionário de Direito Público, do Professor Osvaldo Ferreira de Melo, poder "é a característica daquele que, em razão de prestígio, tradição, fato de natureza institucional, força ou riqueza, representa uma situação de superioridade". (3)

Por outro lado, o mesmo autor define como poder nacional "o conjunto dos meios de que dispõe uma nação, em determinado momento, para a consecução dos seus objetivos. Confrontado com os meios disponíveis por outras nações, o Poder Nacional dá a medida da respectiva estatura nacional".(4)

Tendo em vista essas definições, poder-se-á acompa-

(2) Fontes: FGV e Celso Lafer, in Planejamento no Brasil.

(3) MELO, Osvaldo Ferreira de. p. 100.

(4) Idem, p. 101. (grifado por mim - V.G.)

nhar o exercício proposto por Cline.

A partir de uma fórmula cujos termos são:  $Pp = (C+E+M) \times (S+W)$ , ele desenvolve uma comparação entre os vários países, divididos em zonas, através da mensuração de alguns aspectos, correspondentes aos termos da equação proposta, para que, finalmente se tenha a medida do que chama de "Poder Perceptível".

A população e território são por ele denominados de massa crítica e vão constituir o C da fórmula; o E significa a capacidade econômica, isto é, a base sobre a qual as nações satisfazem as necessidades do povo pelos bens e serviços e, também, pela qual elas são capazes de construir e organizar sua capacidade militar para o fabrico de armas destinado a suprir e prover o suporte logístico e técnico de que necessitam os modernos exércitos, armadas e forças aéreas. (5)

Para Cline, através do investimento e do comércio nações ajudam outras a enriquecer e assim o padrão de vida depende não apenas da eficiência da atividade econômica nacional, mas também do acesso aos vários recursos e mercados por meio do comércio internacional.

Estando a avaliação da capacidade econômica das várias nações ligada a fatores particulares de cada uma delas, o uso de medidas quantitativas dessa capacidade deve ser temperado pela compreensão das desigualdades entre países de diferentes estágios econômicos de desenvolvimento. Assim sendo, Cline utiliza em seu estudo o PNB, a produção e consumo de energia (petróleo, carvão, reatores nucleares); as produções de aço, alumínio; a produção de alimentos. O comércio internacional é também um bom indicador do poder e da vantagem exercidas nas relações externas.

Levando em conta todos esses fatores, Cline faz uma classificação da capacidade econômica dos diversos países.

Completando a primeira parte da fórmula, há que ser computada a capacidade militar de cada nação (armas nucleares e convencionais e forças armadas), correspondente à letra M.

---

(5) Cline, p. 53.

Faltam, entretanto, ainda dois elementos: a estratégia nacional (S) e a vontade nacional (W) que serão os multiplicadores da fórmula que assim se completa:  $Pp=(C+E+M)\times(S+W)$ . Os fatores que constituem o coeficiente podem alterar o valor de toda a fórmula. (6) Com efeito, os elementos concretos do poder poderão se reduzir a nada (zero) se não houver uma estratégia nacional coerente ou se for pouco organizada a política nacional no sentido de formar um ato de desejar, de querer, enfim, de exercer um ato de vontade nacional (will). Para Cline a estratégia pode ser, às vezes, apenas um padrão de comportamento refletindo normas culturais que, entretanto, em tempos anormais, isto é, de guerra, é cuidadosamente articulado. Assim sendo, a série de possibilidades de estratégias no campo internacional, parte desde um total isolamento das outras nações até um cuidadoso plano de conquista territorial.

Mesmo quando apenas intuída vagamente pelos cidadãos, a política nacional é que determina as condições de cooperação ou conflito com outros países e, por isso, em casos extremos, também as chances para uma vida ou morte política, isto é, de uma sobrevivência ou extinção nacional.

Sendo estes dois itens da fórmula impossíveis de quantificar, Cline delineou uma arbitrária escala de medidas, com o peso total de 1 para os dois itens (S e W) sendo 0,5 para estratégia e 0,5 para vontade. Evidentemente se o multiplicador for 1, o valor do restante da fórmula permanece inalterado. Assim, no caso de nações com claros planos estratégicos destinados a um plano de grandeza internacional, um alto índice para o fator S pode ser assinalado, acima do número máximo arbitrado (1). Do mesmo modo, se nações estão unificadas social, política e psicologicamente, visando a um objetivo estratégico, poder-se-á assinalar um alto índice para o fator W, acima também do máximo arbitrado de 1. Dessa maneira o total máximo pode resultar num multiplicador de 2 para a combinação dos termos S e W.

Por outro lado, se a nação é estrategicamente confusa e seu

(6) Cline, p. 141.

desejo de criar uma política é fraco, ela poderá conseguir um índice fracionário abaixo de 0,5 para um ou para os dois fatores intangíveis, reduzindo assim os valores dos outros elementos do poder nacional. (7)

Dessa forma, o peso máximo de 500 pontos no total, poderá ser acrescido até 1000, o que, entretanto, não aconteceu com nenhuma das nações estudadas.

Cline, de posse dessa quantificação, faz a análise comparativa dos países, divididos em zonas que ele denomina de "politectônicas", por analogia com um conceito geológico de que a superfície terrestre é formada por grandes pranchas tectônicas abrangendo continentes inteiros e as vastas extensões de leitos submarinos adjacentes, formando peças separadas da estrutura terrestre compacta, que, flutuando sobre uma superfície interna mais fluída, afastam-se e aproximam-se lentamente, no decorrer dos milênios.

Com a palavra "politectônica" Cline quer indicar a ruptura e a formação dos grupos de poder internacional, principalmente os de composição regional mas, também, os concebidos pelas forças culturais, políticas e econômicas, que determinam hoje em dia a real balança de forças entre as nações. (8)

Ao final de seu livro Cline revela a colocação dos vários países dentro da tabela conclusiva, ocupando o Brasil o sexto lugar, antecedendo-o os seguintes países: Rússia, Estados Unidos da América, Alemanha Ocidental, França e China. O total de pontos do primeiro colocado, a Rússia, é de 523 e o Brasil ocupa o sexto lugar com 122. O número de nações estudadas foi de 56, divididas em onze zonas politectônicas.

Embora escrito dentro da visão norte-americana do contexto internacional, as reflexões de Cline podem ser utilizadas para a compreensão da necessidade do Brasil implementar ao máximo sua política externa. Pois mesmo nesses termos (uma visão a partir de Washington), ou por causa deles, a colocação entre os seis países que possuem um maior grau do que Cline denomina de "Poder Perceptível", significa que

---

(7) Cline, p. 143.

(8) Idem, p. 4.

a intervenção brasileira na política internacional deverá ter a repercussão proporcional a esse poder.

Sob esse prisma, a política externa do pragmatismo responsável ora em aplicação, refletindo a necessidade da diversificação de parceiros econômicos, desativando o alinhamento automático com os Estados Unidos, procurando incentivar as relações com os países do sistema continental e com os países africanos, especialmente os de expressão portuguesa, estará refletindo a busca por influenciar a harmonização dos interesses dos desenvolvidos com os dos subdesenvolvidos, procurando identificar claramente e defender os interesses nacionais diante de cada problema concreto. (9)

---

(9) SILVEIRA, Azeredo da. in Resenha da Política Exterior do Brasil. ano II, nº VII, p. 119.

## CAPÍTULO II

### A DÉCADA DE 50

#### 2.1 ORGANIZAÇÃO DO MUNDO NO PÓS-GUERRA

O pós-guerra, especialmente na década de 50, definiu-se com um quadro em que duas grandes potências tentavam expandir seu poder e ideologia pelo mundo. Se a guerra propriamente dita terminara, E.U.A. e Rússia traçavam os rumos da quilo que se denominou de "guerra fria". Isto é, uma guerra em que não se chegava às últimas consequências, mas cujo objetivo primordial era o estabelecimento e a delimitação das áreas de influência e dominação das duas potências.

Da parte dos Estados Unidos, pode-se citar como reação à expansão comunista no lado europeu o Plano Marshall e a OTAN e, na Ásia, a Guerra da Coreia.

Na verdade, organizava-se o mundo, àquela época, em distintas zonas de influência: Leste e Oeste.

É notória a crescente liberação das colônias ásioc-africanas, determinada por fatores externos - o crescente aumento de influência dos Estados Unidos e Rússia, vencedores da guerra, em todas as questões mundiais e, particularmente, nas que se referiam ao problema colonial, e também da ONU, através da "Tutela", que prevê ao seu término a ascensão à independência - e fatores internos, especificamente o movimento das idéias e mistura de populações proporcionada pela guerra. Acrescem a esses fatores internos, os direitos políticos que, proporcionados à África tropical francesa pela Constituição de 1946, vieram colaborar para a formação de uma consciência nacional. Também a liberdade de imprensa, total nos países de colonização francesa e inglesa e muito dinâmica nestes últimos, face a um maior desenvolvimento econômico, aguça a tomada de consciência política, e conseqüente crescimento dos partidos políticos. (1)

---

(1) CORNEVIN, 1973: 151/152.

Por outro lado, enquanto há uma recuperação rápida e concreta dos países europeus beneficiados pelo Plano Marshall, os países latino-americanos, vizinhos ao grande Estado do Norte, são visivelmente relegados a um plano de menor importância, imersos em um subdesenvolvimento crônico do qual não tem condições de emergir, sem ajuda substancial de um país economicamente forte.

Pode-se traduzir a organização do mundo após-guerra em alguns itens:

- a) o surgimento dos Estados Unidos e União Soviética como superpotências, alterando todo um padrão das relações internacionais;
- b) em decorrência, a fixação de dois polos de influência política e econômica: leste e oeste; caracterizando o que se denominou de "Guerra Fria", acentuadamente de caráter ideológico;
- c) o apressamento do fim do colonialismo que traria mudanças significativas em todo o jogo político mundial, a partir do surgimento dos novos países ázio-africanos.

## 2.2 A DÉCADA DE 50 NO BRASIL

A década de 50 foi, sem dúvida, um período de intensas mudanças também no Brasil. O crescimento econômico havido após a Segunda Guerra necessitava de um ordenamento para que o país pudesse alcançar um grau de desenvolvimento compatível com seu tamanho físico e potencialidades.

A intensidade das várias crises políticas no período em estudo, deixa patente que ainda não se havia encontrado o rumo certo para a consecução do que se pretendia e, portanto, a política externa brasileira dessa época é reflexo de toda a perplexidade e confusão internas.

O primeiro quinquênio é marcado pela volta de Getúlio Vargas, que não termina o mandato, encerrando um conturbadíssimo período governamental com a tragédia do suicídio.

A agitação político-militar encerra o curto governo de seu sucessor constitucional - Café Filho -, afastado em novembro de 1955, sucedido por Carlos Luz que, por sua vez, é deposto imediatamente, assumindo a Presidência da República o Presidente, em exercício, do Senado, Nereu Ramos.

A 31 de janeiro de 1956, assume o governo J.K., que consegue superar a instabilidade política, marcando o seu período governamental como uma época de otimismo, realizações e de tentativa de elevar o país ao nível de suas potencialidades dando-lhe, dessa maneira, condições de assumir papel importante nas decisões da sociedade internacional.

Ao início da década de 50, apresentava-se o país com uma população de 51.944.397 habitantes.

Apenas duas cidades tinham população acima de 1.000.000 de habitantes:

- . São Paulo - 2.198.096
- . R.J. - D.F. - 2.377.451

Um total de 89.086 estabelecimentos industriais mantinham ocupados 1.256.807 operários (2)

A educação superior contava com 715 cursos e 72.652 alunos matriculados.

Segundo estimativas da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento da Economia (1951/1953) a renda per capita era de 137 dólares e a renda nacional estimada em US 6.750 milhões.

O momento brasileiro da chegada de J.K. se encontra estatisticamente, delineado.

À época de Dutra houve o que se chamou de industrialização espontânea, isto é, não programada, consequência de atos e fatos que visavam outros efeitos.

Também no período de Vargas pôde-se auscultar os primeiros sintomas de uma política desenvolvimentista, destinada mais a uma industrialização suplementar.

No dizer de SKIDMORE, J.K. inicia seu governo com perturbações políticas "muito pouco auspiciosas". (3)

(2) IBGE. Anuário Estatístico, 1952.

(3) SKIDMORE, 1976: 203.

Seus antecedentes políticos constavam do cumprimento de dois mandatos de deputado estadual, prefeito de Belo Horizonte, e Governador do Estado de Minas Gerais.

O otimismo acompanhava o lado dinâmico de sua personalidade, registro e marca em sua passagem pela Prefeitura e Governo do Estado.

Se construiu Brasília em seu período presidencial, deixou obras como Prefeito e Governador do Estado que faziam antever o tipo de referência que marcaria sua passagem pelo maior cargo político da Nação.

Era, acima de tudo, um tomador de decisões, delas não se esquivando ou retardando. Uma vez decidido, punha sua equipe a trabalhar, cobrando, incessantemente, o que fora traçado. Deve-se acrescentar à sua personalidade uma extrema habilidade política aliada a uma figura pessoalmente simpática e cativante.

Tomara posse em período difícil e, desde 1945, foi o segundo presidente eleito diretamente pelo povo, a passar a faixa a seu sucessor, cumprindo na totalidade o período do mandato.

## 2.3. OS CONTEÚDOS DA PROPOSTA DE J.K. PARA O BRASIL

### 2.3.1 No Campo Interno

### 2.3.2 No Campo Externo

### 2.3.1 No Campo Interno

Ao assumir a Presidência em 1956, J.K. volta-se com ênfase para o que considera sua meta prioritária: o desenvolvimento econômico do país - "cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo". Preconiza uma intensa política de industrialização buscando o desenvolvimento econômico, gerador de prosperidade e, por consequência, de melhoria do nível de vida da população em sua totalidade. (4)

(4) "Para obter-se essa industrialização, propôs durante a campanha eleitoral um planejamento setorial que teria como fim último a melhoria do nível de vida da população..." Celso Lafer, in Planejamento no Brasil. Betty Mindlin et alii. 1975:33.

Assim, tendo em vista o panorama de pobreza generalizada com que se deparava, define-se J.K.:

"Minha opção era clara e definitiva: O Brasil teria que produzir tudo aquilo que constitui o núcleo original do enriquecimento dos povos há mais tempo empenhados na industrialização de grande porte. Industrializar aceleradamente o país; transferir do exterior para o nosso território as bases do desenvolvimento autônomo; ....." (5)

Corroborava Miriam Limoeiro Cardoso:

"Ele acredita que com o advento industrial, com o crescimento da indústria pesada, virá o aumento da riqueza, virá a prosperidade, que não atinge apenas grupos particulares, mas a sociedade inteira: todos que a compõem poderão beneficiar-se do progresso alcançado". (6)

Foi elaborado o chamado **PLANO DE METAS**, abrangendo cinco importantes setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Cada um desses setores foi detalhado em metas e objetivos.

O resultado da implementação do Plano de Metas foi um crescimento significativo do PIB em 7%, no período de 1957/1962; a renda per capita cresceu em 3,9%. (7)

Pode-se afirmar que, pela primeira vez, foi colocado em prática no Brasil um verdadeiro planejamento governamental bem sucedido, quer na formulação quer na implementação. (8)

### 2.3.2 No Campo Externo

Se, no campo interno, o objetivo é o desenvolvimen-

---

(5) KUBITSCHK, 1975: 57.

(6) CARDOSO, M. L., 1977: 78.

(7) LAFER, Celso. in Betty M. Lafer. 1975:42.

(8) Idem. Idem, p. 30/40.

to econômico como meio gerador de prosperidade abrangendo a totalidade da sociedade brasileira, no campo externo a proposta de J.K. é colocar o Brasil como líder dos países subdesenvolvidos alinhados ao bloco ocidental.

A "guerra-fria" está em curso e é para a segurança do sistema ocidental que JK prega uma ação conjunta contra o pauperismo, como medida eficaz para combater a possível infiltração política do bloco soviético. Desse raciocínio surge a idéia da Operação Pan-Americana, voltada para a construção de um desenvolvimento econômico conjunto do continente.

Justifica-a, dizendo de sua transcendência aos limites da política continental de solidariedade comum ante a agressão externa, estendendo esta solidariedade à luta contra "penúria, o subdesenvolvimento e a miséria". (9)

Analisando a preocupação das nações desenvolvidas em prestarem auxílio após a guerra, aos países por ela devastados, apesar de considerá-la válida, argumenta que, em 1958, não se pode continuar com o mesmo plano de ação considerado ideal em 1945. É que a América Latina, nessa data, encontra-se em situação mais penosa do que a dos países europeus já reconstruídos, e por isso constitui o mais fraco elo da ligação ocidental. (10)

Apesar da intenção de levar o Brasil a liderar o bloco das nações subdesenvolvidas do hemisfério, pode-se afirmar que JK perseguia o êxito das relações com os Estados Unidos, já que sabia ser essencial ao seu programa de industrialização uma forte cooperação daquele país, não apenas através de seu governo, mas também dos investidores privados. (11) Assim, não teme aceitar a liderança norte-americana na América Latina, desde que o Brasil consiga, através dela, ganhar um lugar de destaque entre as demais nações pelo impacto de seu rápido desenvolvimento.

A ação externa brasileira volta-se, nessa época, mui

---

(9) JK. Discursos, 1958. 1119, p. 415. In Cardoso, 1977: 181.

(10) CARDOSO, 1977: 114.

(11) SKIDMORE, 1976: 214.

to mais para o próprio continente.

A Operação Pan-Americana nac tem muita receptivida de e vai reaparecer anos mais tarde, já como criação norte-americana, sob o nome de "Aliança para o Progresso", à época do Governo Kennedy.

Define-se, nesse período, a política externa brasileira como um mecanismo destinado a conseguir a cooperação do mais poderoso país do continente, para o alcance dos fins pretendidos pelo governo de JK: a arrancada para o desenvolvimento econômico do país no mais curto prazo possível.

É batalha que se trava dentro e fora das fronteiras nacionais.

A inflação atinge níveis elevados, mas não incompatíveis com o desenvolvimento, tornando-se necessário combatê-la com um programa de estabilização. As medidas sugeridas para isso, em sua maioria, prejudicariam o Plano de Metas. Havia a expectativa do empréstimo de US\$ 300 milhões, a ser concedido pelos Estados Unidos, mas o FMI, sem cuja aprovação os auxílios não eram concedidos, insistia na aplicação pelo governo brasileiro, de medidas radicais para o combate à inflação.

JK tomou a decisão de romper com o FMI. Para ele a opção já estava feita: entre a paralisação do Plano de Metas e a necessidade de contenção, para a satisfação das exigências daquele organismo e de outros credores internacionais, ficaria com a primeira.

"Era uma jogada política, cujas conseqüência ninguém poderia prever". (12)

Propositadamente ou não, JK capitalizou como um triunfo o que poderia ser considerado por outro um fracasso.

Conseguiu com que os brasileiros se sentissem como as sinala SKIDMORE, desafiantes "com êxito" de uma autoridade internacional da qual outros países, entre eles Argentina e Chile, acatavam pacificamente as decisões.

No exterior, a repercussão da atitude brasileira foi boa em alguns círculos, tendo o "London Financial Times" con

---

(12) SKIDMORE, 1976: 224.

to mais para o próprio continente.

A Operação Pan-Americana não tem muita receptividade e vai reaparecer anos mais tarde, já como criação norte-americana, sob o nome de "Aliança para o Progresso", à época do Governo Kennedy.

Define-se, nesse período, a política externa brasileira como um mecanismo destinado a conseguir a cooperação do mais poderoso país do continente, para o alcance dos fins pretendidos pelo governo de JK: a arrancada para o desenvolvimento econômico do país no mais curto prazo possível.

É batalha que se trava dentro e fora das fronteiras nacionais.

A inflação atinge níveis elevados, mas não incompatíveis com o desenvolvimento, tornando-se necessário combatê-la com um programa de estabilização. As medidas sugeridas para isso, em sua maioria, prejudicariam o Plano de Metas. Havia a expectativa do empréstimo de US\$ 300 milhões, a ser concedido pelos Estados Unidos, mas o FMI, sem cuja aprovação os auxílios não eram concedidos, insistia na aplicação pelo governo brasileiro, de medidas radicais para o combate à inflação.

JK tomou a decisão de romper com o FMI. Para ele a opção já estava feita: entre a paralisação do Plano de Metas e a necessidade de contenção, para a satisfação das exigências daquele organismo e de outros credores internacionais, ficaria com a primeira.

"Era uma jogada política, cujas conseqüência ninguém poderia prever". (12)

Propositadamente ou não, JK capitalizou como um triunfo o que poderia ser considerado por outro um fracasso.

Conseguiu com que os brasileiros se sentissem como as sinala SKIDMORE, desafiantes "com êxito" de uma autoridade internacional da qual outros países, entre eles Argentina e Chile, acatavam pacificamente as decisões.

No exterior, a repercussão da atitude brasileira foi boa em alguns círculos, tendo o "London Financial Times" con-

(12) SKIDMORE, 1976: 224.

cedido ao Brasil seu "Oscar" de 1959, pelo mais desafiador movimento do ano. (13)

### 2.3.3 Os desempenhos obtidos pela proposta

#### 1) No Campo Interno:

O conteúdo da proposta de JK alcançou pleno êxito com a consecução, na quase totalidade, dos objetivos do Plano de Metas, alguns deles superando a meta inicialmente prevista.

Apesar da alta taxa inflacionária durante o período, não é possível negar o elevado índice de crescimento econômico pelo qual passou o país.

#### 2) No Campo Externo:

O desempenho da proposta não atingiu o nível alcançado no campo interno.

Alinhavam-se os motivos:

- a sociedade internacional ainda não estava sensível o suficiente para absorver os apelos que partiam dos povos subdesenvolvidos, talvez não avaliando perfeitamente a importância dos mesmos num futuro próximo;
- os instrumentos diplomáticos eram insuficientes e, provavelmente, não foram adequadamente acionados para o que se propunha o Presidente;
- a diplomacia nacional, sem criatividade, cingia-se a normas rígidas de atuação daí resultando uma política externa:
  - voltada mais para o próprio continente;
  - não se afastando um milímetro do tradicionalismo diplomático;
  - ignorando que se processava, àquela época, o auge da descolonização africana, processo his

---

(13) SKIDMORE, 1976: 462.

tórico da maior importância, já que constituía o Brasil a dar seu apoio às potências colonialistas, quer por meio de votação a elas favorável na ONU, quer pelas atitudes de governo a governo, de modo especial no caso português-

Assim sendo, pode-se aceitar como um momento de criatividade na política externa do país, a OPERAÇÃO PAN-AMERICANA que, entretanto, não conseguiu sensibilizar os Estados Unidos, de forma a ser amplamente implementada. (14)

Se o saldo, no campo externo, da proposta de JK é mais negativo do que positivo, não se pode creditar ao Presidente todos os fracassos. Talvez tenha sido um erro de perspectiva histórica condicionado pelas circunstâncias do momento.

---

(14) A respeito da OPA, e da reação dos Estados Unidos, diz Roberto Campos: "As respostas dos Estados Unidos - a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (1959) e o subsequente lançamento da Aliança para o Progresso (1961) foram tardias e hesitantes". In Formas Criativas no Desenvolvimento Brasileiro. p. 149.

### CAPÍTULO III

#### ÉPOCA DE JÂNIO QUADROS

##### 3.1 A HERANÇA DE J.K.

O ritmo de desenvolvimento alcançado pelo país no período de 1957/1961 é bem marcado pela elevação do Produto Interno Bruto à taxa de 7% ao ano.

Por outro lado, a aceleração do processo inflacionário era acentuada resistindo a todas as medidas preconizadas pelo Presidente J.K.. Ao romper com o FMI, o ex-Presidente legou ao seu sucessor uma dívida externa de 2 bilhões de dólares, sendo que 600 milhões deveriam ser liquidados dentro de um ano. (1) Se, por um lado o país crescia em seus mais diversos setores, dentro desse mesmo crescimento ficava evidenciada a necessidade de uma política séria de combate à inflação bem como de pagamento da dívida externa.

Ao governo de Jânio Quadros caberia tomar tais providências que deveriam ser enérgicas e imediatas, afim de obter-se um rees calonamento da dívida externa e novos financiamentos.

Não traçou, entretanto, à semelhança de JK um planejamento anterior e suas intenções podem ser deduzidas de alguns poucos documentos, tais como discursos de campanha, de posse, mensagem ao Congresso.

Por outro lado, a situação mundial era tensa e, para as nações do continente latino-americano, o perigo do comunismo se afigurava mais próximo dada a inclinação de Cuba para o eixo de Moscou.

A votação estupenda recebida por Jânio nas eleições presidenciais evidenciava a esperança dos eleitores em sua figura, de certa maneira desvinculada dos padrões até então vigentes do político brasileiro.

Aparecendo na cena pública primeiro como vereador e, depois, como prefeito de São Paulo em 1953, é, no ano seguinte eleito Governador do Estado, derrotando a Ademar de Bar-

---

(1) SKIDMORE, 1976: 240.

ros, político imbatível em eleições. Distanciando-se tanto quanto possível de quaisquer rótulos partidários, abriga-se, aos primeiros tempos, abaixo a legenda do PDC (Partido Democrata Cristão) com ele rompendo em 1954. É pelo PTB que se elege Deputado Federal em 1958, pelo Estado do Paraná e depois aceita candidatar-se à Presidência da República, em 1959, pela UDN, anunciando, porém que manteria sua posição de independência quanto às negociações partidárias. (2) E o provou no episódio da disputa entre UDN e PDC cada um com seu candidato próprio à Vice-Presidência da qual saiu com a sua independência reafirmada, com os dois partidos dizendo publicamente do seu não comprometimento com nenhum dos candidatos: Fernando Ferrari pelo PDC e Milton Campos pela UDN. À parte, não desestimulava, a níveis locais, a criação de comitês que propunham a sua candidatura juntamente com a de Jango Goulart para vice-presidente, formando a famosa dobradinha "Jan-Jan!"

Dessa forma um político no dizer de Skidmore, nada ortodoxo, acabou por vencer as eleições presidenciais com uma votação que atingiu os 48% de 11.7 milhões de votos. Um dado importante é a verificação do crescimento do eleitorado a partir de 1945: de 5.9 milhões para 11.7 milhões de votantes em 1960. (3)

Permitindo a lei eleitoral à época, que fossem votadas chapas diferentes, o vice-presidente eleito foi João Goulart, não conseguindo, dessa forma, a UDN eleger o seu candidato.

Jânio Quadros assume a Presidência após longa viagem, que o levou à países aos quais nenhum presidente brasileiro visitara antes. Isto dará a sua política externa um tom mais criativo e afastado dos caminhos seguidos anteriormente por quaisquer dos chefes de governo brasileiros desde a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial.

A renúncia, após apenas seis meses e meio de governo, encerra o período governamental de uma das mais controversas figuras que já passaram pelo cenário político brasi

(2) SKIDMORE, 1976: 233.

(3) SKIDMORE, 1976: 237.

leiro.

### 3.2 JÂNIO QUADROS - PROPOSTA DE AUSTERIDADE E AUTORIDADE

É inegável que Jânio Quadros não propôs à semelhança de Juscelino, um plano de metas ou seja, não tinha um planejamento para ser colocado em prática em seu período governamental.

Dos estudos sobre essa época pode-se deduzir quais seriam os seus objetivos básicos: amparado num apelo à austeridade, identificando governo e povo, procurando dar condições para o desenvolvimento de todas as suas potencialidades (do povo), Jânio expande o conceito de austeridade, abrangendo não somente a extinção da corrupção no poder mas, num sentido muito mais lato, "a contenção de gastos no governo e nas empresas, e a diminuição do consumo, para o público em geral; ...." (4).

As medidas que toma a seguir, são extremamente populares. A primeira providência foi a estruturação de um programa anti-inflacionário, anunciando em seguida a reforma do sistema cambial com a desvalorização do cruzeiro em cem por cento. Reduz sensivelmente os subsídios para importações essenciais como o trigo e a gasolina. Junto com outras, essas reformas acabaram por possibilitar a renegociação das dívidas com credores estrangeiros.

No exterior sentia-se um clima de confiança em relação ao novo governo que, internamente, apesar da esperança de dias melhores, já sentia o peso das reclamações não só da parte dos empresários, mas também, de algumas camadas populares que achavam excessiva a carga de sacrifícios que lhes estava sendo imposta.

O Presidente, por sua vez, era um homem solitário, não possuindo uma equipe que lhe prestasse assessoramento no campo do planejamento econômico. Dessa maneira, para combater a ineficiência da administração pública denunciada em

---

(4) CARDOSO, 1977: 261. (grifado por mim. V.G.)

seus discursos, Jânio passou a utilizar os "bilhetinhos presidenciais". Segundo Skidmore, tentava dominar o aparato governamental pela força de sua personalidade. (5) Essa mesma força pessoal fazia com que governasse praticamente sem bases políticas, não consultando as lideranças da UDN no Congresso e fechando aos políticos daquele partido a oportunidade de qualquer diálogo com a maioria composta pela aliança PSD-PTB.

Foi nesse contexto que J.Q. decidiu lançar a que foi chamada de "política externa independente".

### 3.3 A POLÍTICA INTERNACIONAL BRASILEIRA NO GOVERNO J.Q.

Embora não tivesse traçado um rigoroso programa de governo, Jânio Quadros parecia muito certo da posição que deveria ser mantida pela política internacional brasileira durante seu mandato.

"(a) noção mais clara de nossas possibilidades e responsabilidades, levou o Governo a assumir uma posição internacional mais afirmativa e independente, sem desconhecer compromissos assumidos. A posição ideológica do Brasil é ocidental e não variará". (6)

A causa ideológica deverá ser condicionada por seu caráter nacional e interesses legítimos. É aqui que se abre a brecha necessária para que sejam traçados os rumos do que se chamou política externa independente. O princípio básico da não intervenção, aparece no discurso de Jânio como um corolário da auto-determinação, criando as bases para a aproximação dos países sofredores de alguma pressão e reconhecendo a legitimidade da luta não apenas pela liberdade política, mas também, econômica. Obviamente que dentro desse raciocínio o Governo brasileiro seria contra o colonialismo.

Explicando os rumos dessa política, que pretende seja o instrumental para a ação, em artigo publicado na revis

(5) SKIDMORE, 1976: 243.

(6) Mensagem ao Congresso Nacional, 1961: 21.

ta norte-americana Foreign Affairs, JQ justifica o momento histórico da sua decisão: há interesse em saber-se a posição do Brasil em assuntos internacionais e isto já é uma prova de que o país atingirá posição de representar uma "nova força", na acepção de que essa força é a representação de que "uma nação, até aqui quase desconhecida, está pronta a fazer valer, no jogo de pressões mundiais, o potencial econômico e humano que representa e o conhecimento nascido da experiência que temos o direito de acreditar valiosa". (7)

Ao condicionar a causa ideológica do Brasil ao caráter nacional e seus interesses legítimos, JQ está colocando firmemente a idéia de liberdade e autodeterminação como condição primeira e essencial para o desenvolvimento da nação. A liberdade é condição "sine qua", dentro do pensamento janiista, para a prosperidade econômica não a admitindo "fora do respeito à soberania da nação ...". (8)

Perseguindo a mesma idéia, admite Jânio "a nação não pode perder de vista seus objetivos" (9) devendo sempre evitar prejudicá-los não se submetendo a políticas que estando em estrita ligação com "ideais remotos" não podem satisfazer, naquele momento, seus verdadeiros interesses. Dessa forma, não se pode "repudiar laços e contatos" que oferecem grandes possibilidades para a complementação nacional, mesmo que estes sejam com países que se uniram sob o sistema comunista. Não pode o Brasil dar-se o luxo de escolher seus parceiros comerciais de acordo com a ideologia que professam: "Os interesses materiais não conhecem doutrina..." (10)

Segundo JQ, a própria fidelidade aos princípios democráticos estará em jogo na luta do país pelo seu desenvolvimento econômico, isto é, a democracia está intimamente li-

---

(7) QUADROS, J. Nova Política Externa do Brasil. In Jornal do Brasil. 1961.

(8) CARDOSO, 1977: 235.

(9) QUADROS, J. Nova Política Externa do Brasil. 1961: I.

(10) Idem, Idem: IV.

gada ao desenvolvimento econômico. Assim a política externa independente coloca a liberalização das relações internacionais como fator de crescimento econômico e também, em certo nível, da independência econômica, já que poderá diversificar e ampliar ao máximo, o mercado brasileiro.

### 3.3.1 As relações do Brasil com os países vizinhos do Cont inente

Estabelecidas as linhas básicas da atuação externa brasileira, dentro da defesa de seus legítimos interesses econômicos e da sua soberania, Jânio define a política para com os países da América Latina.

A preocupação fundamental é com "o crescimento da América Latina, como um todo, e o resguardo da soberania de cada nação do Hemisfério..." (11)

Por enfrentarem problemas comuns, torna-se urgente fazer levantamento das necessidades e delinear suas pretensões e planos de acordo com isso. Os latino-americanos estão interessados na prosperidade nacional como um todo. Por isso os Estados Unidos devem entender o desafio que lhes é proposto no sentido de demonstrar que não apenas o planejamento comunista promove a prosperidade das economias nacionais: "O planejamento democrático precisa também fazer o mesmo, com a assistência dos que são economicamente capazes". (12) A origem de quase todas as dificuldades que afligem o sistema regional interamericano é, para Jânio, "o desequilíbrio econômico". Se se deve lutar pela recuperação do pan-americanismo, o início terá que ser pelos setores econômicos e social. Da mesma maneira, a defesa do Governo brasileiro no tocante a soberania de Cuba, é para o Presidente uma forma de "despertar o Continente para a verdadeira noção das suas responsabilidades". (13) Sem dúvida a atitude brasileira deverá

---

(11) QUADROS, J. Nova Política Externa do Brasil. 1961: II.

(12) Idem, Idem II.

(13) Ibid., III.

servir para que cada nação latino americana faça uma reavaliação de suas responsabilidades perante a comunidade. A revitalização dada por Kennedy à política externa norte-americana no contexto continental, especialmente no tocante aos programas de ajuda, deixa entrever, segundo Jânio Quadros, até que ponto poderá ir aquela potência, influenciando notavelmente para a harmonia continental.

### 3.3.2 A África: Um dos principais destinatários da política externa de JQ

As ligações étnicas e culturais com o Continente Africano fazem com que, dentro da nova política externa brasileira, ele represente uma nova dimensão. O Brasil, dentro da concepção janista, poderá prestar na África, não só "o melhor serviço aos conceitos de vida e métodos políticos ocidentais" como deverá tornar-se a ligação entre esta e o Ocidente já que está intimamente ligado a ambos os povos.

Alertando para o fato de o movimento de libertação africano ter-se erguido contra algumas das principais nações do bloco ocidental, e do fascínio exercido pelas técnicas e espírito das organizações comunistas sobre aqueles países que acabam de alcançar a libertação do jugo capitalista, invoca as possibilidades brasileiras no tocante a uma reavaliação das "forças dinâmicas que estão atuando no novo mundo de hoje, Ásia e África". (14)

Dessa maneira, coloca a África como um dos principais destinatários da política externa brasileira.

Dentro do novo enfoque, o colonialismo recebe veemente condenação, devendo o Brasil reformular a política que vinha sendo seguida nas votações na ONU, sempre a ele favoráveis. Por outro lado, JQ traça outras justificativas para a mudança da política brasileira com relação ao colonialismo:

"Essa é a nossa política, não apenas no interesse da África, não por uma solidariedade platônica, mas por

(14) QUADROS, J. Nova Política Externa do Brasil. 1961: III.

que está de acordo com os interesses nacionais brasileiros". (15)

Não se trata pois, de um romântico e quixotesco desfraldar de bandeiras contra as nações mais fortes em defesa das mais fracas, mas para JQ toda a atitude brasileira está amparada pelas necessidades econômicas nacionais de ampliação de mercado.

O aperfeiçoamento das técnicas de produção e a melhoria social no continente africano é, para o Presidente, uma forma de estabelecer uma competição comercial mais justa "não baseada no trabalho mal pago dos negros".

"É preciso estabelecer a competição em um nível civilizado e humano, para substituir o da escravidão pelos salários inferiores pagos a toda uma raça".(16)

Para implementar todas essas idéias, JQ estabelece relações diplomáticas e comerciais com várias nações africanas e envia emissários para estudar concretamente as possibilidades de troca e cooperação.

### 3.3.3 A política externa de JQ e as relações do Brasil com os demais países

Jânio Quadros delineia muito bem a posição do Brasil face à então vigente conjuntura mundial. É um país não comprometido, com poucas obrigações internacionais, vinculado apenas a "pactos e tratados de assistência continental, com vistas à solidariedade com qualquer membro do hemisfério que possase tornar vítima de agressão extracontinental". (17) O Brasil tem assim, liberdade absoluta "de tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas". Deve, o país manter, em razão de suas próprias necessidades, relações com todas as nações, mesmo com as do bloco comunista. A partir dessa premissa, JQ resolve incenti-

---

(15) QUADROS, J. Nova Política Externa do Brasil. 1961: III.

(16) Idem, Idem, III.

(17) Ibid., IV.

var o reatamento de relações com a União Soviética, envia missão oficial à China para "estudar as possibilidades de troca" e, ao mesmo tempo, o Brasil vota a favor, na ONU, da inclusão na agenda da Assembléia Geral da questão da representação da China naquele organismo.

Analisa a incógnita das possibilidades de relações comerciais entre o Brasil e o Oriente. Ressalta a inexistência de barreiras ideológicas para o comércio, uma vez que acima de tudo está a necessidade de o país continuar a marcha para o desenvolvimento, que é para ele JQ, a própria garantia da fidelidade brasileira "ao sistema democrático de vida".

A implementação da nova política externa brasileira é o instrumento para uma política de desenvolvimento nacional, e por isso deixou de ser um "exercício irreal, acadêmico, levado a efeito por elites absortas e fascinadas. São seus objetivos específicos, internamente a prosperidade e o bem estar e, externamente, viver junto, amigavelmente e em paz no mundo". (18)

### 3.4 DESEMPENHO DA PROPOSTA DE JÂNIO QUADROS

Qualquer avaliação que se pense fazer da proposta de Jânio Quadros deverá levar em conta o seu curto período de governo.

Mesmo no plano interno, onde parece não ter havido uma proposta concreta, o tempo foi sobremaneira escasso para que se possa avaliar os efeitos. No campo externo pode-se fazer a afirmativa de que, pela primeira vez, o Brasil traçava uma política externa desvinculada de quaisquer obrigações, mesmo com os chamados não alinhados. Os efeitos só se fariam sentir a longo prazo, visando essencialmente dar ao país maioridade em suas ações na busca de um caminho para a independência econômica.

A política externa iria servir de instrumento para o alcance das metas pretendidas, também internamente, pelo go

---

(18) Quadros, J. Nova Política Externa do Brasil. 1961: IV.

verno brasileiro.

Em sua Mensagem ao Congresso JQ já delineava os caminhos que pretendia fossem trilhados e, posteriormente, no artigo publicado na revista norte-americana FOREIGN AFFAIRS, traçou, claramente, as linhas de desempenho da diplomacia brasileira.

Era necessário que, para operacionalizar a ação externa pretendida, o governo contasse com o apoio do setor diplomático bem como este fosse modernizado, reestruturado. Assim, visando o reaparelhamento do Ministério das Relações Exteriores, foi aprovada a Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961.

Do período de pouco mais de seis meses e meio do governo Jânio Quadros, ficam evidenciados, no tocante a sua política externa, alguns pontos importantes:

#### 3.4.1 Ampliação do mercado externo

O crescimento econômico nacional deveria se apoiar na ampliação do mercado externo, "quebrando as cadeias que nos jungiam a impérios ideológicos e econômicos". (19) A respeito, em exposição perante a Câmara dos Deputados, em 16 de agosto de 1961, o então Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, no trecho em que presta contas da missão Leão de Moura, na União Soviética, refere-se à necessidade de novos mercados. Textualmente:

"Temos que vencer a etapa dos mercados tradicionais cuja saturação na absorção dos nossos produtos é evidente e só pode crescer na compra deles mediante um decréscimo em seus preços, e, conseqüentemente, um declínio de entrada de divisas. Só poderemos substituir essa solução por uma outra, qual seja a de procurar a ampliação e a conquista de novos mercados, a fim de que possamos, através seja do pagamento em moedas de curso internacional, seja de troca com mercadorias de que carecemos para o nosso desenvolvimento, como maquinaria, combustível e produtos alimentares, vencer aquilo que os comunistas chamam

---

(19) QUADROS, J. Razões da Denúncia. In M.L. CARDOSO, 1977: 242.

exatamente os pontos de estrangulamento da nossa economia". (20)

É portanto, pacífico que, na visão de Jânio o comércio sem barreiras ideológicas seria a maneira de implementar a política interna de desenvolvimento. Para ele o país já estava suficientemente maduro para participar do contexto mundial sem medo de ideologias diferentes da ocidental.

### 3.4.2 A união dos países subdesenvolvidos

Para Jânio Quadros os países subdesenvolvidos devem formar uma unidade para vencer as barreiras que lhes são colocadas a fim de impedir o desenvolvimento econômico. Sendo uma solução simples e até mesmo ingênua, ela dá a medida de como o colonialismo é encarado por Jânio: o cerceador do progresso. "Supõe que os povos subdesenvolvidos são pobres porque oprimidos (colonizados), consistindo a opressão exatamente na impossibilidade de deixarem de ser pobres". (21) O bloco constituído pelas nações subdesenvolvidas deverá ter características econômicas, distanciadas das ideológicas. Evidencia uma postura de centralização no mundo subdesenvolvido para a colocação dos problemas do desenvolvimento, ignorando por vezes, os problemas concernentes às injunções nascidas dentro da própria nação, que ele vê como um todo homogêneo. A política internacional janista é toda ela calcada nos pressupostos da união dos subdesenvolvidos e na auto-determinação. Assim sendo, ao encarar o colonialismo como cerceador de todo o progresso começa por dar nova dimensão à política externa brasileira, até então conivente com todas as potências colonialistas e, mais ainda com Portugal.

### 3.4.3 Modificação do comportamento diplomático brasileiro

Dentro dessa fundamentação, começa por modificar o comportamento diplomático brasileiro, nas questões referentes às colônias portuguesas. Os votos na ONU não mais serão

(20) FRANCO, A.A. Mello. Exposição na Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, Brasília, p. 5810. 16/08/61.

(21) CARDOSO, 1977: 351.

articulados com os interesses colonialistas, evidenciando a clara oposição brasileira a essa forma de opressão. A visita de seu Chanceler, Afonso Arinos à África, é prova das intenções do governo em caracterizar o apoio aos países subdesenvolvidos e àqueles que ainda buscam sua liberdade. Nesse aspecto, a política externa preconizada por JQ foi realmente inovadora. Se hoje, à distância, pode-se medir melhor o seu alcance, que dados os recursos da época não foi totalmente atingido, deve-se colocá-la como a pioneira em matéria de uma nova "visão africana".

Somente quase dez anos depois é que se tentaria uma verdadeira implementação da nova política externa brasileira em relação à África, mas o mérito de ter sido o iniciador e inovador cabe ao governo de Jânio Quadros.

A ida ao Continente Africano do então Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, já dava conta da mudança que se preconizava. Entretanto, por ser uma posição inusitada, ela não foi bem recebida nem compreendida seu alcance pelo próprio Itamaraty que permanecia vinculado a uma postura diplomática tradicionalista. "As muralhas de cetim" impediam a visão de uma política externa mais despojada, dinâmica e quase pragmática, como pretendia o ex-Chanceler. Em entrevista ao "O Estado de São Paulo" ele traça um perfil do Itamaraty e de seu pessoal diplomático à época. Havia a tradição da "branquitude", das boas maneiras, do falar várias línguas, que acabava por influenciar o desempenho da política externa. (22) Assim não foi apenas a falta de recursos humanos que impediu a implementação da ação diplomática pretendida pelo Governo Quadros, mas todo o contexto do próprio Ministério das Relações Exteriores, ainda repleto do espírito do final do século passado e começo do atual.

Parece evidente que a política externa independente, pelo que representava de mudança e renovação, não poderia ser bem aceita em tal ambiente, nem compreendida em seu alcance pelo Itamaraty.

---

(22) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Entrevista. "O Estado de São Paulo". 19/03/78. p. 11.

Entretanto, segundo o depoimento do Ministro Afonso Arinos, a realidade se afigurava muito clara, no tocante às consequências de continuar o Brasil com sua política tradicional. "Com relação à África, tentamos uma coisa que era realmente nova, uma abertura, porque prevíamos como aquela coisa ia acabar e em que situação ficaríamos, ligados como éramos a Portugal. Tínhamos de fazer uma política de aproximação cultural, econômica e política com os países que se estavam desprendendo da colonização". (23) Reconhecer uma certa generosidade e ingenuidade nas pretensões brasileiras à época, fazem com que o ex-Ministro, remarque que não estavam destituídos, entretanto, de "uma certa capacidade de previsão".

Assim, ao fazer da África um dos principais destinatários de sua nova formulação da política externa, Jânio Quadros abria novos flancos para a composição com os subdesenvolvidos por ele tão preconizada, assim como antecipava de uma década o rumo que tomaria a política internacional brasileira.

---

(23) ARINOS, Afonso. Entrevista. "O Estado de São Paulo". 19/03/78. f. 11.

## CAPÍTULO IV

## 1961 - 1964 - PERÍODO DE JOÃO GOULART

A inesperada renúncia de Jânio Quadros, fez com que se desencadeasse uma das mais sérias crises política brasileiras. O sucessor constitucional, João Goulart viajando em "missão de boa vontade" pela República Popular da China, não era visto com bons olhos pelas Forças Armadas e formou-se o impasse: aceita a renúncia, o Presidente da Câmara dos Deputados Raineri Mazzilli assume o governo, ao mesmo tempo em que se faz saber ao Sr. João Goulart da inconveniência de seu regresso ao Brasil diante da negativa de sua aceitação pelos militares. A solução para a crise surge através de ato adicional implantando o regime parlamentarista no Brasil. (1)

Evidentemente que, dadas as condições do momento, a solução encontrada foi hábil e permitiu que o país permanecesse dentro do contexto constitucional. Estava, porém, o regime parlamentarista brasileiro destinado a efêmera duração, não só pela falta dos requisitos básicos para sua definitiva implantação e aceitação como, principalmente, pela ação deliberada do Presidente Goulart que se via despojado dos amplos poderes que, ao Presidente da República, conferia o presidencialismo.

Dessa forma, com exceção do período em que serviu como Primeiro Ministro o senhor Tancredo Neves, o parlamentarismo caracterizou-se como tempo de intensas agitações políticas, em que era impossível encontrar-se um denominador comum na escolha do Primeiro Ministro, peça fundamental ao regime.

Tudo se encaminhava para a volta ao regime presidencialista, tal como era o íntimo desejo do próprio Presidente. O período de Brochado da Rocha como Primeiro Ministro foi curto e, tendo renunciado dois meses depois de assumir sem que tivesse havido qualquer moção de desconfiança

(1) Emenda constitucional nº 4, de 02/03/1961.

da Câmara, criou novamente outro grave impasse, propiciando ao Presidente a retomada, com todas as forças, da campanha pelo plebiscito. Nomeou-se um gabinete provisório, de vez que o Congresso se encontrava em recesso por causa das eleições e o ato adicional permitia tal procedimento, tendo como titular Hermes Lima. Passadas as eleições de 3 de outubro de 1962, o gabinete foi aprovado pelo Congresso. A campanha pela rejeição do regime parlamentar, através do chamado referendun de 6 de janeiro de 1963, tornou-se intensa. Assim, naquela data, chamado a opinar, o povo por esmagadora votação, deu margem a que fosse promulgada a emenda constitucional nº 06, de 23 de janeiro de 1963, que "restabelecia o sistema presidencial de governo, instituído pela constituição federal de 1946". (2) Segue-se um período de agitações que vai num crescendo até desembocar na revolução de 31 de março de 1964.

#### 4.1 A PROPOSTA DE JOÃO GOULART

Com o apoio que lhe dera o povo através da plebiscito de 6 de janeiro de 1963, tentou João Goulart, formando seu primeiro ministério presidencialista, cercar-se de homens capazes e de alto nível intelectual e técnico: Hermes Lima, San Tiago Dantas, Celso Furtado entre outros. Havia sido elaborado um Plano Trienal pelo Ministro sem Pasta, Celso Furtado e que, conhecido em fins de 62, passou a ser o polo orientador da política econômica de João Goulart.

No tocante à economia deve-se assinalar alguns dados importantes para caracterização do período.

O país passara por uma etapa de intenso crescimento econômico em que o PNB se elevava à taxa média de 7% ao ano. O decréscimo, a partir de 62, quando o índice de crescimento passou a 5%, fazia pressentir o período de "relativa estagnação que então se seguiria". (3) Além do mais a inflação crescia a uma taxa de 51% e, no setor externo, a dívida brasilei

(2) ARINOS, Afonso & QUADROS, Jânio. 1968: 260.

(3) LAFER, Betty M. et alii. 1975: 52.

ra, devido aos sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acumulava-se assustadoramente. Como decorrência, ou melhor, como complemento de todo esse processo e, ainda, creditando-se ao clima de liberdade existente, as reivindicações sociais se sucediam em número e abrangência cada vez maiores. As greves eram constantes, especialmente as que se dirigiam para reivindicações salariais, dada a alta taxa inflacionária.

"De um modo geral, constatava-se que o País estava em uma situação algo desordenada e em busca de um caminho que lhe assegurasse a solução de seus problemas mais prementes". (4)

É, nessas circunstâncias, que surge o Plano Trienal que visa: "a recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período 57/61; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de rendas, quer no aspecto regional, quer sob o aspecto pessoal; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa" (5)

Entretanto, alicerçado nos resultados econômicos de 1957-1961, não tendo ainda em mãos a decepcionante performance de 1962, e não levando em conta o encerramento do processo de substituição de importações, o Plano Trienal não estabelece um diagnóstico do processo inflacionário ou o faz de maneira bastante simplificada, prejudicando o desempenho do Plano. O fracasso pode ser medido por comparação de algumas metas programadas para 1963 e o desempenho obtido. "Assim, a elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o Índice Geral de Preços apresentou no referido ano um crescimento de 78%" (6) Por outro lado, o PIB cresceu em apenas 1,6%, enquanto segundo as previsões do Plano deveria chegar a 7%

Impedindo o alcance das metas programadas assinale-se que, durante os anos de 62/63, houve secas, com o consequen

---

(4) LAFER, Betty M. et alii. 1975: 53.

(5) Idem, Idem p. 53.

(6) Ibid., p. 61.

te racionamento de energia elétrica, acarretando prejuízo ao setor industrial, geadas e incêndios no Paraná, prejudicando a safra de café daquele estado.

O bom desempenho do Plano Trienal foi obstado pela instabilidade política do Governo Goulart, aliada a ineficiência administrativa, onde o aspecto político tinha prioridade sobre o econômico e o administrativo. (7)

Entretanto em que pese toda a insegurança política do período, dele pode-se retirar algumas iniciativas de obras que, dadas as circunstâncias, viriam produzir frutos apenas mais tarde. Destacam-se: Regulamentação do Código Brasileiro de Telecomunicações, nacionalizando os serviços de telefonia, telegrafia, radiodifusão e criação do Conselho Nacional de Telecomunicações, bases para a posterior criação da EMBRA TEL; ELETROBRÁS, com a ampliação do suprimento de recursos para a expansão da capacidade nacional de produção de energia elétrica, decidindo-se aproveitar a capacidade energética das Sete Quedas, no Rio Paraná, iniciando o Itamaraty as negociações com o Governo Paraguai, já que o local escolhido fora Itaipu. (8)

Houve incentivos da parte do governo para que a Companhia Vale do Rio Doce promovesse a construção do porto de Tubarão; através da Instrução 242 da SUMOC foi proibido o registro de financiamento estrangeiro para a importação de máquinas e equipamentos que pudessem ser fabricados pela indústria nacional.

Na verdade, a proposta de João Goulart para o Brasil, enfeixada de modo particular no Plano Trienal, jamais chegou a ser desenvolvida de maneira total.

Marcado do início ao fim pela intranquilidade gerada pelas mais diversas pressões, o período de três anos de governo constituiu-se num eclodir de múltiplas crises no âmbito interno, provocadas por veementes reivindicações de aspecto social.

---

(7) PEREIRA, L.C. Bresser. 1977: 132.

(8) Juracy Magalhães afirma ter sido de Jânio Quadros a idéia inicial. Jornal do Brasil. 15/10/78.

#### 4.2 A PROPOSTA DE JOÃO GOULART PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A instabilidade política interna desse período teria, forçosamente, repercussões na condução da política externa do Presidente Goulart. Ao apresentar ao Congresso Nacional sua Mensagem, em 1963, o Presidente traça alguns objetivos a serem conseguidos como prioridades para a meta do desenvolvimento. É o que denomina **política externa para o desenvolvimento**. Querendo relevar o papel importante da política externa para a obtenção dos meios e recursos necessários ao desenvolvimento, destaca a necessidade de expansão do comércio, dada a relação direta existente entre a receita de exportação e a capacidade de importar do país. Entretanto, verifica que o comportamento do setor externo dos países produtores de matérias primas tem sido insatisfatório, não só pelo desequilíbrio provocado pela instabilidade dos preços internacionais desses produtos, como pelo "processo, mais sutil e ainda mais grave, da deterioração a longo prazo de nos termos de intercâmbio com os países industrializados". (9) Fundamenta essa política em algumas diretrizes: aproximação com os demais países subdesenvolvidos, assegurando certa solidez e coerência nas reivindicações de interesse comum; caracterização do comércio internacional como condição necessária ao desenvolvimento econômico e, por causa disso, encará-lo não como um fim em si, mas como meio para atingir-se aquela meta; assistência financeira identificada como elemento supletivo no incremento da receita de exportação, mas não como alternativa desse incremento. (10) Acentua ainda o interesse brasileiro, com base nessas diretrizes, em postular a modificação da estrutura institucional do comércio internacional visando especialmente: o estabelecimento de mecanismo institucional, atento para as condições peculiares do intercâmbio dos países subdesenvolvidos com os países desenvolvidos "de livre empresa e com países de economia centralmente pla-

(9) Mensagem ao Congresso Nacional. 1963. p. 152.

(10) Idem, p. 153.

nificada, bem como entre si"; (11) propugna, por outro lado, a eliminação de quaisquer barreiras opostas por países desenvolvidos, ao comércio e consumo de produtos primários, quer sejam o emprego de medidas tarifárias e tributárias, ou a existência de sistemas preferenciais e tratamentos discriminatórios. Evidente que se tratam de medidas para as quais o Governo não encontrará facilidades de consecução mas, por outro lado, está consciente de que o auxílio externo é importante para a solução de problemas "a curto e médio prazo". Entretanto, "... a verdadeira superação do desenvolvimento não se pode fazer por meio de assistência externa, e sim pela expansão do comércio exterior". (12)

#### 4.2.1 Política Continental

Sob este aspecto reitera a fidelidade do Brasil aos compromissos decorrentes de sua integração no sistema interamericano. A necessidade de ação conjunta, congregadora de todos os países do continente para a superação do subdesenvolvimento e emancipação econômica é enfatizada, reservando-se aos Estados Unidos da América, na visão de Goulart, papel importante no setor financeiro e tecnológico, tomando por base as proposições da Carta de Punta del Leste que lançou a "Aliança para o Progresso". Para ele, a Aliança não se trata de programa de assistência externa aos países subdesenvolvidos, mas o Preâmbulo da Carta exprime um compromisso de cooperação efetiva para o desenvolvimento. É sempre enfatizada na Mensagem, a necessidade de integração dos países latino-americanos para evitar a dispersão de recursos, formando uma frente única na superação de todos os obstáculos e melhoria de condições do comércio. (13) A ajuda externa, mesmo subs-

(11) Mensagem ao Congresso Nacional. 1963. p. 154.

(12) Idem, p. 155.

(13) "Se existe de fato a intenção de propiciar condições de desenvolvimento satisfatórias aos povos menos desenvolvidos, é na estrutura responsável pelo seu atraso que se tem de atuar, e as resistências às indispensáveis modificações devem ser denunciadas e enfrentadas por todos em conjunto". Mensagem. 1963: 157.

tancial, só fará com que se eternizem as soluções paliativas já que não modificará as estruturas internas, e as relações internacionais permanecerão dentro do mesmo contexto determinante do subdesenvolvimento.

As marcantes diferenças entre os padrões de vida dos povos desenvolvidos e subdesenvolvidos são condicionantes das tentativas de subversão da ordem social e das instituições democráticas americanas existentes no momento.

#### 4.2.2 Colonialismo e países africanos

Na Mensagem de 1963, João Goulart reitera o reconhecimento, por parte do Brasil, do direito à independência de todos os povos coloniais bem como "a obrigação das potências administrantes de acelerarem os preparativos para a autoterminação e a independência, inclusive de Angola e demais territórios ultramarinos de Portugal, bem como do Sudoeste Africano". (14) Segundo o entendimento do Presidente, esse processo de independência deve contar com a colaboração das potências administradoras devendo ser conduzido tão ordenadamente quanto possível, garantindo às ex-colônias a unidade em torno da autoridade de um governo central o que lhes permitirá "defender-se das formas insidiosas do neo-colonialismo econômico ou ideológico" (15). A aproximação com os países afro-asiáticos é desejada e, para isto deverão ser acionados os meios: contatos bilaterais, coordenação de pontos de vista nos foros internacionais, envio de missão, aos dois continentes, de caráter político e econômico, ainda no ano 1963, que ouvirá as opiniões dos países asiáticos e africanos sobre a formação de uma frente única "para a solução dos problemas comuns de comércio internacional dos países subdesenvolvidos".

Outro tópico a destacar é a similaridade das produções extrativas e agrícolas brasileiras e africanas, empecilho a ser ultrapassado. Há uma expectativa promissora na co-

(14) Mensagem. 1963. p. 161.

(15) Idem, p. 161.

locação de produtos manufaturados brasileiros no mercado africano, especialmente no tocante à Nigéria. A necessidade de implantação de novas missões diplomáticas surge a mais simples análise, uma vez que as representações em caráter cumulativo são pouco eficazes, e em todo o Oriente existe apenas o número de sete missões.

A política externa delineada por João Goulart, de modo especial tendo por base sua Mensagem ao Congresso em 1963, aparece algo tímida e os seus contornos indefinidos. Ao mesmo tempo em que o equacionamento das relações com os países do hemisfério é colocado como decorrência da sua integração no sistema interamericano, apresenta como válida a formação de um esforço comum na busca da emancipação econômica. Retoma, nesse sentido, a temática proposta por Jânio Quadros, inclusive no tangente aos países afro-asiáticos integrarem esse bloco. Não é, entretanto, tão veemente quanto seu antecessor, ou talvez tenha uma visão menos simplista do problema.

#### 4.3 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE NO GOVERNO DE JOÃO GOULART

Continuando a alimentar a chamada "política externa independente" iniciada por seu antecessor, Goulart teve a desempenhá-la figuras brilhantes da vida política e diplomática brasileira mas, pelo próprio desenrolar conturbado de seu período governamental, foi difícil manter a imagem de independência. No caldeirão da política interna à época, ferviam as opiniões divergentes dentro do próprio governo quando os seus partidários, por vezes impelidos por radicalismos, não vislumbravam conduta mais compatível, procedimento mais racional, visando tão somente a estabilidade do Governo do qual eram arautos. Se no âmbito interno as crises eram permanentes, do lado internacional o panorama não tinha contornos mais tranquilizantes. A crise cubana estourava e mergulhava o mundo numa expectativa de guerra nuclear próxima como nunca estivera antes. O envio de um mediador brasileiro, solicitado pelo então Embaixador americano no Brasil, Lincoln Gordon, para que

"fizesse ver a Fidel Castro a absoluta necessidade de sair do território da ilha o armamento nuclear soviético", (16) foi prontamente atendido. Convocada a OEA, transformada em órgão de consulta para decisões, segundo o TIAR (art. 12) foi posto em votação projeto de resolução procedente de Washington prevendo o bloqueio contra a transferência de armas e a autorização para o emprego da força armada, conforme o determinassem as circunstâncias. A votação brasileira favorável ao bloqueio, como medida impeditiva da chegada de novas armas a Cuba teve, no segundo ítem da resolução, a abstenção do delegado brasileiro de votar a autorização do emprego de força armada. Segundo HERMES LIMA, esse voto "além de hostilizado pela direita, desencadeou uma tempestade nas áreas da esquerda" (17) Assim a política externa independente, recebia o desacordo das duas facções já na luta acirrada que iria desembocar no 31 de março. Entretanto, pretendia aquele desempenho externo, uma linha de coerência com toda a formulação anterior tais como: a defesa do pan-americanismo, em seu sentido progressista como instrumento de luta pela emancipação econômica e social das nações do hemisfério; a atitude com relação a Cuba, determinada pela intransigente defesa do princípio de não intervenção; a eliminação do colonialismo sem a qual nenhum povo terá chances de alcançar a "plenitude do amadurecimento cultural e o desenvolvimento econômico". (18)

Credite-se pois, os poucos frutos da "política externa independente" às agitações e incoerências desse período. Apregoava-se a independência e, cada vez mais, dependia-se de empréstimos externos e renegociações de dívidas, face a precariedade da situação econômica nacional. O apoio à descolonização frustrava-se, já que os laços que nos prendiam a Portugal pareciam mais fortes do que qualquer desejo de au

---

(16) LIMA, Hermes. 1974: 268.

(17) Idem, p. 269.

(18) Teses definidas no programa de governo apresentado à Câmara dos Deputados pelo Presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, In. Hermes Lima. p. 261.

xílio ao movimento de liberação das colônias.

A crise de Cuba, isto é, a constatação de que na ilha eram armazenados mísseis russos, deixou o governo apreensivo quanto às pretensões cubanas no hemisfério.

Denota toda a política externa de João Goulart, as lutas internas que enfrentava, num governo carregado de "hibridismo e confusão ideológica". Explica muito bem L. C. Bresser Pereira, que João Goulart frustra a direita quando consegue assumir o governo; frustra também a esquerda, que não sendo suficientemente forte para mantê-lo no poder, vêm-no realizar um governo muito menos esquerdista do que desejavam. Há, pois uma "confusão ideológica" que estabelece um processo de frustração tanto da esquerda quando da direita e, em tal ambiente, é impossível estabelecer-se uma coerente política quer interna e, ainda mais, externa. O que se vai alcançar, dentro desse processo extremamente vacilante, é chegar à radicalização de ambos os lados, o que, por sua vez, redundará na vitória da direita ante uma esquerda imatura, na Revolução de 1964. (19)

---

(19) L. C. Bresser Pereira, 1977: 121.

## CAPÍTULO V

## A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA APÓS A REVOLUÇÃO DE 1964

## 5.1 1964/1967 - O GOVERNO CASTELO BRANCO

## 5.1.1 As prioridades

A reação militar às ações e atitudes do Governo Goulart tornou-se real quando, a 31 de março de 1964, instalou-se no país a rebelião das Forças Armadas contra o Governo. Sentindo o Presidente a debilidade de seu esquema militar, bem como a fracassada tentativa de mobilização sindical, outra alternativa não lhe restou senão a de partir, no dia 4 de abril, para Montevidéu, onde solicitou asilo político.

Era o desfecho de um período governamental marcado, acima de tudo, pela indecisão, pela fraqueza, por atitudes dúbias quer em relação à "esquerda", quer em relação à "direita", não se definindo por uma ou por outra.

Impossível negar a falta de base popular ao movimento de 31 de março que, entretanto, acabou por receber o aval de confiança do povo brasileiro, instalando-se no governo, primeiramente, através do que se denominou "Comando Supremo da Revolução", do qual faziam parte os novos Ministros da Guerra, Marinha e Aeronáutica, respectivamente, General Artur da Costa e Silva, Almirante Rademaker Grünewald e Brigadeiro Correia de Melo.

Após a edição do ato institucional nº 1 (originalmente sem numeração), realizou-se a 11 de abril a eleição para Presidente da República, nos termos previstos por aquele ato. Do acordo entre as forças militares e as civis, representadas pelos principais governadores revolucionários, foi indicado o General Castelo Branco que, além de haver sido ex Chefe do Estado Maior era o responsável, em grande parte, pela articulação do movimento vitorioso.

Tomando posse a 15 de abril, as atenções do novo governo voltavam-se, de modo prioritário, para os campos econômico e fi

nanceiro e, também, para uma revisão da política externa brasileira vigente até aquele momento, tendo para isso colocado nos Ministérios do Planejamento, Roberto Campos; da Fazenda, Otávio Gouvêa de Bulhões; e No Ministério das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha.

Nos setores econômico-financeiros, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) tentou a formulação de uma política econômica para o país "capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia". (1) O processo inflacionário, que chegou a atingir a taxa de 80% de elevação de preços em 1963, ameaçava conduzir o país "a um estado incontrollável de hiperinflação" criando, inclusive, clima desfavorável ao investimento empresarial. (2)

Assim, o Plano parte inicialmente para a contenção da inflação dentro de limites razoáveis, permitindo a retomada do desenvolvimento. Seria um processo de caráter progressivo, tendo fixado a meta de crescimento dos preços em 80% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966. Prevê, também, o Plano a atenuação das desigualdades regionais de renda e, para isso, concede prioridade aos investimentos no Norte e Nordeste através de uma política de isenções fiscais às inversões naquelas áreas. (3)

Da verificação dos resultados do desempenho global da economia brasileira no período, ver-se-á que o PAEG, tanto sob o ângulo do desenvolvimento quanto sob o da inflação, não teve cumpridas as suas metas.

De acordo com dados da Fundação Getúlio Vargas, citados por Celso L. Martone, em "Análise do Plano de Ação Econômica do Governo", o crescimento econômico (PIB) não atingiu nos anos de 1964, 1965 e 1966 a meta prevista: 6.0. Pelo contrário, naqueles anos o PIB chegou, respectivamente, a 3.1, 3.9, 4.4. O que se pode afirmar do PAEG é que representou, acima de tudo, uma mudança no modo de o governo encarar a inflação, tomando medidas que se faziam necessárias, através "de uma ação

---

(1) LAFER, B.M., 1975: 71.

(2) Idem, p. 72.

(3) Idem, p. 75/76.

coordenada e incisiva". (4)

A respeito afirma Lorenzo Fernandes: "Na realidade, porém, o Programa se destinava sobretudo ao setor "moderno" do país, praticamente omitindo as características de dualismo que seccionavam os segmentos não-modernos ou marginais". (5)

### 5.1.2 A necessidade de uma redefinição da chamada "política externa independente"

Se a prioridade número um para o Governo Castelo Branco era a contenção da inflação, a número dois era uma mudança radical nos rumos da política exterior brasileira.

Esse reposicionamento tinha como princípio que, afastada a hipótese de um conflito armado entre as duas grandes potências, a "guerra-fria" persistiria sem possibilidade de reversão. O mundo estava, na visão castelista, irremediavelmente dividido entre o capitalismo e o comunismo, e o Brasil, por suas tradições culturais, étnicas, religiosas estava comprometido com o "mundo livre", isto é, com o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos.

Como diz a Mensagem ao Congresso, de 1965, a **segurança coletiva** do mundo ocidental está, em grande parte, nas mãos daquele país, daí também a necessidade de intenso aprimoramento das relações entre o Brasil e os EE.UU. (6)

Embasado na crença da **defesa coletiva** como linha principal da política externa de seu governo e aceitando a liderança incontestada dos Estados Unidos como defensor maior do bloco ocidental, é óbvio que ao Presidente Castelo Branco repugnava a continuação da "política externa independente", levada a efeito por Jânio Quadros e seguida, em suas linhas gerais, por João Goulart. Para ele a política externa brasileira durante os períodos governamentais de seus dois antecessores afastara-se, ou disso dera a impressão, de sua orien

(4) LAFER, B.M., 1975: 80/89.

(5) LORENZO-FERNANDES. O.S., 1976: 226.

(6) Mensagem ao Congresso Nacional. 1965. p. 98.

tação tradicional, com um perigoso desligamento do mundo ocidental, e ingressando num "indefinido neutralismo", (7)

Dentro da nova definição política que regeria a ação externa do país, ficou extremamente claro que, no sistema de defesa coletiva integral, seria necessária a divisão das responsabilidades que recaiam em sua maior parte sobre os EE.UU. No continente americano essa repartição corresponderia à criação de uma força interamericana que atuaria no âmbito continental. Evitar-se-ia, dessa forma, as constantes intervenções daquele país para a manutenção da "ordem" nos diversos países do sistema e fortaleceria, em âmbito continental, a aliança com a superpotência.

Vinculado pois, à filosofia da defesa coletiva, tem-se como certo o apoio do Governo Castelo Branco à criação da Força Interamericana de Paz.

Dentro desse raciocínio, o Presidente falou em 31 de julho de 1964, com extrema clareza, das novas diretrizes que seguiria em seu governo a política externa brasileira. (8) Viana Filho resume bem os principais pontos desse discurso: à política externa caberia o fortalecimento do poder nacional, como propiciadora de instrumentos para a plenitude de um desenvolvimento econômico e social; a "política de independência", ele a define como um "valor terminal", como um objetivo e não como um "método": "a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político". (9)

Um natural condicionamento dessa política se daria pela fidelidade devida ao sistema democrático ocidental, quer na cultura, quer na política. E tanto se preocupava o Presidente em desfazer as marcas da "política externa independente" de seus antecessores que o anticolonialismo brasileiro,

---

(7) VIANA FILHO, Luis. 1975: 437,

(8) Discurso proferido aos diplomatas que concluíam curso no Instituto Rio Branco. In Luis Viana Filho. Ob. cit. p. 437.

(9) VIANA FILHO, Luis. 1975: 438,

iniciado por Jânio Quadros, teria que ser revisto à luz das novas diretrizes governamentais, pois "(...) nossa política anticolonial se defronta com o problema dos laços afetivos e políticos que nos unem a Portugal". A atitude anticolonialista adotada pelo Brasil, para Castelo Branco, não tinha coerência com os interesses brasileiros, nem, de modo mais amplo, com os do Ocidente.

Nesse sentido, corrobora o que narra Viana Filho: "... sensível aos problemas internacionais, Castelo reconhecia os interesses do Brasil, no plano geopolítico, com relação a Angola e ao Arquipélago de Cabo Verde" e, por esse motivo, retomou o diálogo com Portugal, consubstanciando-se pouco depois o "acerto" brasileiro-português, na abertura dos portos da África Portuguesa e da Comunidade.

Essa volta de cento e oitenta graus na política externa brasileira faria sentir seus efeitos anos mais tarde, ao momento da independência das colônias portuguesas e no relacionamento do Brasil com elas.

### 5.1.3 Uma nova era para a política externa brasileira com relação aos Estados Unidos

Na reformulação da política externa brasileira, dos assuntos que mais preocupavam o Governo eram efetivamente as relações com os Estados Unidos da América do Norte, não só pela fixação da tese da **defesa coletiva**, mas em função das necessidades internas do país face o modelo econômico adotado.

A situação da política externa brasileira em relação aos EE.UU. viera se deteriorando desde a época de Jânio Quadros, parte por suas atitudes independentes, parte por inabilidade do então embaixador norte-americano Moors Cabot que tomava como ataques pessoais as críticas feitas aos Estados Unidos pelo Presidente Quadros. A nomeação de um novo diplomata, Lincoln Gordon, que teria como principal missão abrir novos canais de entendimento entre os dois governos, veio tardiamente pois, ao chegar ao Brasil o Presidente Quadros já

renunciara. (10)

Desde então, as relações com os EE.UU. sofreram altos e baixos, especialmente à época de Goulart. Mas a partir de 1964 uma estreita cooperação passou a se desenvolver graças ao ótimo relacionamento entre o Presidente Castelo Branco e o embaixador Lincoln Gordon.

No discurso de 31 de julho, já aqui referido, o Presidente Castelo Branco reafirmava que os Estados Unidos deveriam ser tratados como aliados, cuja colaboração era importante demais para o desenvolvimento brasileiro, colaboração essa que não seria recusada. (11)

Juraci Magalhães, embaixador em Washington, e Lincoln Gordon foram os principais artífices da confiança que o novo governo passou a inspirar junto aos vários canais do governo de Lyndon Johnson.

Coerente com os caminhos traçados pela nova ordem econômica interna e de acordo com o projeto de desenvolvimento previsto, tratou-se de assegurar uma boa receptividade para os investimentos estrangeiros, em sua maior parte americanos, tomando-se, entre outras, medidas como a nova legislação sobre remessa de lucros e o acordo que concedia garantias extraordinárias de estabilidade àqueles investimentos. (12)

Por outro lado, o combate à inflação por meio de um achatamento dos salários, tornava barata a mão-de-obra. Também as restrições ao crédito dificultavam o desempenho de grande parte das empresas nacionais.

A instrução 289 da Sumoc dava às empresas estrangeiras uma faixa privilegiada de crédito com juros baixos. (13)

Esperava o Governo Brasileiro que através da Aliança para o Progresso lhe fosse concedida ajuda real, tanto de investi-

(10) Jornal do Brasil. 05/11/77. p. 9, 1º caderno.

(11) Viana Filho. 1975. p. 441.

(12) Acordo de Garantia de Investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos da América, em vigor a partir de setembro de 1965. In Mensagem ao Congresso. 1967. p. 141.

(13) Medina, in Carlos Estevam Martins. p. 373.

mentos, quanto de assessoramento técnico-científico, o que não sucedeu.

Coroando o pró-americanismo da política externa de Castelo Branco, rompeu-se relações com Cuba usando-se o mesmo princípio que anos antes serviu de apoio ao Governo brasileiro para validar posição diametralmente oposta: o princípio da não-intervenção. A partir da caracterização da intervenção de Cuba nos negócios internos do Brasil através da subversão ideológica e pela ajuda, quer técnica quer financeira, aos movimentos subversivos, o governo teve motivos que lhe pareceram suficientes para concretizar o rompimento de relações com aquele país.

Roberto Campos denomina de "desintoxicação ideológica" à política externa do governo Castelo Branco, querendo afirmar ter havido nessa época um apuro na percepção governista no sentido de fixar as prioridades na condução do exercício diplomático, não devendo ser encarado como um alinhamento automático as posições assumidas com relação à superpotência. (14)

Em que pese esta opinião deve-se concluir que estreitos laços com os Estados Unidos conduziam a diplomacia brasileira à época, quanto mais não seja pelo fato da necessidade de vinculação da política externa com os interesses internos, especialmente do ponto de vista econômico. Segundo Roberto Campos, "(...) o Brasil deveria evitar atitudes antagônicas à entrada do capital estrangeiro, do qual muito necessita". (15)

#### 5.1.4 A teoria dos círculos concêntricos

Sem dúvida alguma, Castelo Branco foi dos Presidentes da República o que mais se preocupou com a condução da política exterior do país. Seja por um desejo legítimo de estadista, seja pelas necessidades que lhe impunham o momen-

---

(14) Campos & Simonsen. 1975: 152.

(15) Idem. p. 156.

to político interno. Pode-se não concordar com os rumos para onde a conduziu, mas não se pode discordar de sua preocupação com ela.

É de seu governo a "teoria dos círculos concêntricos" que, por mais de uma década, vem norteando a ação diplomática brasileira. Trata-se de uma fixação das áreas preferenciais de interesse político para o Brasil, definidas pela abrangência de sucessivos círculos concêntricos e assim distribuídas: primeiro as áreas periféricas da América do Sul seguidas do resto do Continente; depois a costa do Continente Africano, isto é, a chamada fronteira Leste do Brasil; em seguida Europa Ocidental e os outros continentes.

Em suas Mensagens ao Congresso Nacional, o Presidente, por mais de uma vez traça os rumos da política externa brasileira com base na "teoria dos círculos concêntricos". (16)

As prioridades por ela definidas, de modo especial no que diz respeito às repúblicas periféricas da América do Sul, são criteriosamente obedecidas, partindo o Governo para uma ofensiva de implementação de importantes projetos na área, tais como: a assinatura da Ata das Cataratas, resolvendo em definitivo os problemas de fronteira com o Paraguai na região de Sete Quedas, para que se pudesse iniciar a construção da hidrelétrica de Itaipu; com o Uruguai procurou fortalecer a Comissão Mista Brasileira-Uruguiaia de Melhoramentos da Bacia da Lagoa Mirim, experiência pioneira em planejamento transnacional; conclusão da obra de aproveitamento, no Paraguai, da energia dos rios Acaray e Mondaí, com a cooperação técnica brasileira; e esforços foram desenvolvidos para a construção, em caráter multinacional, de uma Usina Siderúrgica em Corumbá, que seria fator de desenvolvimento integrado das zonas de fronteira do Brasil, Paraguai, Bolívia, e mesmo da Argentina. (17)

Com os Estados Unidos, como já foi antes descrito, o relacionamento era também prioritário. Ver-se-á, agora, como decorreram as relações com o Continente Africano.

---

(16) Mensagem ao Congresso Nacional. 1965. p. 97.

(17) Mensagem ao Congresso. 1967. p. 139.

### 5.1.5 A África na política externa de Castelo Branco

Apesar do papel de importância que lhe fora reservado na "teoria dos círculos concêntricos", pode-se afirmar ter sido o Continente Africano o grande esquecido de toda aquela época.

Evidente que as dificuldades internas faziam com que a prioridade fosse dada, na política externa, aos países do Continente Americano, de modo especial aos Estados Unidos, ainda mais porque, acreditando que a segurança coletiva do mundo ocidental estava nas mãos daquele país, o aperfeiçoamento das relações mútuas era ponto capital.

Pode-se afirmar, entretanto, que do ponto de vista de um amadurecimento político, houve um retrocesso já que a amplitude de atuação ensejada pela teoria dos círculos concêntricos jamais foi realmente levada aos seus limites nesse período.

Pelo contrário, na visão castelista, a mencionada teoria parece que se destinava a retomar a "velha diplomacia", da qual governos anteriores tinham sentido a necessidade de renovação para a consecução mais rápida dos objetivos a que se propunham: o desenvolvimento do país, sem excessivas vinculações ou alinhamentos com tais e quais países.

Parecia pacífico, em passado recente, que a pretensão de desenvolvimento deveria corresponder uma política externa agressiva o suficiente para marcar a posição do Brasil como país que já não podia aceitar "uma diplomacia subsidiária e inócua". (18)

Dadas as circunstâncias, entretanto, poder-se-ia denominar de diplomacia subsidiária a utilizada no governo Castelo Branco, mas nunca de inócua. E, em dois sentidos ela não foi inócua; num, de certo modo positivo, porque através dela conseguiu-se o aval dos Estados Unidos para as negociações que se faziam necessárias com os órgãos financiadores internacionais, a fim de que empréstimos e reescalamentos de dívidas fossem concedidos; e em outro sentido tampouco foi

---

(18) QUADROS, Jânio. Artigo, I.

inócua, pois fez retroagir no tempo a política externa Brasileira, vinculando o país a atitudes que todos julgavam impossíveis de serem retomadas.

Dentro desse quadro parece evidente que as relações Brasil-África, num momento em que poderiam ser consolidadas, passaram a ser vinculadas novamente a Portugal, renascendo, inclusive, a "idéia da comunidade "Afro-Luso-Brasileira", na qual a presença brasileira fortificaria economicamente o sistema". (19)

Não era uma solução que se poderia chamar de grata aos africanos. Passando a endossar a política colonialista de Portugal, inclusive nas Nações Unidas, o Brasil fechou os olhos aqueles recém criados Estados do Continente Negro, desprezando a possibilidade de consolidação de uma política externa que traria dividendos bons no futuro, não só através da criação de um novo mercado, mas também marcando presença na África.

O estigma desse retrocesso parece acompanhar todos os esforços posteriores em favor de uma maior vinculação brasileira-africana.

Mas à época de Castelo Branco, as fronteiras ideológicas eram bem observadas na condução da ação diplomática e os novos países africanos voltavam-se para buscar apoio no bloco socialista, propiciando terreno farto para a infiltração do comunismo internacional.

A influência positiva que poderia ser exercida pela execução e manutenção de uma sábia política de aproximação, poderia ter levado a uma inclinação para o lado ocidental dos novos países que surgiriam dali a alguns anos. Mas a omissão quanto ao problema africano no primeiro governo revolucionário, coroou-se afinal com mais uma demonstração "efusiva, congratulatória, lacrimajante" (20) - o desfile de nossos marinheiros pelas ruas de Luanda, quando da visita de uma esquadra brasileira àquela capital.

Houve, pois, uma falha importante na implementação

(19) VIANA FILHO, Luis, 1975: 439.

(20) ARINOS, Afonso. Entrevista. "O Estado de São Paulo". p. 19.

da "teoria dos círculos concêntricos", e que só foi redimida alguns anos mais tarde, mas com graves prejuízos para toda a conjuntura mundial.

## 5.2 PERÍODO 1967/1974 - GOVERNOS COSTA E SILVA/GARRASTAZU MÉDICI

É necessária uma explicação para o fato de juntar-se aqui dois períodos governamentais.

Alguns autores têm admitido como o início de uma segunda etapa revolucionária, ainda no governo Castelo Branco, a assinatura do AI-2, em 27 de outubro de 1965, que deu ao governo poderes verdadeiramente autoritários. Entretanto, neste trabalho, preferiu-se definir como uma nova fase da Revolução de 64 o período que vai de 1967 a 1974, englobando os governos de Costa e Silva, da Junta Militar e, finalmente, de Garrastazu Médici.

É uma nova fase, não só pela quase imposição da candidatura de Arthur Costa e Silva a Castelo, por parte dos setores "duros" (21), como também por se tratar de um período marcado por intensa inquietação, provocada por passeatas, movimentos estudantis, guerrilhas e, em contrapartida, um endurecimento por parte do governo no combate aos seus opositores.

Ao mesmo tempo, é o período em que, a partir de 1969, começa o chamado "milagre brasileiro", isto é, um desempenho da economia brasileira onde o PIB aumentou, entre aquele ano e 1971, em média 9,8% por ano, chegando a 11,6% em 1971. (22)

### 5.2.1 O momento econômico

O governo Costa e Silva inicia-se quase manietado pelas medidas tomadas por Castelo Branco para garantir a continuidade administrativa, econômica e política de seu gover-

(21) OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. 1976: 93.

(22) FIECHTER, G.A. 1974: 283.

no.

A nova Constituição, a Reforma Administrativa, especialmente esta, dão ao governo um instrumento para a efetivação de novas metas, ao mesmo tempo em que é elaborado o "Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social", publicado ao final do mandato de Castelo Branco, mas que não será totalmente seguido por Costa e Silva.

O período Castelo Branco definira-se como um governo de tecnocratas e militares e a tarefa que se impusera de início, não fora fácil: colocar em ordem o caos reinante em todos os setores da vida pública brasileira.

No plano econômico, em particular, a tarefa mais urgente foi a desaceleração da inflação, e a modernização do país.

A inflação chegara, em 1964, a mais de 90% e as providências necessárias foram tomadas mesmo às custas da impopularidade do governo. Dessa maneira, o novo Presidente e sua equipe encontraram o conjunto de medidas destinadas a "estabelecer um arcabouço institucional que viesse preservar as conquistas e realizações do primeiro Governo revolucionário". (23)

Nos primeiros meses do governo de Costa e Silva, não se encontra senão declarações vagas sobre problemas econômico-financeiros. É a partir de julho de 1967 que o Presidente dá a público as "Diretrizes de Política Econômica". Delas originou-se o Plano Trienal do Governo, destinado ao período 1968/1970, e que tinha como objetivo básico o desenvolvimento econômico e social, "que condicionará toda a política nacional, tanto internamente como nas relações com o exterior". (24)

Basicamente, estabelecia o Plano Trienal: a necessidade do fortalecimento da empresa privada; estabilização gradativa dos preços; expansão das oportunidades de emprego e o fortalecimento e expansão do mercado interno.

Os métodos empregados no combate à inflação deram resultados favoráveis: 28% em 1967 e 25% em 1968. O crescimento do PIB deu-se a uma taxa de 4% em 1967, 9,3% em 1968,

---

(23) LAFFER, Betty M., ob. cit. p. 92.

(24) LAFFER, Betty M. Planejamento no Brasil. p. 92.

baixando para 9,0 em 1969. (25)

Com o afastamento do Presidente Costa e Silva na segunda metade de 1969, por motivo de doença, o Plano teve sua vigência interrompida.

É a partir desse mesmo ano que começa uma ascensão da economia brasileira que irá perdurar seis anos, num ritmo, no dizer de Lorenzo-Fernandes, "raras vezes igualado em outros países desenvolvidos ou não". (26)

Apesar da intranquilidade política dessa época - doença de Costa e Silva, a Junta Militar assumindo o poder, a escolha e eleição do novo Presidente, as agitações populares, os sequestros, as cassações - parece atravessar o país, economicamente, um período de tranquilidade e crescimento.

Emílio Garrastazu Médici eleito em outubro de 1969, conserva em seu ministério dois ministros remanescentes do anterior: Delfim Netto, na Fazenda e Antonio Dias Leite no de Minas e Energia.

Com o novo Presidente a política econômica continua a se preocupar em combater a inflação, mas o crescimento econômico parece ser indiscutível. Além do aumento do PIB, cujas taxas já foram citadas, houve acentuado aumento da produção industrial: 80% entre 1965 e 1971, tendo as exportações atingido US\$ 2,9 bilhões nesse último ano.

As taxas de inflação atingem os seguintes índices: 1969, 20%; 19,3% em 1970; 19,5% em 1971. (27)

---

(25) Lorenzo-Fernandes, ob. cit. p. 231.

(26) Idem, p. 233.

(27) Fiechter, ob. cit. p. 284.

Assim, o combate à inflação ainda é a tônica principal do novo governo no setor econômico, mas, de modo geral, o governo Médici transcorre dentro de um notável desempenho da economia, com o "crescimento do PIB da ordem de mais de 50% no período de 1971/1974". (28)

Toda a política econômica está fortemente enfeixada nas mãos de Delfim Netto, e o planejamento nas de Reis Velloso, que faz vir a público o I PND que, apesar de promulgado em 1971, tem sua vigência prevista para 1972/1974.

Segundo Lorenzo-Fernandes, o desempenho do I PND pode ser medido pelo alcance de seus objetivos, alguns mesmo superados "adiantando-se praticamente de um ano a sua execução". (29)

### 5.2.2 O momento político

Se 1967/1974 foi um período marcado por um acelerado crescimento econômico, em termos políticos, pode-se afirmar, houve um retrocesso. A começar pela imposição da candidatura Costa e Silva a Castelo que a ela se curvou, cioso da coesão das Forças Armadas e preservação dos ideais revolucionários. Não era, verdadeiramente, o candidato que escolheria, mas a candidatura de seu Ministro da Guerra foi tomando corpo "paciente e sutilmente estruturada dentro do Exército e no meio político" alicerçada na tese da unidade das Forças Armadas.

As personalidades dos dois presidentes eram diametralmente opostas e Castelo Branco deixou os vários instrumentos legais já citados, para direcionar a atuação de seu sucessor.

Com efeito, Castelo Branco era um homem de hábitos simples, inteligente, um tanto irônico, com uma personalidade que absor

---

(28) Lorenzo-Fernandes. ob. cit. p. 246.

(29) Idem, p. 236.

via bem as críticas (que não foram poucas) e impunha aos que o cercavam e ao povo uma certa distância, que se lhe afigurava natural, pela natureza do cargo que exercia.

Já Costa e Silva, ao contrário, não fazendo parte da intelectualidade da Escola Superior de Guerra, era um "apaixonado, comprometido com a vida" e parecia ser capaz, com suas atitudes descontraídas, de carrear uma certa popularidade para a figura do Presidente. (30)

Apesar de seus esforços para uma "humanização" do governo e uma suposta intenção de futura democratização, promessa presente em discursos de todos os presidentes militares, Costa e Silva não vai longe nesses seus propósitos. Num espaço de menos de dois anos o país viverá um regime ainda mais duro.

Com a política de segurança nacional definitivamente integrada a todos os setores da nação, ainda mais através do Dec.-Lei 200 de 25/2/67 que a consagra tendo como base o conceito estratégico nacional, estabelecido pelo Conselho de Segurança Nacional, vê-se o país afundar num mar de agitações políticas. Elas existem não apenas no setor civil do país; também o militar traz inquietações ao Chefe do Governo, não só por parte da chamada "linha dura" mas, igualmente, opositores a ela, dentro das próprias Forças Armadas, gerando um quadro de agitações políticas muito graves, de modo especial no que diz respeito ao movimento contestatório estudantil. A UNE (abolida em 9/11/1964, pela lei 4464) revive a partir de 1966, na clandestinidade, conseguindo realizar seus 28º e 29º Congressos, começando uma tentativa de aglutinar-se novamente.

Os protestos estudantis se sucedem, com inúmeras prisões e em 11 e 17 de julho de 1968, o Conselho de Segurança Nacional decide ratificar a proibição do Ministro da Justiça de qualquer desfile ou manifestação. (31)

As medidas não fazem cessar de todo as manifestações públicas. Há a invasão da Universidade de Brasília em agosto e,

(30) PEREIRA, L. C. Bresser. 1977: 106.

(31) FIECHTER, ob. cit. p. 206.

em outubro, o 30º Congresso da UNE, realizado, mais uma vez na ilegalidade, acabando com grande número de prisões.

Em 1968, aparecem também os primeiros atos terroristas. O chamado "terrorismo urbano" se propaga desde o Rio Grande do Sul até o Nordeste do país. O terrorismo, com atentados à bomba e perda de vidas, é de tal maneira disseminado que já não se sabe se é da esquerda ou da direita. Tal situação, como é óbvio, desencadeia maior repressão. Grande número de prisões é efetuado e são denunciados casos de torturas físicas e psicológicas.

São sequestrados o Embaixador dos Estados Unidos, o da Alemanha e o da Suíça, cujas liberdades são trocadas por prisioneiros políticos, sendo a repercussão desses fatos intensa em âmbito mundial.

Em setembro de 1968, o "incidente" Márcio Moreira Alves (quando o jovem deputado federal, da tribuna da Câmara, lança protestos contra os militares, pedindo que sejam frustradas pela população as manifestações programadas para 7 de setembro), repercute no Exército de maneira inesperada, já que haviam sido pronunciamentos de pouca importância e escassa repercussão, e é exigida uma sanção para o parlamentar. O episódio se prolonga em marchas e contra marchas até novembro, com os militares querendo um processo de cassação de mandatos. Com a negativa da Câmara para a suspensão das imunidades parlamentares, em 13/12/68 Costa e Silva assina o Ato Institucional nº 5 e o ato Complementar nº 38, colocando em recesso o Congresso, por período indeterminado, excluindo do controle do Poder Judiciário o emprego de sanções pelo governo. A primeira lista de suspensão de direitos políticos desse período é publicada a 30 de dezembro. No mesmo mês a Constituição de 1967 é modificada no que diz respeito à autoridade federal em questões econômicas, tentando-se, por esse meio, combater mais eficazmente a inflação.

A todo esse quadro de agitação, vem juntar-se a doença de Costa e Silva em 13 de agosto de 1969, que não tem seu sucessor legal, o Vice-Presidente Pedro Aleixo, empossado, sendo substituído por uma Junta Militar formada pelos Ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica (31/08/69). As mudanças

havidas nesse período se referem mais a um reforço da legislação destinada ao combate da subversão. É a época do Ato Institucional nº 13, de 8/8/69, instituindo o banimento dos indivíduos perigosos à segurança estatal; do Ato Institucional nº 14, modificando o art. 150, parágrafo 11, da Constituição, permitindo a aplicação da pena de morte ou prisão perpétua em casos de "guerra de oposição psicológica", de guerra revolucionária ou luta subversiva; e, ainda, no dia 18 de setembro a nova Lei de Segurança Nacional (Dec.-lei nº 898), na qual se prevê o aumento do controle do Governo sobre a imprensa.

A repressão é a tônica de todo o período em exame, tomando, a partir de 1968, formas cada vez mais violentas.

Declarados vagos os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Ato Institucional nº 16, de 14/10/1969, a data da eleição pelo Congresso é marcada para 25 do mesmo mês.

O escolhido através de consultas aos oficiais superiores das três Armas é o general Garrastazu Médici. O vice-presidente será o almirante Rademaker Grünewald.

O general Médici não é um nome popular, tendo ocupado antes a chefia do Serviço Nacional de Informações. Entretanto, conhecendo a delicadeza da situação, age sempre com extrema cautela procurando, durante todo o seu período governamental, não só reprimir as agitações mas, especialmente, colher para a figura do Presidente os frutos do "milagre econômico" e a discreta euforia que, por essa razão, envolvia todos os escalões do Governo, procurando, inclusive, passá-la ao povo através de mensagens transmitidas constantemente pelos mais diversos meios de comunicação.

Após março de 1970 as assembleias legislativas estaduais começam a ser reabertas, já que há necessidade de acioná-las para a eleição dos governadores previamente escolhidos.

Politicamente, não se pode ainda falar ou considerar uma "abertura", pois esses governadores, escolhidos depois de consultado o Presidente da República, fornecem a este a base de equilíbrio para o regime.

As eleições que se efetuam a 15 de novembro do mesmo ano para as câmaras municipais, assembleias estaduais, Câmara Federal e mais senadores e prefeitos, consagram um grande número de abstenções, votos em branco e nulos, como não se tem notícia haja havido em qualquer tempo, já que o voto é obrigatório. O que se pode afirmar é que, apesar das eleições, a renovação no cenário político é nula, já que os jovens também se afastam da política atraídos por carreiras mais rendosas e muito menos "perigosas", em virtude de pairar em cima das cabeças dos políticos militantes o AI-5.

A 3 de abril de 1972, com a justificativa de preservação "do clima de tranquilidade, de confiança e de trabalho, indispensável para a consolidação das instituições sociais e políticas" (32), o Presidente promulga a Emenda Constitucional nº 2, modificando o art. 13, ítem IX, § 2º, da Constituição, significando que a eleição para governador não mais será pelo "sufrágio universal e por voto direto e secreto"; mas, novamente, por vias indiretas.

Mais uma vez frustam-se as perspectivas de um abertura política.

Ao "milagre econômico" não corresponde um "milagre político".

### 5.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO COSTA E SILVA

A política externa de Castelo Branco baseada na armação esquemática de um plano de contenção do comunismo que abrangia também aspectos econômicos, tendo em vista a tese da defesa coletiva, viu-se frustrada em alguns de seus mais importantes setores, entre eles a criação da Força Interamericana de Paz, e o fracasso da Aliança Para o Progresso, da qual muito esperava o Presidente.

Ao assumir, Costa e Silva propõe uma política fundamentalmente diversa da que vinha sendo posta em prática por seu antecessor. Isto porque o sistema bipolar não mais se

---

(32) FIECHTER, ob. cit. p. 279.

coadunava com os rumos que tomavam as relações entre o mundo capitalista e o comunista, já propensas a uma distensão. Dentro dessa conjuntura e dados os interesses internos brasileiros, há uma mudança radical no comportamento do governo, já que se admite um deslocamento do conflito Leste-Oeste, para o eixo Norte-Sul, baseado não mais na ideologia, mas na existência de uma brecha entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Este novo enfoque teria sido impossível à época de Castelo Branco, já que significaria a quebra de unidade interna do sistema ocidental, inadmissível, face ao sistema de defesa coletiva. Mas, evidentemente, os tempos haviam mudado e a grande preocupação dos países do mundo inteiro é, agora, o subdesenvolvimento permanente e crescente que envolve grande parcela da humanidade.

Desloca-se a visão da política externa, nesse período, da segurança coletiva para o desenvolvimento.

A posição de extrema preocupação de defesa do mundo livre, encampada pelo governo anterior é abandonada. Evolui-se para uma posição mais aberta, à medida em que é atingida a compreensão de que o anti-comunismo, como atitude governamental em relação à política externa, representa a colocação de barreiras à aproximação com os países do bloco socialista.

Aos poucos há o abandono dessa posição radical, menos com relação à Cuba. Também é abandonada a idéia de formação da Força Interamericana de Paz (FIP).

No comando do Itamaraty está José de Magalhães Pinto, político mineiro, sem ligação de carreira com o Ministério das Relações Exteriores. Dentro da nova linha de conduta, o Brasil se recusa a aderir ao Tratado de Não-Proliferação, por consagrar às grandes potências o domínio nuclear.

Ao repensar, dentro do momento histórico, a conduta da ação diplomática brasileira, tendo como principal dado o subdesenvolvimento, a posição assumida pelo governo Costa e Silva é de união e integração com os países do Terceiro Mundo, de modo especial com os da América Latina.

Parece pensar numa atuação solidária para a redução ou eliminação do fosso existente entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, ou, em outras palavras, uma união dos países periféri-

cos com objetivos comuns.

A partir dessa colocação é fácil entender o novo posicionamento da política externa brasileira face aos Estados Unidos, pendendo muito mais para uma integração com a América Latina e, nesse sentido, participando da criação da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), que tinha a pretensão de excluir os Estados Unidos, pois existia à margem da OEA. Também é lançado em Punta Del Leste, pelo Presidente Costa e Silva, a idéia de se constituir uma comunidade latino-americana do átomo. (33)

Fora do contexto americano o Brasil passou a sustentar posições de manifesto apoio às reivindicações dos subdesenvolvidos, em contraposição aos países desenvolvidos sobressaindo, de modo especial, na II Conferência de Comércio e Desenvolvimento da ONU, em Nova Delhi, a figura do embaixador brasileiro Azeredo da Silveira, conhecido por suas posições de apoio às teses do Terceiro Mundo e que foi escolhido Presidente do "Grupo dos 77". (34)

### 5.3.1 A política de Costa e Silva com relação à África

Dada a reviravolta havida no posicionamento brasileiro face à política externa, dever-se-ia esperar que as relações com os países do Continente Africano fossem sofrer também uma transmutação e voltassem, como novo ponto de partida, à época de Jânio ou João Goulart, essencialmente no referente às colônias portuguesas e sua luta pela descolonização. Entretanto, mais uma vez uma duplicidade marcaria as relações Brasil-África, de modo especial, a África Portuguesa, pois enquanto o Ministro das Relações Exteriores, Magalhães Pinto, se opunha ao pacto militar proposto por Marcelo Caetano, para defesa do Atlântico Sul, nas Nações Unidas o Bra-

(33) MARTINS, Carlos E., ob. cit., p. 392,

(34) "O Grupo dos 77" foi a designação dada a tentativa de criar uma estrutura institucional de ação comum dos subdesenvolvidos".  
Newton Carlos - in Carlos Estevam Martins. Ob. cit. p. 393.

sil continuava a prestar seu apoio a Portugal, contribuindo para a manutenção das suas colônias.

De qualquer forma, a política externa brasileira, à época de Costa e Silva começou a renascer para os problemas africanos, ainda que de modo precário, mas apoiada por um nacionalismo marcado ainda mais pelo acelerado crescimento econômico, que parecia indicar ao país seu novo poder de negociações com as demais nações.

#### 5.4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MÉDICI

A adaptação da política externa brasileira às transformações da vida internacional é afirmação que já se encontra na primeira mensagem de Emílio Garrastazu Médici ao Congresso Nacional, em 1970.

As tensões entre os dois blocos atenuadas pelas negociações, início da "détente", fazem prever outros rumos para o conflito ideológico. As linhas básicas de norteamento da diplomacia brasileira continuam a ser o princípio da igualdade de direitos entre os Estados; autodeterminação dos povos e não intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro; prevalência da solução pacífica das controvérsias. Mas, mesmo apegado a essas linhas mestras, o Governo Médici continuou algumas idéias e ações do período Costa e Silva, ao mesmo tempo que dava novo enfoque a determinadas posições.

Exemplo disso é que continua a rejeitar o Tratado de Não-Proliferação e a cristalização das posições de poder. Dentro dessa orientação e, em virtude das modificações havidas nos últimos vinte e cinco anos no panorama mundial, com o aparecimento de numerosos Estados, o Brasil não pode aceitar a colocação de que nos dias atuais a História ainda se faça em continentes ou áreas estanques. Pelo contrário, ela deve projetar-se como realização coletiva de toda a humanidade. (35)

O rápido crescimento do País aumentando as dimensões

---

(35) Mensagem ao Congresso Nacional. 1974. p. 184.

de seus interesses externos, faz com que se acentuem as suas responsabilidades e ampliem a participação nas relações internacionais. A importância que se nota crescente, deverá, segundo o entendimento governamental, ser usada em favor daqueles outros povos que têm, como o nosso, a aspiração de alcançar o progresso.

Para o Governo Médici, a política externa brasileira deve ser globalista, significando uma forte colaboração e solidariedade com os países em desenvolvimento e a manutenção de constante diálogo com os desenvolvidos. Dentro desse enfoque é buscada uma revitalização do comércio de produtos de base e desencadeada uma política de favorecimento ao acesso das manufaturas dos países em desenvolvimento aos mercados altamente desenvolvidos, atentando-se para a redução da competição desigual. (36)

A visão globalista da política externa do Governo Médici tem o aspecto de, ao mesmo tempo em que defende as reivindicações dos países subdesenvolvidos, não mais se sentir responsável por todos eles. Embora pertencente ao contexto latino-americano, o Brasil quer um tratamento particular e por isso defende que suas relações com os outros Estados devem ser singulares, não implicando isto em divórcio da defesa das plataformas terceiro-mundistas e das reivindicações regionais que continua a defender.

De acordo com esse posicionamento, é acentuado o descrédito da parte brasileira, de que a união dos chamados países periféricos e, particularmente uma aliança latino-americana, seja a solução para a superação das desigualdades.

A análise dessa colocação, parece introduzir o pensamento de que o Brasil já se vê distanciado dos outros países subdesenvolvidos pela sua brilhante performance econômica, mas, ao mesmo tempo, ainda não pode dispensar de todo o tratamento preferencial que por vezes é dado a esses países. Daí estar se colocando num plano intermediário: ao mesmo tempo em que seu rápido crescimento o fez distanciar-se dos outros países do Terceiro Mundo, continua engajado nas reivin-

---

(36) Mensagem ao Congresso Nacional. 1974. p. 185.

dicações destes, mas estabelecendo uma política externa singular com os outros Estados.

É aspiração do Governo conduzir o País ao "status" de grande potência, devendo isto acontecer até o fim do século vinte.

A partir dessa proposição traçam-se os novos rumos da diplomacia brasileira. A transferência do Itamaraty para Brasília em 1970, fixa a nova Capital como real cérebro das idéias e exercícios da política externa. Em 1971, na Mensagem ao Congresso Nacional, o Presidente fala da necessidade de reorganização estrutural e modernização dos métodos de trabalho daquele órgão das relações externas, incluindo-o nas "Metas e Bases para a Ação de Governo". Os planos são bem ambiciosos, especialmente os que pretendem fazer do Itamaraty veículo de disseminação e coleta de informação científica e tecnológica, bem como intensificar a atuação na área de exportações. (37)

É época de revigoração do nacionalismo, aliás já iniciada no Governo anterior, mas que a situação econômica ajuda a incentivar. Dentro desse espírito é que foi tomada a decisão de aumentar-se o mar territorial para 200 milhas, em polgando toda a Nação.

Por outro lado, a multipolarização do poder econômico mundial acentua a necessidade de o Brasil ir em busca de penetração, infiltrando-se sempre que lhe for conveniente nos espaços livres deixados disponíveis pelo próprio sistema capitalista atual, subdividido em vários subsistemas, como por exemplo: Estados Unidos, Europa Ocidental, Japão.

Parece datar dessa percepção o princípio do pragmatismo, que passará a nortear toda a ação política brasileira na área internacional até os nossos dias.

As relações com os Estados Unidos atingem um alto nível, "caracterizadas pela ausência de atitudes emocionais e pela busca de soluções que conciliem, sempre que possível, os interesses divergentes". (38)

(37) Mensagem ao Congresso. 1971. p. 108/109.

(38) Mensagem, 1974. p. 185.

A busca alternativa de mercados pelo governo brasileiro marcou acentuadamente a nova dimensão da política externa brasileira.

Igualmente as relações com a América Latina desenvolvem - se num ritmo intenso, não só na chamada diplomacia pessoal, com contatos à nível presidencial e de chanceleres, como pelo crescimento da cooperação técnica, acordos culturais e comerciais, cujo ponto de destaque é que não eram limitativos aos países do continente, mas poderiam ter seu alcance estendido até a África, como de fato o foram.

Evidente que a dinamização da ação diplomática brasileira, à época de Médici, foi uma consequência direta da recuperação econômica daqueles anos e da euforia reinante em todos os escalões do governo. Politicamente, no âmbito interno, poucas vezes houve tanta repressão, num contraste nítido com a imagem de um país em acelerado crescimento que se fazia necessário transmitir para o estrangeiro.

A política externa adulta, nacionalista e descompromissada, não correspondia o comportamento interno da ação governamental, não permitindo discordâncias, reprimindo, censurando e usando de todos os poderes revolucionários que tinha em mãos. Paradoxalmente, no governo Médici não houve uma correspondência evolutiva entre o comportamento externo do país e o desempenho político interno do mesmo governo.

#### 5.4.1 A política de Médici com relação à África

O Chanceler Mario Gibson Barbosa é o grande incentivador da abertura para a África, não menosprezando as possibilidades do continente e tentando dinamizar as relações afro brasileiras.

Por outro lado, o desempenho econômico brasileiro do início dos anos 70 gera uma possibilidade financeira de programas de cooperação com os países latino-americanos e que é estendida à África. Pedantemente, diz Roberto Campos, chamou-se a essa ação de "diplomacia da prosperidade". (39)

---

(39) Simonsen & Campos. ob. cit. p. 156.

Dessa forma o programa de cooperação técnica começado em 1971 na América, é estendido para os países do Continente Africano em 1972, beneficiando Gana, Nigéria e Costa do Marfim. O Ministro das Relações Exteriores, nesse mesmo ano, visita o Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire. Em 1973 foi ao Quênia.

Como resultado, a assinatura de acordos de cooperação econômica, comercial, cultural e técnica marca um intercâmbio promissor. (40)

Para a África, a opção de um parceiro de similar condições econômicas e geográficas e com experiência adquirida na adaptação das técnicas necessárias ao seu estágio de desenvolvimento, parece uma alternativa bem interessante. O significado desse relacionamento, para o Brasil, abrange não só a expectativa de novos e promissores futuros mercados mas, para um país que se propõe a estar entre os desenvolvidos ao final do século, é verdadeiro exercício de captação de aliados e de fixação de liderança.

Toda a dinamização da diplomacia com referência à África e, de modo especial, às colônias portuguesas, sofre um sério embargo: a ambivalência de atitudes governamentais, já que as atitudes amistosas com Portugal persistiam, havendo mesmo um acordo sendo negociado: a "Convenção de Igualdade de Direitos e Deveres entre brasileiros e portugueses" e a criação do Centro Empresarial Luso-Brasileiro. Com os outros países africanos causava algum mal-estar a persistência das relações com a África do Sul.

Por outro lado, entre 1970 e 1973, todas as resoluções da ONU referentes às colônias portuguesas e sua luta pela autodeterminação, recebem o voto contrário do Brasil, na companhia de Portugal, Espanha, África do Sul, Inglaterra e Estados Unidos. Quando se trata de resoluções em que são condenados o colonialismo, a discriminação racial e o "apartheid", a abstenção é a posição assumida pela representação brasileira. (41) Entretanto, o saldo da política africanista desse período go

---

(40) Mensagem. 1974. p. 189.

(41) MARTINS, C.E., ob. cit. p. 423.

vernamental deve ser computado favoravelmente, levando-se em conta que é muito mais político do que econômico. Sem a timidez dos anteriores, rumos mais amplos para um desempenho global da política externa foram traçados fazendo, inclusive, com que se abrissem os caminhos para que o Brasil pudesse compartilhar, como parceiro importante, da luta pelo desenvolvimento travada pelos povos africanos.

### 5.5 1974/1977 - GOVERNO GEISEL

Sucedendo a Médici, de quem recebeu a faixa presidencial, Ernesto Geisel inicia a 15 de março de 1974 o seu período governamental, concluído a 15 de março de 1979.

Essa primeira etapa do governo serve para, acima de tudo, marcar bem a personalidade do Presidente: é um homem austero, que não procura a popularidade, e extremamente autoritário. Desde o início do governo demonstra que lhe cabem todas as decisões, mesmo as mais penosas, não as delegando para qualquer auxiliar.

Tendo assumindo quando a crise petrolífera já tinha os contornos de seu alcance bem delineados, encontra ainda resquícios da euforia que marcara o governo anterior, pelo crescimento econômico verificado. Ao longo desses primeiros anos de seu governo terá que conviver com uma inflação ascendente, agravando-se com os efeitos da crise de combustível que paira sobre todas as decisões econômicas.

Diz Reis Velloso, Ministro do Planejamento: (economicamente) "o modelo é o mesmo, mas como a situação é diferente, foi necessário introduzir modificações pragmáticas". (42)

Realmente a luta prioritária de todo o primeiro período do governo Geisel será a anti-inflacionária.

Fato importante, talvez o que tenha gerado maiores repercussões nessa primeira metade de seu governo, terá sido, sem dúvida, a decisão de admitir os contratos de risco na

(42) Jornal do Brasil, 12/9/76, Caderno Especial, p. 1.

exploração do petróleo nacional, anunciada à nação a 9 de outubro de 1975.

Decisões desse tipo, isto é, geradoras das mais intensas críticas contra ou a favor, tornam-se inúmeras durante o governo Geisel.

No setor político, poucas vezes o País viveu momentos tão cruciais após a Revolução de 1964, quanto os que passou sob o comando de Geisel. Crises políticas de importância, que manobra de acordo com sua personalidade, não deixando dúvidas, sobre a autoridade do Presidente. Destaca-se o episódio do afastamento em janeiro de 1976, do general Ednardo D'Avila Mello do comando do II Exército, em São Paulo, por causa das sucessivas mortes de presos políticos nas dependências do DOI-CODI.

Também, a 1º de abril de 1977, o fechamento do Congresso com base no AI-5, marcou um retrocesso político do governo pois, a 13 do mesmo mês, eram dados ao conhecimento do país duas emendas constitucionais e oito decretos-leis, enfeixando modificações na legislação trabalhista, na lei do inquilinato, bem como aumentando, de cinco para seis anos, a duração do mandato do Presidente da República; tornando indireta a eleição para governadores prevista, anteriormente, como direta para 1978; estendendo a "Lei Falcão" às eleições parlamentares, e criando o senador "biônico".

Pode-se dizer, sem medo de erro, constituir-se o "pacote de abril" no mais desalentador episódio dessa primeira etapa do governo de Ernesto Geisel, que se propusera a começar uma abertura política em seu discurso de posse. Também as cassações de mandatos não cessaram tendo alcançado maior repercussão a do líder do MDB Alencar Furtado, também em 1977. A condução das eleições de 1974, e que terminaram por dar a vitória ao MDB em quase todo o país, é dado positivo a contar nesse período.

Numa análise parcial do governo, pode-se afirmar que houve uma alternância de atitudes, ora em direção à abertura "lenta e gradual" prometida em seu discurso de posse, ora de retrocesso no caminho para a democracia.

A política externa foi uma peça importante nessa pri

meira etapa do governo, refletindo também a personalidade do Presidente, desta vez em perfeita afinação com seu Ministro das Relações Exteriores.

### 5.5.1 A política externa do Governo Geisel: o pragmatismo responsável e o ecumenismo

A ação externa da diplomacia brasileira é dimensionada pelo pronunciamento feito por Geisel na primeira reunião com os membros do governo.

Nesse discurso assinala o Presidente que "(...), obedecendo a um pragmatismo responsável e consciente dos deveres da Nação, bem mais adulta, no terreno da solidariedade e cooperação internacionais em prol do progresso da humanidade e da paz mundial, daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar". (43)

O pragmatismo responsável é definido pelo Chanceler Azeredo da Silveira como atitude de respeito pelo Brasil por todos os países; de cooperação recíproca; de não pretender o Brasil predominar, mas também não aceitando que outros países pretendam predominar sobre nossos interesses nacionais; reconhecendo que dentro desse pragmatismo o Brasil mantenha melhores ou mais estreitas relações com determinados países. (44) "O Brasil não terá alinhamentos que não representem a defesa de seus interesses", afirmou o Chanceler em pronunciamento feito a uma cadeia de rádio e televisão em 28 de março de 1974 e reproduzido na "Resenha de política exterior do Brasil", nº 1 de 1974.

Parece ser o pragmatismo admitido quase como numa aceção de oposição a um cerrado posicionamento ideológico na política internacional.

Entre todos os Presidentes revolucionários, pode-se afirmar ter sido Geisel aquele que mais entendeu a importância das relações externas do país, a ponto de fazer com que cada ato in-

---

(43) Resenha da Política Exterior no Brasil. nº 1. 1974. p. 9.

(44) Resenha da Política Exterior no Brasil. nº I. 1974. p. 24.

ternacional tivesse uma ressonância pública e fosse incorporado ao dia a dia da Nação.

A ação política externa desse novo Governo, poderia, à primeira vista, parecer uma continuação da do governo anterior e, em alguns momentos, o foi. Permanecia a política dos "círculos concêntricos" ainda como válida, mas a tendência de globalização das relações internacionais, acabou por tornar "menos determinante o que há de limitativo na condição regional". (45)

E o Chanceler traça a seguir os rumos da política externa do Brasil:

"A usar símiles geométricos, preferiria dizer, agora, que os interesses da política externa do Brasil se projetam, hoje, em setores nas mais variadas direções, cada um deles ajustado cuidadosamente às realidades bilaterais de poder e de interesses recíprocos com países individuais ou às realidades comunitárias de interesses comuns com determinados grupos de países". (46)

É bem uma política exterior a buscar satisfazer os interesses mais veementes do país, abrangente sem temer ideologias, e ajustada à "performance" que os dirigentes governamentais esperavam da nação como aspirante à ascender ao grupo dos desenvolvidos.

Cada país terá suas relações com o Brasil, dimensionadas individualmente, como individual deve ser o tratamento recíproco.

A atuação do Brasil, como de todos os países da América Latina, se dá na cena internacional exclusivamente como membros da comunidade latino-americana. Mas há e sempre deverá haver atuações na defesa de legítimos interesses nacionais, que talvez não sejam representativos dos da América Latina.

Evidentemente que existe uma maior flexibilidade de atuação diplomática dentro dessa teorização.

Por outro lado, a nova postura diplomática brasileira tem a conduzi-la a personalidade do Chanceler Azeredo da

(45) Resenha de Política Exterior do Brasil. nº VIII. p. 75.

(46) Idem, p. 75.

Silveira, conhecido por suas posições de defesa aos países subdesenvolvidos, e assim o pragmatismo se detém com ênfase maior na busca de um entendimento com os países da África, de modo especial com os da África de Expressão Portuguesa.

Além do chamado **pragmatismo responsável**, que dá novas formas à teoria dos círculos concêntricos, surge o ecumenismo (47) que visa um mais amplo raio de ação, para a diplomacia brasileira, fazendo com que, de acordo com as necessidades do país em busca de tecnologia e recursos financeiros, haja um deslocamento das prioridades das relações externas, quer para o Japão, Estados Unidos, Europa ou mesmo Oriente Médio.

Foi baseado no ecumenismo que o Brasil reata relações diplomáticas com a China em novembro de 1974, e assina, em junho de 1975, em Bonn, o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha. Por outro lado, estabelece-se em 1975 um mecanismo de consulta de alto nível, para exames periódicos de questões de interesse comum, com a Inglaterra, França e Itália, que culminaram com a viagem do Presidente Geisel àqueles dois primeiros países. No tocante a Europa Oriental, o comércio brasileiro com os países do Leste Europeu atingiu em 1975 a cifra superior a um bilhão de dólares.

### 5.5.2 A política exterior do Brasil e o Mundo Árabe

Dentro do pragmatismo responsável e da política ecumênica, o governo brasileiro marca suas relações exteriores com um evidente multilateralismo que permite uma absoluta flexibilidade de ações nos mais diferentes recantos do mundo, com os mais diferentes países. Com o mundo Árabe, sinais desse novo enfoque de ação diplomática já se fazem sentir desde a época de Garrastazu Médici, com discreto apoio à Liga Árabe. É, entretanto, a partir de Geisel que se esboçam relações mais amplas com os países árabes, visando penetração no mercado,

---

(47) "O Brasil tem uma política ecumênica voltada para todos os quadrantes do globo". Ernesto Geisel, Mensagem ao Congresso, 1975, p. 144.

bem como fornecimento de tecnologia. A crise do petróleo veio dar ênfase à necessidade de um apuramento nessas relações. Assim, em seu discurso a 9 de março de 1976, proferido durante o seminário promovido pelo jornal londrino "Financial Times", no Rio de Janeiro, o Chanceler Azeredo da Silveira afirma: "(...) temos dado e continuaremos a dar atenta consideração ao nosso relacionamento com os países árabes. Acreditamos que são muito amplas as oportunidades que podem ser detectadas de cooperação econômica e tecnológica com esses países. No plano político, tem sido nossa preocupação a de que prevaleça a equidade nos conflitos que envolvem esses países e povos, para que, inclusive, se alcance e preserve a paz" (48)

Em 1975, o Brasil havia votado na ONU contra o sionismo, incluído num projeto de condenação ao racismo, patrocinado pelos países árabes. O voto brasileiro teve uma repercussão proporcional ao que representava a sólida amizade, sempre repisada, de Israel e Brasil, que contribuíra para sua criação, em 1948, na mesma ONU.

As explicações posteriores parecem não qualificar tal voto como um apoio aos árabes e desprezo aos antigos amigos, mas mesmo que tenha sido apenas uma falta de atenção ao conteúdo do projeto, o governo teve que arcar com recriminações e uma certa perplexidade mundial diante de tal mudança de rumos na política exterior brasileira com relação à Israel e países árabes.

Mas, o constatável é que o pragmatismo responsável mudou as posições brasileiras, no contexto mundial, sempre que se fez necessário em determinado momento.

### 5.5.3 Brasil-Estados Unidos: Tempo de Ford/Tempo de Carter

Todo o desenrolar da política exterior do Brasil parece estar, nos últimos anos, voltada para uma individualização no trato com os países desenvolvidos, de modo especial, e com os Estados Unidos em particular. Assim, mesmo se dizendo parte da comunidade latino-americana, o Brasil espera

(48) Resenha de política exterior do Brasil. nº VIII, ano III. p. 76.

ser tratado como uma personalidade distinta da comunidade, uma vez que nem sempre os interesses nacionais representarão os da América Latina. É a partir desse raciocínio que se desenvolve a política externa brasileira com relação aos Estados Unidos.

Ao tempo de Gerald Ford na Presidência dos Estados Unidos, assumindo a chancelaria brasileira o embaixador Azevedo da Silveira, que mantinha excelente relação com o Secretário de Estado daquele governo, Henry Kissinger, o nível de entendimento entre os dois países alcança um alto e promissor índice. A culminância se dá com a vinda ao Brasil, em fevereiro de 1976, do Secretário de Estado norte-americano para a assinatura do Memorando de Entendimento, que estabelece a realização de consultas periódicas entre os dois países. Era esperança, então, que o Memorando sendo um documento político, expressasse a decisão dos dois países de, através do diálogo, transformarem-no em fórmulas operativas que trouxessem não só soluções aos eventuais problemas de relacionamento, mas que servisse como maneira de prevenir o surgimento dos mesmos. (49)

Entretanto, a campanha eleitoral que já se desenvolvia nos Estados Unidos, deixava entrever que, se fosse J. Carter o vencedor das eleições para a Presidência da República, as relações Brasil-Estados Unidos não mais transcorreriam de modo tão amigável. O Itamaraty sabia que tempos duros o aguardavam, caso ganhasse o candidato democrata, que já fazia referências pouco alentadoras ao regime brasileiro, condenando, inclusive o Memorando de Entendimento.

Vencedor, Carter desencadeia, assim que assume o governo, campanha veemente a favor dos direitos humanos e contra a proliferação nuclear. Ao enviar o Vice-Presidente Walter Mondale a Bonn, na tentativa não oculta de fazer com que a Alemanha desistisse de vender ao Brasil a usina de reprocessamento de urânio, Washington compromete ainda mais sua imagem perante as autoridades brasileiras, culminando com o

---

(49) Resenha de Política Exterior do Brasil. nº III, ano VIII

envio em março de 1977, a Brasília, do subsecretário de Estado Warren Christopher, para a dissuasão da compra por parte dos Brasileiros.

O recebimento pelo Itamaraty, a 4 de março, de memorando informando o governo Brasileiro do relatório preparado pelo Departamento de Estado sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, documento este que deveria ser apreciado pelo Congresso dos Estados Unidos, leva a situação ao ponto crítico. A razão da existência de tal relatório, explica-se tendo em vista lei americana de 1975, condicionando a ajuda militar externa ao respeito dos direitos humanos pelos países nela interessados, cabendo ao Congresso o julgamento do desempenho do país nesse setor.

A resposta do Governo Brasileiro não se faz esperar e o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos é denunciado, recusando-se, também, o empréstimo. O relatório, por esse motivo não é apreciado pelo Congresso norte-americano.

Apesar de ter-se esgotado em si mesmo, o episódio ensejou um clima de mal estar entre os dois países que apenas, lentamente, começa a se diluir.

#### 5.5.4 O pragmatismo responsável e a África

Conduzida pelo Presidente Geisel e pelo Chanceler Azeredo da Silveira em perfeita harmonia, a política externa Brasileira, definida como de pragmatismo responsável, volta-se para o continente africano colocando-o em lugar prioritário.

Aliás, a política exterior do Brasil no período de Geisel parece a implementação da que foi inaugurada pelo Presidente Jânio Quadros, a chamada "política externa independente". Os pontos de contato entre ambas são inúmeros, não se podendo afirmar que exista apenas uma semelhança. Tem-se a impressão que, apenas iniciada no já longínquo governo Quadros, ela teve a sua continuação no governo Geisel, em que pese as diferenças de estilo. Ao reunir-se pela primeira vez com seu Ministério o Presidente Geisel, como já foi referido anteriormente, colocara relevo especial nas relações com os vizinhos

próximos, neles incluindo os de além-mar. Mas não se esgotou aí a intenção do Presidente. Por atos muitas vezes polémicos em perfeita harmonia, porém, com seu Chanceler, conduziu a ação diplomática visando sempre uma aproximação e maior apoio aos países africanos, de modo especial aos de língua portuguesa, tendo, em 1976, conseguido estabelecer relações diplomáticas com todas as que alcançaram independência nesse período. O Governo apóia, decididamente, a exportação de serviços de empresas brasileiras para países africanos. Igualmente, estabelece relações diplomáticas com todas as nações de língua portuguesa que alcançaram a independência: Cabo Verde, S. Tomé-e-Príncipe, Moçambique e Angola.

Fica reservada a este último país a atitude de maior repercussão por parte do Governo Brasileiro, quando do reconhecimento do governo de Agostinho Neto, em novembro de 1975. Sabia-se que ainda não havia uma definição na luta pelo controle do país, mas o Itamaraty, baseado em informações de seus diplomatas, concluíra que, efetivamente, o MPLA acabaria por dominar a situação e reconheceu o governo de Luanda. E os primeiros embaixadores brasileiros em Luanda e Maputo apresentaram credenciais em junho de 1976.

A política que o Itamaraty pretendeu para a África, sob a égide de Azeredo da Silveira, conhecido por suas posições sempre favoráveis aos países em desenvolvimento, parece ser, em parte, prejudicada em sua prioridade pelos acontecimentos relativos à Itaipu, que acabaram por concentrar os esforços da diplomacia brasileira para a resolução das diferenças havidas entre Brasil e Argentina, com o Paraguai fazendo às vezes uma política pendular. Por outro lado, as relações com os Estados Unidos da América do Norte, por um longo período, mereceram especiais atenções da chancelaria, em virtude da crise entre os dois países na mudança para o governo Carter.

É inegável que se desenvolveram programas de cooperação técnica com alguns Estados africanos e nesse aspecto sobressai a Guiné-Bissau.

De modo geral, quantitativamente, pode-se ter uma idéia do crescimento das relações Brasil-África pelos seguintes núme-

ros:

## B R A S I L

Importações		Exportações
1971 - 81 milhões de dólares	-	51 milhões de dólares
1976 - 464 milhões de dólares	-	430 milhões de dólares

Em 1976, os maiores fornecedores foram os países africanos produtores de petróleo: Líbia, Gabão, Nigéria, Argélia; os maiores mercados no mesmo ano foram a Argélia, com US\$ 142 milhões, seguida da Nigéria e Egito. (50)

Entretanto parece ter-se esgotado tempo em demasia, pois os espaços nos terrenos político, intelectual e técnico, que poderiam ter sido facilmente preenchidos pelos brasileiros, não fosse o atrelamento anterior à política colonialista portuguesa, são hoje preenchido pelos cubanos, cujo desalojamento torna-se difícil já que são fortes os vínculos formados com países que prestam assistência em momentos cruciantes para as nações recém-libertas das metrópoles. Repetindo Afonso Arinos, não se jogou com o futuro na formulação da ação externa brasileira nos governos anteriores e o resultado é que, apesar da importância dada aos "vizinhos de além-mar", há dificuldades de penetração da diplomacia brasileira, em especial nas ex-colônias portuguesas de maior peso na África, como Angola e Moçambique.

---

(50) Valores e Rumos do Mundo Ocidental. Câmara dos Deputados. p. 302.

## CAPÍTULO VI

## CONCLUSÕES

No período compreendido entre os anos de 1961 e 1977, a política externa brasileira com relação à África modificou se na medida da influência exercida por variáveis internas (mudanças de governos, pressões políticas, sociais e econômicas) e externas (guerra fria e bipolaridade mundial, conflito Norte-Sul, multipolaridade do capitalismo).

Do exposto nesta dissertação, pode-se concluir:

I - Fazendo uma breve antecipação à época que se pretendeu focar, iniciou-se o trabalho no período de Juscelino K. de Oliveira, quando as relações Brasil-África praticamente inexistiam. A política externa brasileira estava muito mais voltada para o Continente Americano, centradas nos Estados Unidos da América, não só devido aos problemas econômicos internos, como pela vinculação do Brasil a um sistema defensivo, armado em torno da idéia da "Guerra fria", no qual a grande potência do Norte seria a peça principal.

Por outro lado, inicia-se um despertar para os problemas do subdesenvolvimento, procurando-se uma aglutinação a âmbito regional dos países periféricos através da Operação Pan-Americana, visando despertar os Estados Unidos para a necessidade de uma maior cooperação econômica e um melhor posicionamento daqueles países na escala de prioridades da política externa norte-americana, onde se situavam depois da Europa e da Ásia.

Por todos esses motivos o Continente Africano não fazia parte do universo ao qual se destinava a ação externa do governo brasileiro àquela época, ignorando-se mesmo o processo de descolonização que, na metade dos anos 50, era intenso.

II - Foi Jânio Quadros, em seu curto período governamental, quem abriu novos caminhos para a política externa brasileira. Tomando como base que a possibilidade de desenvolvimento

to de um país está diretamente vinculada à liberdade de ação política e econômica, isto é, à sua possibilidade de autodeterminar-se, como corolário tem-se que nenhum país poderá alcançar o desenvolvimento se não estiver livre de toda a opressão.

Dentro desse pensamento a política externa janista é inovadora, traduzindo-se na flexibilidade de ação diplomática em todos os países, já que deita por terra as fronteiras ideológicas. Tendo fixado que a liberdade e a auto-determinação são absolutamente necessárias para a consecução do desenvolvimento, Jânio Quadros procura estabelecer em altos níveis de importância as relações com os países africanos, engajando-se na luta contra o colonialismo que representa a opressão.

Assim, desse novo posicionamento, resulta a "redescoberta" da África, de suas possibilidades como parceiro econômico e, especialmente, como um vasto campo a ser identificado como mundo ocidental através mesmo do exercício, pelo Brasil, de uma diplomacia voltada para a busca de soluções comuns para os povos subdesenvolvidos de todo o mundo.

O momento de criatividade da política externa independente janista, está em que, ao colocar-se ao lado dos países africanos já libertos e daqueles que ainda lutam pela descolonização, como os territórios vinculados a Portugal, tem uma visão clara do que representaria para o Brasil, no futuro, esta posição. Complementando este posicionamento, os votos brasileiros na ONU passam a repelir qualquer forma de colonialismo, em atitude inédita até então, pois estavam sempre vinculados aos interesses portugueses.

Assim, é indispensável afirmar que tem-se Jânio Quadros como iniciador da política externa independente, de modo especial no que concerne à importância dada às relações com a África.

Deve-se mencionar que durante todo o período governamental de João Goulart perseguiu-se a implementação dessa mesma política. Entretanto os inúmeros problemas políticos e econômicos do período prejudicaram sobremaneira o alcance dos resultados esperados.

III - Com a modificação da política externa brasileira pelo Presidente Castelo Branco, tem-se a adoção da "teoria dos círculos concêntricos" que dava ao relacionamento Brasil-África um papel destacado. Em face, porém, dos problemas internos e da compreensão do momento político internacional baseada essencialmente em um estilo defensivo, já que estava ligada ao conceito de segurança coletiva, a ação diplomática brasileira na África ficou relegada a um plano de importância bem inferior em todo o contexto da política externa governamental.

A "política externa independente" é, para o Presidente Castelo Branco, impossível de ser retomada por representar um afastamento do Brasil de seus aliados ocidentais e de sua tradicional linha de conduta externa.

A posição de apoio às teses portuguesas referentes à independência das colônias, e, portanto, o novo caminho que fora aberto por Jânio Quadros para uma política externa coerente com as aspirações de grandeza do país e sua influência no contexto internacional, é abandonada.

O resultado da visão castelista da política internacional só será sentido alguns anos mais tarde, quando o Brasil procurará, incessantemente, tentar uma liderança no continente africano sem resultados concretos, já que deixara passar o momento propício.

IV - A retomada de uma política externa mais flexível é estabelecida primeiro por Costa e Silva e continuada por Médici.

Sob o governo deste último, a diplomacia volta-se fortemente para o Continente Africano através, inclusive, de contatos com os seus vários líderes, propiciados pelas viagens do Ministro das Relações Exteriores, prenunciando uma nova visão do significado daquele Continente para o Brasil. É, entretanto, uma política externa reflexa esta aplicada pelo governo Médici às relações com a África. Isto porque, pelo elevado índice de crescimento econômico alcançado à época, o Brasil implantara um programa de ajuda aos países latino-americanos próximos e estendera-o aos africanos.

Assinale-se que, em tempo algum, a política externa deste período pode retomar os caminhos amplos da "política externa independente".

V - O Presidente Geisel e seu Chanceler Azeredo da Silveira reencontraram os caminhos para a África, num plano de ação bem mais amplo que o de seus antecessores. É mesmo possível afirmar-se que o pragmatismo responsável e o ecumenismo correspondem a uma extensão da política externa independente dos tempos de Jânio Quadros. Os pontos de contato são inúmeros, em que pesem as diferenças tanto de estilo quanto dos tempos políticos que, evidentemente, são outros, em âmbito interno e externo.

É intenção do governo tornar a política externa tão pragmática quanto possível, com o significado de "buscar a mais eficiente solução no universo do possível ético". (1) O ético significando aqui "o real e o possível".

Todavia, os interesses nacionais devem ser os principais norteadores na condução da diplomacia.

Num sentido global, isto significa que não existem barreiras ideológicas para a ação diplomática brasileira, e que cada fronteira deverá representar um desafio, uma nova oportunidade.

Atualmente, o problema das relações com os países do Continente Africano, em especial as ex-colônias portuguesas, está na dificuldade da retomada do espaço hoje ocupado por outros (Rússia, Cuba, China), espaço esse perdido por causa da indecisão e posições dúbias de governos anteriores.

Nesse sentido, a política com a África é hoje conduzida através do diálogo direto e de uma solidariedade operativa, segundo as palavras do Chanceler Azeredo da Silveira.

A tentativa de fixar a presença brasileira naquele Continente está sendo feita através dos instrumentos diplomáticos habituais: acordos, tratados, convênios.

Visando incrementar a cooperação entre Brasil e paí

---

(1) SILVEIRA, Azeredo da. in Resenha da Política Exterior do Brasil, ano II, nº VII, p. 62..

ses africanos, especialmente nos campos cultural, técnico e científico, esses acordos fazem com que o fluxo de conhecimentos técnicos e científicos, entre países com as características tropicais, criem e partilhem uma tecnologia adaptada às suas condições econômicas, sociais e culturais próprias.

As relações Brasil-África podem ser definidas como a necessidade de duas sociedades criarem uma ponte para a troca de conhecimentos, fortalecendo as áreas em que forem convergentes e tentando buscar as melhores soluções para aquelas em que a tecnologia fornecida pelas nações industrializadas tiver que sofrer adaptações em busca de melhores caminhos.

A ação externa brasileira na África, no correr do tempo compreendido entre 1961 e 1977, sofreu altos e baixos intimamente ligados aos vários momentos políticos porque passou o país. Parece, entretanto, começar a tomar contornos bem definidos no aspecto cooperativo, principalmente tentando reaver o tempo perdido, e buscando sempre soluções dentro do espírito pragmático que norteia a política externa do Governo Geisel.

Resta, ainda, uma observação a ser feita.

Em todo o período examinado, a política externa brasileira, vinculada ao contexto de país emergente procurou de uma ou outra maneira a unificação com as nações subdesenvolvidas visando uma ação conjunta em torno dos anseios desenvolvimentistas comuns.

A Operação Pan-Americana de Juscelino K. de Oliveira, vinculando os países do Continente com o objetivo de buscar junto aos Estados Unidos a cooperação de que necessitavam; Jânio Quadros, pregando a união de todos os países do Terceiro Mundo, portanto ampliando o raio de ação contra o subdesenvolvimento, contra a opressão econômica ou política, são exemplos desse tipo de ação.

É, entretanto, a partir do Governo Médici que se vê a política externa enveredar por outros caminhos. O enfraquecimento da bipolaridade e a conseqüente multipolarização estrutural do mundo, alinhados ao crescimento econômico verificado na época, fazem com que o Brasil estabeleça uma política externa que o habilite a ir ganhando espaços na

ordem internacional, propiciados pela movimentação constante de países como os capitalistas da Europa Ocidental e o Japão, por exemplo. Intervindo, atualmente, em área antes de domínio exclusivo dos Estados Unidos, eles propiciam uma maior movimentação na esfera internacional, de acordo com os interesses exclusivos da nação, seja afastando-se seja aproximando-se dos diversos centros de poder.

Parece estar aqui a representação da analogia de Cline com as zonas "tectônicas" querendo indicar a ruptura e a formação dos grupos de poder internacional.

É essa movimentação do Estado, através da condução da política externa, procurando uma melhor "acomodação" entre os grupos do poder internacional, que pode tornar real a aplicação da analogia geológica feita por Cline.

Outro aspecto a acrescentar é que essa busca dos interesses nacionais, acima de ideologias e por vezes acima dos interesses regionais, irá propiciar áreas de divergências e inúmeros pontos de atritos não só com os países de igual nível de desenvolvimento, mas, especialmente, com aquelas potências como os Estados Unidos, já que o Brasil terá aumentada a sua capacidade de barganha com esses países.

## BIBLIOGRAFIA

1. ARINOS, Afonso. A Escalada. Rio, J. Olympio, 1965.
2. \_\_\_\_\_ . Entrevista. O Estado de S.Paulo. 19/03/1978, p. 10/11.
3. \_\_\_\_\_ . Exposição à Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional (Seção I), 16/08/1961.
4. \_\_\_\_\_ . Planalto. Rio. J. Olympio, 1968.
5. ARINOS, Afonso & QUADROS, Jânio. História do Povo Brasileiro. S.Paulo, J.Quadros Ed. Culturais, 1968, 2a.edição. v. VI.
6. BANDEIRA, Moniz. O Governo João Goulart. Rio, Civilização Brasileira, 1978, 3a. edição.
7. BENEVIDES, Maria Victória M. O Governo Kubitscheck. Rio, Paz e Terra, 1976.
8. BRANDON, Donald. A Política Externa Americana. Rio, O Cruzeiro, 1966.
9. CÂMARA DOS DEPUTADOS. A Nova Ordem Mundial. Brasília.1975.
10. \_\_\_\_\_ . Valores e Rumos do Mundo Ocidental.
11. CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK/JQ. Rio, Paz e Terra, 1977.
12. CASTELLO BRANCO, Carlos. Os Militares no Poder. Rio, Nova Fronteira, 1977, 2a. ed.
13. CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. Mensagem ao Congresso Nacional. Imprensa Nacional, Brasília, 1965.

14. CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. Mensagem ao Congresso Nacional. Imprensa Nacional, Brasília, 1966.
15. \_\_\_\_\_ . Idem, 1967.
16. CLINE, Ray S. World Power Assessment 1977. Colorado, Westview Press, 1977.
17. CORNEVIN, Robert. L'Afrique Noire, de 1919 a nos jours. Presses Universitaires de France, 1973.
18. DEUTSCH, Karl W. El análisis de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Paidós, 1974, 2a. ed.
19. FERNANDES, O.S. Lorenzo. A Evolução da Economia Brasileira. Rio, Zahar, 1976.
20. FIECHTER, Georges-André. O Regime Modernizador do Brasil. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1974.
21. GEISEL, Ernesto. Mensagem ao Congresso Nacional. 1975.
22. \_\_\_\_\_ . Idem, 1976.
23. \_\_\_\_\_ . Idem, 1977.
24. GOULART, João. Mensagem ao Congresso Nacional. 1963.
25. \_\_\_\_\_ . Idem, 1964.
26. JORNAL DO BRASIL. Rio, 12/09/1976.
27. JORNAL DO BRASIL. Rio, 15/10/1978.
28. LAFER, Betty M. et alii. Planejamento no Brasil. S.Paulo, Perspectiva, 1975, 3a. ed.
29. LIMA, Hermes. Travessia. Rio, J. Olympio, 1974.

30. MARTINS, Carlos Estevam. O Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil. Rio, Graal, 1977.
31. MÉDICI, Emílio Garrastazú. Mensagem ao Congresso Nacional. 1970.
32. \_\_\_\_\_ . Idem, 1971.
33. \_\_\_\_\_ . Idem, 1972.
34. \_\_\_\_\_ . Idem, 1973.
35. \_\_\_\_\_ . Idem, 1974.
36. MELO, Osvaldo Ferreira de. Dicionário de Direito Político. Rio, Forense, 1978.
37. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Documentos da Política Externa. Brasília, 1973. VII.
38. \_\_\_\_\_ . Relatório 1975. Brasília, 1977.
39. \_\_\_\_\_ . Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília, ano II, nº VII.
40. \_\_\_\_\_ . Idem, ano II, nº VI.
41. \_\_\_\_\_ . Idem, ano III, nº VIII.
42. \_\_\_\_\_ . Idem, ano III, nº IX.
43. \_\_\_\_\_ . Idem, março, abril, maio, junho de 1974, nº I.
44. \_\_\_\_\_ . Idem, julho, agosto, setembro de 1974, nº 11.
45. \_\_\_\_\_ . Idem, outubro, novembro, dezembro de 1974, nº III.

46. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior no Brasil. Brasília, janeiro, fevereiro, março de 1975, nº IV.
47. \_\_\_\_\_ . Idem, julho, agosto, setembro de 1976, nº 10.
48. \_\_\_\_\_ . Idem, outubro, novembro, dezembro de 1976, nº 11.
49. MOREIRA, Adriano. A Comunidade Internacional em Mudança. S.Paulo, Resenha Universitária, 1976.
50. OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969). Tese de Mestrado. UNICAMP. 1976. (cópia xerox do original).
51. OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. Por que Construí Brasília. Rio, Bloch Editores, 1975.
52. PEREIRA, Luiz C. Bresser. Desenvolvimento e Crise no Brasil. S.Paulo, Brasiliense, 1977, 7a. ed.
53. QUADROS, Jânio. Mensagem ao Congresso Nacional. 1961.
54. QUADROS, Jânio. Nova Política Externa do Brasil. Jornal do Brasil, Rio, 27/09/1961. 1º caderno.
55. SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto. Formas Criativas no Desenvolvimento Brasileiro. Rio, APEC, 1975.
56. SANTOS, Sílvio Coelho dos. Metodologia Científica Básica. Universidade Federal de Santa Catarina, 1975. (mimeografado)
57. SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Getúlio a Castelo. Rio, Paz e Terra, 1976, 5a. ed.
58. ZORGBIBE, Charles. Les Relations Internationales. Paris, Presses Universitaires de France, 1975.